

O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana

Samuel Pinheiro Guimarães



RESUMO: Neste início de século a integração regional e sul-americana volta a ser um dos desafios para as novas gerações. Os países da América do Sul apresentam características históricas semelhantes, seja em termos das desigualdades sociais e das assimetrias inter e intra-nações. Durante o período em que houve o predomínio de governos neoliberais, muitos países da região adotaram políticas desindustrializantes e de desnacionalização que acentuaram ainda mais as desigualdades sócio-econômicas. Todavia, as experiências históricas de integração já realizadas durante o século XX (ALALC, Pacto Andino e MCCA) e as reflexões teóricas e históricas sobre o desenvolvimento contribuem para tornar as diferenças em fatores positivos para uma integração sul-americana orientada pela complementaridade dos fatores produtivos, populacionais e das políticas de Estado. O papel estratégico que o Brasil e a Argentina têm para uma integração sub-regional e sul-americana é essencial para o futuro do Mercosul e da UNASUL, que aponte caminhos distintos aos da NAFTA e da ALCA. Novamente os investimentos em transporte, energia e a criação de um sistema de crédito regional são fundamentais para a superação das assimetrias e do baixo nível de intercâmbio.

PALAVRAS-CHAVE: Relação Brasil-Argentina. Integração. Mercosul. América do Sul.

ABSTRACT: In this new century, the regional integration and South American become, once more, one of the challenges for the new generations. The South American countries present similar historical characteristics, in terms of social inequalities and asymmetries of inter and intra-nations. During the period in which there was the predominance of neoliberal governments, many countries in the region adopted policies of denationalization and desindustrialization which aggravated socio-economic inequalities even more. However, the historical experiences of integration during the past century (ALALC, Pacto Andino e MCCA) and the theoretical and historical reflections on the development contribute to making differences in factors positive for a South American integration driven by the complementarity of production, population and policies of state factors. The strategic role that Brazil and Argentina have for a sub-regional and South American integration is essential to the future of Mercosur and UNASUL, which point to different ways of NAFTA and the FTAA. Further, investment in transport, energy and the creation of a regional credit system are essential to overcome the imbalances and the low level of exchange.

KEY WORDS: Brazil and Argentina relation. Integration. Mercosur. South America

1. A importância essencial da América do Sul

A América do Sul se encontra, necessária e inarredavelmente, no centro da política externa brasileira. Por sua vez, o núcleo da política brasileira na América do Sul está no Mercosul. E o cerne da política brasileira no Mercosul tem de ser, sem dúvida, a Argentina. A integração entre o Brasil e a Argentina e seu papel decisivo na América do Sul deve ser o objetivo mais certo, mais constante, mais vigoroso das estratégias políticas e econômicas tanto do Brasil quanto da Argentina. Qualquer tentativa de estabelecer diferentes prioridades para a política externa brasileira, e mesmo a atenção insuficiente a esses fundamentos, certamente provocará graves conseqüências e correrá sério risco de fracasso.

A África Ocidental, com seus 23 Estados ribeirinhos, inclusive os arquipélagos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, é a fronteira atlântica do Brasil, continente a que estamos unidos pela história, pelo sangue, pela cultura, pelo colonialismo e pela semelhança de desafios. A Ásia é o novo centro dinâmico da economia mundial, fonte de lucros inesgotáveis para as megaempresas ocidentais e destino de uma das maiores migrações de capital e tecnologia avançada da História. A Europa e a América do Norte são para o Brasil, como para qualquer ex-colônia e para eventuais pretendentes a colônia, as áreas tradicionais de vinculação política, econômica e cultural. Porém, por mais importantes que sejam, como aliás são, os vínculos e os interesses atuais e potenciais brasileiros com todas essas áreas e por melhores que sejam com os Estados que as integram as nossas relações, a política externa não poderá ser eficaz se não estiver ancorada na política brasileira

na América do Sul. As características da situação geopolítica do Brasil, isto é, seu território, sua localização geográfica, sua população, suas fronteiras, sua economia, assim como a conjuntura e a estrutura do sistema mundial, tornam a prioridade sul-americana uma realidade essencial.

O cenário econômico mundial se caracteriza pela simultânea globalização e gradual formação de grandes blocos de Estados na Europa, na América do Norte e na Ásia; pelo acelerado progresso científico e tecnológico, em especial nas áreas da informática e da biotecnologia, com sua vinculação às despesas e atividades militares; pela concentração do capital e oligopolização de mercados, medida pelo número de fusões e aquisições que passaram de 9 mil, no valor de US\$ 850 bilhões, em 1995, para 33 mil, no valor de quase 4 trilhões de dólares, em 2006, e pela financeirização da economia, pois os ativos (ações, títulos e depósitos) financeiros passaram de 109% da produção mundial, em 1980, para 316% em 2005; pela transformação dos mercados de trabalho e pela pressão permanente para reverter os direitos dos trabalhadores; pela acelerada degradação ambiental; pela insegurança energética e pelas migrações. O cenário político mundial se caracteriza pela concentração de poder político, militar, econômico, tecnológico e ideológico nos países altamente desenvolvidos; pelo arbítrio e pela violência das Grandes Potências; pela ameaça real, e sua utilização oportunista, do terrorismo; pelo desrespeito aos princípios de não-intervenção e de autodeterminação de parte das Grandes Potências políticas, econômicas e militares; pelo individualismo dos Estados ricos e a insuficiente e cadente cooperação internacional; pela emergência da China, como potência econômica e política, regional e mundial.

Os Estados no centro do sistema mundial, cada vez mais ricos e poderosos, pois a diferença de renda entre Estados ricos e pobres passou de 1 para 4 em 1914 para 1 para 7 em 2000, porém vinculados às economias periféricas quanto a recursos estratégicos e mercados e com uma população cadente, procuram, por meio de negociações internacionais, definir normas e regimes que permitam preservar e até ampliar sua situação privilegiada no centro do sistema militar, político, econômico e tecnológico que é o resultado, por um lado, da II Guerra Mundial e dos regimes coloniais e, por outro lado, do êxito de seus esforços nacionais, em especial na esfera científica e tecnológica. Nesse processo, sua capacidade de articular ideologias e de apresentar “soluções” como benéficas a toda a “comunidade internacional” é extraordinária e importantíssima pois é a base de sua estratégia de arregimentação de Estados e de elites periféricas cooptadas para alcançar seus objetivos nacionais, vestidos com a capa de objetivos da humanidade.

Neste cenário violento e instável de grandes blocos, multipolar, há uma tendência a que países pequenos e até médios venham a ser absorvidos, mais ou menos formalmente, pelos grandes Estados e economias aos quais ou se encontram tradicionalmente vinculados por laços de origem colonial ou estão em sua esfera de influência histórica, como no caso da América Central; ou tenham feito parte de seu território, como no caso dos países que formam a Comunidade de Estados Independentes - CEI; ou se vinculam por laços étnicos e culturais, como no caso da diáspora chinesa na Ásia.

Os países médios que constituem a América do Sul se encontram diante do dilema ou de se unirem e assim formarem um grande bloco de 17 milhões de Km² e

de 400 milhões de habitantes para defender seus interesses inalienáveis de aceleração do desenvolvimento econômico, de preservação de autonomia política e de identidade cultural, ou de serem absorvidos como simples periferias de outros grandes blocos, sem direito à participação efetiva na condução dos destinos econômicos e políticos desses blocos, os quais são definidos pelos países que se encontram em seu centro. A questão fundamental é que as características, a evolução histórica e os interesses dos Estados poderosos que se encontram no centro dos esquemas de integração são distintos daqueles dos países subdesenvolvidos que a eles se agregam através de tratados de livre comércio, ou que nome tenham, os quais ficam assim sujeitos às conseqüências das decisões estratégicas dos países centrais que podem ou não atender às suas necessidades históricas.

Os desafios sul-americanos diante desse dilema, que é decisivo, são enormes: superar os obstáculos que decorrem das grandes assimetrias que existem entre os países da região, sejam elas de natureza territorial, demográfica, de recursos naturais, de energia, de níveis de desenvolvimento político, cultural, agrícola, industrial e de serviços; enfrentar com persistência as enormes disparidades sociais que são semelhantes em todos esses países; realizar o extraordinário potencial econômico da região; dissolver os ressentimentos e as desconfianças históricas que dificultam sua integração.

As assimetrias territoriais são extraordinárias. Na América do Sul convivem países como o Brasil, com 8,5 milhões de quilômetros quadrados; como a Argentina, com seus 3,7 milhões de quilômetros quadrados e em seguida outros dez países, cada um com território inferior a 1,2 milhão de quilômetros quadrados.

Três dos países da região se encontram voltados exclusivamente para o Pacífico, três se debruçam sobre o Oceano Atlântico, quatro são caribenhos e dois são mediterrâneos. O Brasil tem 15.735 km de fronteiras com nove Estados vizinhos, enquanto a Argentina, a Bolívia e o Peru têm fronteiras com cinco vizinhos. Devido a essas circunstâncias geográficas, os pontos de vista geopolíticos de cada país são inicialmente distintos, o que se agrava pelo fato de até recentemente - e mesmo até hoje - terem estado separados os países da região pela Cordilheira, pela floresta, pelas distâncias e pelos imensos vazios demográficos.

O Brasil tem 190 milhões de habitantes, que correspondem a cerca de 50% da população da América do Sul, enquanto o segundo maior país em população, que é a Colômbia, tem 46 milhões de habitantes e o terceiro, a Argentina, tem 39 milhões. As taxas de crescimento demográfico variam de 3% no Paraguai a 0,7 % no Uruguai. A América do Sul viveu nos últimos anos um processo acelerado de urbanização, com o surgimento de megalópoles que concentram grandes parcelas da população total de cada país, e que exibem periferias paupérrimas e violentas. Há significativas populações de deslocados internos no Peru, como conseqüência da luta feroz contra a insurreição do Sendero Luminoso, e de refugiados, como no caso de colombianos na Venezuela e no Equador. No passado, as ditaduras e os regimes militares provocaram o exílio de numerosos militantes políticos, intelectuais, operários e sindicalistas, com grave prejuízo para o desenvolvimento político dos países mais afetados. Ademais, durante algumas décadas o reduzido ritmo de crescimento econômico provocou movimentos migratórios significativos dos países da

região em direção aos Estados Unidos e à Europa Ocidental. Há um milhão de uruguaianos vivendo fora do Uruguai enquanto três milhões se encontram no país. Há 400 mil equatorianos na Espanha e 4 milhões de brasileiros no exterior. Ao mesmo tempo, há grandes espaços despovoados na América do Sul, onde a densidade demográfica é inferior a 1 habitante por quilômetro quadrado, enquanto nas megalópoles a densidade populacional atinge mais de 10.000 habitantes por quilômetro quadrado. A América do Sul exhibe índices de concentração de renda e de riqueza, de pobreza e de indigência, de opulência e luxo, contrastes espantosos entre riquíssimas mansões e palafitas miseráveis, entre excelentes hospitais privados e hospitais públicos decadentes, entre escolas de Primeiro Mundo e pardieiros escolares. Todavia, conta a América do Sul com as vantagens da ausência de conflitos raciais agudos, ainda que ocorra discriminação racial; com a presença dominante de idiomas de comum origem ibérica, ainda que em alguns países existam idiomas indígenas que conseguiram sobreviver; com a ausência de conflitos religiosos e predominância católica ao lado da rápida expansão das igrejas protestantes; com uma população grande, mas que não é excessiva, como em certos países asiáticos. O desafio que representa a emergência das populações indígenas historicamente oprimidas e seus efeitos para as relações políticas entre os países da América do Sul vão exigir, todavia, especial atenção e habilidade.

A América do Sul é uma região extremamente rica em recursos naturais, que se encontram distribuídos de forma muito desigual entre os diversos países. Enquanto o Brasil tem as maiores reservas mundiais de minério de ferro de excelente

teor, a Argentina não as tem em volume suficiente. A Argentina dispõe de terras aráveis de extraordinária fertilidade, em contraste com o Chile. A Colômbia possui grandes reservas de carvão de boa qualidade e o Brasil as tem poucas e pobres. A Venezuela tem a sexta maior reserva de petróleo e a nona maior reserva de gás do mundo enquanto que, em todos os países do Cone Sul, inclusive no Brasil, são elas insuficientes para sustentar o ritmo de desenvolvimento, talvez de 7% a/a, necessário à absorção produtiva dos estoques históricos de mão-de-obra desempregada e subempregada e dos que chegam anualmente ao mercado. A Bolívia detém jazidas de gás que correspondem a duas vezes as brasileiras, mas tem sérias dificuldades para ampliar sua exploração. O Chile explora as maiores reservas conhecidas de minério de cobre do mundo, responsável por 40 % de suas exportações. O Paraguai ostenta um dos maiores potenciais hidrelétricos do mundo, em especial quando calculado em termos per capita, mas ainda não teve êxito em utilizá-lo para acelerar seu desenvolvimento. O Suriname tem a maior reserva de bauxita do planeta, ainda pouco explorada.

Encontra-se na América do Sul a maior floresta tropical do mundo, um tema central no debate político sobre o efeito estufa e suas conseqüências para o clima, e o maior estoque de biodiversidade do planeta, o qual é de grande importância para a renovação da agricultura e para a indústria farmacêutica; uma parcela importante das reservas de água doce do planeta, recurso cada vez mais estratégico e causa já de conflitos em certas regiões do globo, e o maior lençol de águas subterrâneas, o Aquífero Guarani, que subjaz os territórios do Brasil, do Paraguai, da Argentina e do Uruguai.

As políticas econômicas

Os choques do petróleo (1973 e 1979), o endividamento excessivo e o súbito aumento das dívidas externas acarretaram crises e estagnação econômica que contribuíram para o fim dos regimes militares na América do Sul, em meados da década de 80. A vitória do neoliberalismo monetarista nos Estados Unidos e Reino Unido, a partir de Ronald Reagan (1981-1989) e Margaret Thatcher (1979-1990), e a renegociação da dívida externa (Plano Brady) forçaram aos países subdesenvolvidos a adoção de políticas de abertura comercial e financeira, desregulamentação e privatização, com base nos princípios do chamado Consenso de Washington. Essas políticas levaram a resultados desastrosos em países que nelas se envolveram mais a fundo, como foram o caso do Equador, da Bolívia e da Argentina, e deixaram seqüelas importantes em países como o Brasil, o Uruguai e a Venezuela.

Tais políticas neoliberais agravaram a já elevada concentração de renda e de riqueza, ampliaram o desemprego, contribuíram para a violência urbana, provocaram a fragilização do Estado e dos serviços públicos, o que levou por sua vez à gradual emergência de importantes movimentos políticos e sociais que passaram a preconizar (explícita ou implicitamente) a revisão do modelo econômico e social neoliberal.

Os países da América do Sul, em conseqüência das políticas neoliberais que determinaram a redução negociada e às vezes até unilateral de suas tarifas aduaneiras, a privatização de suas empresas estatais e a liberalização de seus mercados de capital, aumentaram suas importações de produtos industriais dos países desenvolvidos e o ingresso descontrolado de capitais estrangeiros.

Essas políticas levaram à desindustrialização em maior ou menor grau, à maior influência do capital multinacional e à desnacionalização de importantes setores de suas economias, em especial do setor financeiro, com efeitos econômicos, e inclusive políticos, significativos.

Essa maior integração, porém de natureza passiva, dos países sul-americanos na economia mundial é radicalmente distinta da integração na economia global que ocorre com os países altamente desenvolvidos ou com certos países emergentes, como a Coreia. Nesses últimos casos, essa maior integração se verifica através da internacionalização das atividades de suas grandes empresas de atuação multinacional mas de capital nacional, bem como de suas exportações de alto conteúdo tecnológico enquanto que, no caso dos países sul-americanos, se verifica através da maior participação de megaempresas multinacionais em suas economias, já que não possuem esses últimos países (com raras exceções) grandes empresas capazes de se internacionalizarem, e da expansão de suas exportações de “commodities”.

Em decorrência, os países da América do Sul retomaram, voluntária ou involuntariamente, sua especialização histórica na exportação de produtos primários, tradicionais ou novos, com maior grau, por vezes, de elaboração, para atender à demanda dos países altamente desenvolvidos e da China. Assim, grosso modo, sua agricultura se sofisticou e passou a ser denominada de agribusiness; sua indústria foi adquirida ou cerrou suas portas em um processo de desindustrialização/desnacionalização e muitas de suas empresas de serviços, em especial as empresas modernas e aquelas do setor financeiro, foram adquiridas por megaempresas multinacionais.

A capacidade de utilizar tradicionais instrumentos de promoção do desenvolvimento econômico, que aliás tinham sido amplamente usados pelos países hoje desenvolvidos no início de seu processo de desenvolvimento (i.e. de seu processo de industrialização), foi abandonada pelos países da América do Sul na Rodada Uruguai, quando aceitaram normas sobre disciplina do capital estrangeiro as quais proibem políticas tais como a nacionalização de insumos, o estabelecimento de metas de exportação e o reinvestimento de parte dos lucros; ou que estabelecem normas sobre propriedade intelectual que ampliaram os prazos de patentes e estabelecem patentes sobre fármacos, dificultando de fato o desenvolvimento tecnológico e gerando enormes remessas financeiras. Este abandono dos instrumentos econômicos tradicionais de uso do Estado, assim como a confiança excessiva desses países no livre jogo das forças de mercado contribuíram para que viessem a ter seu ritmo de crescimento reduzido ou estagnado. Por outro lado, a derrocada ideológica do Welfare State nos países desenvolvidos fez com que os países sul-americanos também contraíssem ou desarticulassem os seus programas sociais, o que contribuiu para agravar a concentração de renda e de propriedade e para a pequena expansão de seu mercado interno.

Assim, em grande parte se explicam as baixas taxas de crescimento na América do Sul, das décadas de 80 e 90, quando comparadas às de alguns países da Ásia, e a eventual derrocada dos governos neoliberais na Argentina, no Brasil, no Chile, na Bolívia, no Equador e na Venezuela. Nos últimos anos, surgiram na América do Sul governos que procuram manter as políticas de austeridade fiscal e de controle inflacionário enquanto tentam ressuscitar o Estado como agente

suplementar do desenvolvimento econômico e como agente de redução da desigualdade social, diante das enormes injustiças e das pressões dos segmentos historicamente oprimidos em suas sociedades.

O bloco sul-americano

A atual experiência de integração sul-americana tem distintas origens, motivações e paralelos históricos. Em primeiro lugar, o trauma da desintegração dos Vice-Reinados do Império espanhol a partir de 1810, a desintegração posterior da Grã Colômbia em 1830, e a sobrevivência da utopia de unidade latino-americana, preconizada pelo Libertador Simon Bolívar. Segundo, a tentativa do notável economista argentino, Raul Prebisch, de explicar as razões do desenvolvimento na América do Norte em confronto com o atraso sul-americano levou à formulação da teoria estruturalista pela Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL. Prebisch encontrou essas razões nas características das economias primário-exportadoras sul-americanas e na natureza de seu processo de incorporação do progresso tecnológico; na reduzida dimensão e no isolamento de cada mercado nacional; na deterioração secular dos termos de intercâmbio; na importância da industrialização como estratégia para a transformação econômica. Em terceiro lugar, a percepção de êxito da experiência de planejamento econômico e de industrialização acelerada vivida pela União Soviética, da experiência keynesiana e da planificação de guerra norte-americana e, finalmente, as políticas de economia mista e de planejamento indicativo dos governos socialistas europeus após a II Guerra Mundial. Quarto, na experiência de construção da Comunidade Econômica Européia, fundada na

integração de mercados, na elaboração de políticas comuns e no financiamento pelos países mais ricos do esforço de redução de assimetrias entre as economias participantes.

Este conjunto de experiências inspirou os programas de desenvolvimento econômico com base na industrialização, em especial no Brasil durante o Governo Juscelino Kubitschek, as propostas da CEPAL de constituição de um mercado comum latino-americano, as propostas argentinas de criação de uma área de livre comércio que reunificasse economicamente as partes do antigo Vice-Reinado do Prata, e estimulou à constituição em 1960 da Associação Latino-Americana de Livre Comércio - ALALC.

Naturalmente, ao processo de integração da América do Sul e do Cone Sul subjazia a latente rivalidade entre Brasil e Argentina por influência política na região do Rio da Prata, os resquícios de um passado de lutas e a lembrança da inicial predominância industrial argentina. E outros ressentimentos decorrentes de conflitos e quase-conflitos passados, como entre Chile e Argentina; entre Bolívia, Chile e Peru; entre Peru e Equador; entre Colômbia e Venezuela, entre a Bolívia e o Paraguai, entre Brasil e Paraguai e entre Brasil e Bolívia.

A Associação Latino Americana de Livre Comércio, criada em 1960, e cuja meta era eliminar todas as barreiras ao comércio entre os Estados membros até 1980, encontrou obstáculos causados pelas políticas nacionais de substituição de importações e de industrialização e, mais tarde, pelas políticas de controle de importações para enfrentar as súbitas crises do petróleo que acarretaram inéditos déficits comerciais que atingiram os países importadores de energia, em especial o Brasil.

A partir de 1965, o Convênio de Créditos Recíprocos (CCR) entre os países da ALALC, e mais a República Dominicana, passa a permitir o comércio sem o uso imediato de divisas fortes, através de um sistema quadrimestral de compensação multilateral de créditos que funcionou com grande êxito sem que ocorresse nenhum caso de “default” até a década de 1980, quando foi progressivamente desativado pelos novos tecnocratas que vieram a ocupar os Bancos Centrais dos países da região, na esteira do período de governos neoliberais.

Em 1969, os países andinos celebraram o Pacto Andino (mais tarde CAN) como um projeto mais audacioso de integração e de planejamento do desenvolvimento, prevendo inclusive a alocação espacial de indústrias entre os Estados membros e a elaboração de políticas comuns, inclusive no campo do investimento estrangeiro.

Em 1980, a estagnação das negociações comerciais levou a substituição da ALALC pela Associação Latino Americana de Integração (ALADI). O Tratado de Montevideu (80) incorporou o “patrimônio” de reduções tarifárias bilaterais, permitiu a negociação de acordos bilaterais de preferências, com a perspectiva de sua eventual convergência, e tornou possível a concessão de preferências bilaterais ao abrigo da “enabling clause” do então GATT.

Em 1985, Brasil e Argentina decidiram lançar um processo de integração bilateral gradual, com o objetivo central de promover o desenvolvimento econômico, a que se juntaram, em 1991, Paraguai e Uruguai, formando-se assim o Mercosul. Este último surgiu como um projeto enquadrado na concepção do Consenso de Washington do livre comércio como instrumento único e suficiente para a promoção do

desenvolvimento, redução das desigualdades sociais e geração de empregos, na melhor tradição das Escolas de Manchester e de Chicago.

Após a conclusão do NAFTA em 1994, em que o México na prática abandonou a ALADI, os Estados Unidos, no contexto da Cúpula das Américas, lançaram um projeto ambicioso de negociação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Esse projeto, na realidade, mais do que uma área de livre comércio de bens, criaria um território econômico único nas Américas, com a livre movimentação de bens, serviços e capital (mas não de mão-de-obra ou tecnologia) e estabeleceria regras uniformes ainda mais restritivas à execução de políticas nacionais ou regionais de desenvolvimento econômico, já que as propostas originais eram OMC-Plus e NAFTA-plus (e parecem continuar a ser tais como revelam os textos dos tratados bilaterais de livre comércio, celebrados pelos Estados Unidos).

Apesar das declarações diplomáticas feitas na ocasião, e reiteradas posteriormente, de que a ALCA não afetaria os projetos de integração regional como a Comunidade Andina e o Mercosul, estava claro que a eventual concretização da ALCA eliminaria de fato a possibilidade de formação de um bloco econômico e político sul-americano.

Após o início das negociações da ALCA, e diante da extrema desigualdade de forças políticas e econômicas entre os países participantes, a negociação se interrompeu em 2004, após os Estados Unidos terem retirado os temas agrícolas e de defesa comercial (antidumping e subsídios) levando-os para o âmbito da OMC sob o pretexto de ser necessária uma negociação mais abrangente, inclusive com a União Européia. Em consequência e para equilibrar as negociações, o Mercosul

considerou que os temas de investimento, compras governamentais e serviços deveriam também passar para o âmbito da Rodada de Doha na OMC e propôs aos Estados Unidos a negociação de um acordo do tipo 4+1, no campo do comércio de bens, proposta até hoje sem resposta, ou melhor, cuja resposta prática tem sido a firme atividade norte-americana de negociação de acordos bilaterais de livre comércio (na realidade com escopos muito mais amplos) com os países da América Central, a Colômbia, o Peru e (quase) com o Equador.

Paralelamente, o Mercosul empreendeu a negociação e celebrou acordos de livre comércio com o Chile (1995), com a Bolívia (1996), com a Venezuela, Equador e Colômbia (2004), e com o Peru (2005), que se referem exclusivamente ao comércio de bens e não incluem o comércio de serviços, compras governamentais, regras sobre investimentos, propriedade intelectual, etc.

Em 2002, o Congresso dos Estados Unidos tinha aprovado o ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act) pelo qual concederiam unilateralmente preferências comerciais, sem reciprocidade de parte dos beneficiários, para listas de produtos de países andinos em troca da execução de programas de erradicação das plantações de coca. O resultado da aplicação durante cinco anos dessa lei foi, de um lado, expandir as exportações de tais produtos desses países para os Estados Unidos e, de outro, ensejar o surgimento nesses países de grupos de interesses empresariais locais favoráveis à negociação de acordos de livre comércio com os Estados Unidos quando se encerrasse o prazo de vigência daquele Ato.

Posteriormente, foi lançada em 2004, em Cuzco, o projeto de formação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, hoje denominada UNASUL, organização

que se pretenderia semelhante à União Africana, na África; à União Européia na Europa; à ASEAN, na Ásia; e ao MCCA, na América Central. As negociações para concretizar a UNASUL têm encontrado três distintas resistências: primeiro, a de países que celebraram acordos de livre comércio com os Estados Unidos; segundo, a de países que dão prioridade ao fortalecimento do Mercosul e que acreditam que o Brasil estaria “trocando” o Mercosul pela UNASUL; terceiro, a de países que consideram ser necessário uma organização mais audaciosa, com base na solidariedade e na cooperação e não naquilo que consideram ser o individualismo “mercantilista” das preferências comerciais, dos projetos de investimento e do livre comércio.

A Argentina e a estratégia de integração brasileira

Não há a menor possibilidade de construção de um espaço econômico e político sul-americano (economicista ou solidarista, não importa) sem um amplo programa de construção e de integração da infra-estrutura de transportes, de energia e de comunicações dos países da América do Sul. O comércio entre os seis países fundadores da Comunidade Econômica Européia correspondia em 1958 a cerca de 40% do seu comércio total e hoje supera 80%. Em contraste, o comércio entre os países da América do Sul correspondia em 1960, data de começo da ALALC, a cerca de 10% e ainda em 2006 não superou 17% do total do comércio exterior da região. Esse reduzido comércio tinha sua causa na pequena diversificação industrial das economias sul-americanas (hoje também um obstáculo, pois quanto mais diversificadas as economias maior o seu comércio recíproco), mas também na pequena densidade dos sistemas de

transportes naquela época e até hoje. Há um interesse vital em conectar os sistemas de transportes nacionais e as duas costas do subcontinente, superando os obstáculos da Floresta e da Cordilheira, como se está fazendo ao norte entre Brasil e Peru, e se procurará fazer ao sul, entre Brasil, Argentina e Chile. A Iniciativa para a Integração da Regional Sul-Americana (IIRSA), em 2000, foi um passo de grande importância neste esforço de planejamento, que necessita para se concretizar da alavanca regional do financiamento.

Uma das maiores dificuldades dos países da América do Sul é o acesso a crédito para investimentos em infraestrutura devido a limites ao endividamento externo e à falta de acesso a instrumentos de garantia. Este acesso ao mercado internacional de capitais é tanto mais importante quanto maior for a dificuldade desses países em elevar sua poupança interna, devido à prioridade concedida ao serviço da dívida interna e externa. O Brasil tem contribuído para o fortalecimento da Cooperação Andina de Fomento – CAF, entidade financeira classificada como AA no mercado internacional e voltada para investimentos em infraestrutura, e tem participado, de forma positiva e prudente, do processo de construção de um Banco do Sul que se deseja eficiente. O Brasil é um dos poucos, senão o único país da região, que dispõe de um forte banco de desenvolvimento, cujos ativos são de US\$ 87 bilhões, maiores que os do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID (US 66 bilhões), que pode emprestar recursos para a execução de obras de infraestrutura em condições competitivas com as do mercado internacional e sem condicionar tais empréstimos a “compromissos” de política externa ou à execução de “reformas” econômicas

internas. É parte essencial da estratégia brasileira de integração fornecer crédito aos países vizinhos para a execução de obras de infra-estrutura e, no futuro, vir a fornecer créditos a empresas desses países em condições normais semelhantes às que se exigem de empresas brasileiras, tendo em vista o interesse vital brasileiro no crescimento e no desenvolvimento dos países vizinhos até mesmo por razões de interesse próprio, devido à grande importância de seus mercados para as exportações brasileiras e, em consequência, para o nível de atividade econômica geral e de suas empresas.

Além da integração da infra-estrutura física em termos de rodovias, pontes, ferrovias e de energia é essencial a integração das comunicações aéreas, pela sua importância para a economia e a política, assim como da mídia em especial a televisão, essencial à formação do imaginário sul-americano, através do conhecimento da vida política, econômica e social dos países da região, hoje desconhecida do grande público e, portanto, fonte de toda sorte de preconceitos e manipulações que envenenam a opinião pública e afetam os discursos, as atividades e as decisões políticas. A TV Brasil - Canal Integración e a TELESUR são experiências não-hegemônicas de integração de comunicações, assim como a iniciativa brasileira de procurar estabelecer um padrão regional de TV Digital, com a participação dos Estados do Mercosul, inclusive no processo industrial.

A questão da segurança energética é central nos dias de hoje e no futuro previsível. A integração energética e a autonomia regional em energia para garantir a segurança de abastecimento energético é prioridade absoluta da política externa brasileira na América do Sul. Não

há possibilidade de crescer a 7% a/a na média durante um período longo sem um suprimento suficiente, seguro e crescente de energia. Este suprimento depende de investimentos de prazo mais ou menos longo de maturação, tais como a prospecção de jazidas de petróleo, gás e urânio, a construção de barragens, a construção de usinas hidro e termoelétricas, assim como nucleares. A América do Sul, como região, tem um excedente global de energia, porém com grandes superávites atuais e potenciais em certos países e com severos déficits em outros. No primeiro caso, se encontram a Venezuela, o Equador e a Bolívia para o gás e o petróleo. No caso de energia hidrelétrica, há excedentes extraordinários no Brasil, no Paraguai e na Venezuela. De outro lado, se encontram países com déficit estrutural de energia como o Chile e o Uruguai e casos intermediários como são o Peru, a Colômbia e a Argentina. Assim, a integração energética da região permitirá reduzir as importações extra-regionais e fortalecer a economia da América do Sul. No esforço de fortalecer e de integrar o sistema energético da região, o Brasil tem financiado a construção de gasodutos na Argentina e tem se empenhado na concretização do projeto do Grande Gasoduto do Sul que deverá vincular os maiores centros produtores de energia (a Venezuela e a Bolívia) aos maiores mercados consumidores (o Brasil, a Argentina e o Chile). O Brasil está disposto a compartilhar a tecnologia que desenvolveu na área dos biocombustíveis, acreditando que a crise energética e ambiental somente poderá ser enfrentada com eficiência a partir de uma modificação gradual da matriz energética mundial, de uma redução do consumo e do desperdício nos países altamente desenvolvidos, principais responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa.

A redução das assimetrias é o segundo elemento essencial da estratégia brasileira de integração. Em um processo de integração em que as assimetrias entre as partes são significativas tornam-se indispensáveis programas específicos e ambiciosos para promover sua redução. É óbvio que não se trata aqui das assimetrias de território e de população mas sim daquelas assimetrias de natureza econômica e social. É indispensável a existência de um processo de transferência de renda sob a forma de investimentos entre os Estados participantes do esquema de integração como ocorreu e ocorre ainda hoje na União Européia. Esse processo é ainda embrionário no Mercosul, sendo o Fundo para Convergência Estrutural e o Fortalecimento Institucional do Mercosul - FOCEM, apenas um modesto início.

A generosidade dos países maiores e mais desenvolvidos é sempre mencionada pelo Presidente Lula como um terceiro elemento essencial para o êxito do processo de integração do Mercosul e da América do Sul. Esta generosidade deve se traduzir pelo tratamento diferencial, sem exigência de reciprocidade, em relação a todos os países da América do Sul que estejam engajados no processo de integração regional, nas áreas do comércio de bens, de serviços, de compras governamentais, de propriedade intelectual etc. Isto é, o Brasil deve estar disposto a conceder tratamento mais vantajoso sem reciprocidade a todos os seus vizinhos, em especial àqueles de menor desenvolvimento relativo, aos países mediterrâneos e aos países de menor PIB per capita. O Brasil, apesar de ser o maior país da região, não acredita ser possível desenvolver-se isoladamente sem que toda a região se desenvolva econômica e socialmente e se assegure razoável grau de estabilidade política e segurança. Assim, a solidariedade nos esforços de desenvolvimento e de

integração é uma idéia central na estratégia brasileira na América do Sul, assim como a idéia de que este processo é um processo entre parceiros iguais e soberanos, sem hegemonias nem lideranças.

A integração econômica da América do Sul tem passado por um processo acelerado de expansão, impulsionado pela redução das tarifas propiciada pelos acordos comerciais preferenciais. O comércio de bens intra-América do Sul que era de 10 bilhões de dólares em 1980 passou para 68 bilhões em 2005. O comércio de serviços, que era praticamente inexistente na década de 1960, também se expandiu, ainda que em menor escala. Os exemplos mais relevantes de expansão poderiam ser dados pelo setor financeiro, com o estabelecimento de filiais de bancos, pelo setor dos transportes aéreos e mesmo terrestres, e pelo turismo intra-regional. Os investimentos de empresas da região em terceiros países da própria região se tornaram expressivos, como demonstra a expansão das empresas chilenas e brasileiras, em especial na Argentina. Finalmente, houve considerável expansão das populações de imigrantes intra-regionais. Todos esses fatores contribuem para a formação de um mercado único sul-americano, já que, implementados os acordos comerciais bilaterais entre países da região, cerca de 95% do comércio intra-regional será livre de tarifas, em 2019. A reativação do CCR e o estabelecimento de uma moeda comum para transações entre Brasil e Argentina muito contribuirão para a expansão do comércio bilateral e regional.

A estratégia brasileira no campo comercial tem sido procurar consolidar o Mercosul e promover a formação de uma área de livre comércio na América do Sul, levando em devida conta as assimetrias entre os países da região. A compreensão brasileira com as necessidades de

recuperação e fortalecimento industrial de seus vizinhos nos levou à negociação do Mecanismo de Adaptação Competitiva com a Argentina, aos esforços de estabelecimento de cadeias produtivas regionais e à execução do Programa de Substituição Competitiva de Importações, cujo objetivo é tentar contribuir para a redução dos extremos e crônicos déficits comerciais bilaterais, quase todos favoráveis ao Brasil. No campo externo, a estratégia brasileira visa a ampliar os mercados para as exportações do Mercosul através da negociação de acordos de livre comércio ou de preferências comerciais com países desenvolvidos, como no caso da União Européia; e com países em desenvolvimento tais como a Índia e a África do Sul, em busca da abertura de mercados e visa a prestigiar e fortalecer o processo de negociação em conjunto, que não só favorece os parceiros maiores, mas também os parceiros menores do Mercosul, na medida em que obtêm eles condições de acesso que possivelmente não alcançariam caso negociassem isoladamente.

Em um sistema mundial cujo centro acumula cada vez mais poder econômico, político, militar, tecnológico e ideológico; em que cada vez mais aumenta o hiato entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos; em que o risco ambiental e energético se agrava; e em que este centro procura tecer uma rede de acordos e de normas internacionais que assegurem o gozo dos privilégios que os países centrais adquiriram no processo histórico e em que dessas negociações participam grandes blocos de países, a atuação individual, isolada, nessas negociações não é vantajosa, nem mesmo para um país com as dimensões de território, população e PIB que tem o Brasil. Assim, para o Brasil é de indispensável importância poder contar

com os Estados vizinhos da América do Sul nas complexas negociações internacionais de que participa. Mas talvez ainda seja de maior importância para os Estados vizinhos a articulação de alianças entre si e com o Brasil para atuar com maior eficiência na defesa de seus interesses nessas negociações.

Apesar das assimetrias de toda ordem que caracterizam os países da região, somos todos subdesenvolvidos e as características centrais do subdesenvolvimento são as disparidades sociais, as vulnerabilidades externas e o potencial não explorado de nossas sociedades. No caso das desigualdades sociais, a América do Sul se caracteriza como uma das regiões do mundo onde há a maior concentração de renda e de riqueza e onde há ativos enormes aplicados no exterior, resultado de “fugas” históricas de capital. Por outro lado, o Brasil tem procurado estabelecer programas de combate à fome e à pobreza, e de natureza social em geral, que podem ser objeto de útil intercâmbio de experiências. Uma das características da região é o crescente número de imigrantes (legais e ilegais) de refugiados e de deslocados cuja situação necessita ser regularizada de forma solidária e humanitária, a exemplo do que têm feito a Argentina e a Venezuela. O Brasil tem como prioridade a cooperação nas áreas de fronteira, cada vez mais vivas, a promoção de eliminação de vistos e de exigências burocráticas que dificultam a circulação de mão-de-obra e a negociação da concessão de direitos políticos aos cidadãos sul-americanos em todos os países da região, a começar pelo Brasil. A decisão brasileira de tornar obrigatório o espanhol no ensino médio no Brasil contribuirá para o processo de integração social e cultural da América do Sul.

No campo da política, os mecanismos de integração devem propiciar e estimular a cooperação entre os Estados sul-americanos nos foros, nas disputas e nas negociações internacionais, encorajar a solução pacífica de controvérsias, sem interferência de potências extra-regionais, o respeito absoluto e estrito aos princípios de não-intervenção e de autodeterminação, i.e. não deve nenhum Estado e muito menos o Brasil imiscuir-se nos processos domésticos dos países vizinhos nem procurar exportar modelos políticos por mais que os apreciemos para uso interno. O Brasil tem, como princípio, manter-se sempre imparcial diante de disputas que surgem periodicamente entre países vizinhos, bastando lembrar a ressurreição da questão da mediterraneidade entre Bolívia, Chile e Peru; da fumigação na fronteira entre o Equador e Colômbia; das divergências ocasionais entre Colômbia e Venezuela; da questão das papeleiras entre Argentina e Uruguai. E o Brasil tem procurado tratar com generosidade e lucidez política, e não com o rigor do economicismo míope, apesar das resistências internas e dos preconceitos de setores conservadores da sociedade brasileira, as reivindicações econômicas, em relação ao Brasil, que fazem por vezes Bolívia, Paraguai e Uruguai. O Parlamento do Mercosul será o foro para o conhecimento mais íntimo dos políticos e dos estadistas dos países da América do Sul, contribuindo para o indispensável ambiente político a um processo de integração.

No processo de integração do Mercosul e da América do Sul e nas relações políticas com o mundo multipolar violento e “absorvedor” em que vivemos, Brasil e Argentina se encontram unidos pelos objetivos comuns de transformar o sistema internacional no sentido de que as normas

que regem as relações entre os Estados e as economias sejam de tal natureza que os países em desenvolvimento como o Brasil e a Argentina preservem o espaço necessário para a elaboração e a execução de políticas de desenvolvimento que permitam superar as desigualdades, vencer as vulnerabilidades e realizar o potencial de suas sociedades.

No mundo arbitrário e violento em que vivem o Brasil, e a América do Sul, é indispensável ter forças armadas proporcionais a seu território e à sua população. A estratégia brasileira de defesa vê o continente sul-americano de forma integrada e considera a cooperação militar entre as Forças Armadas, inclusive em termos de indústria bélica, como um fator de estabilidade e de equilíbrio regional através da construção de confiança. A inexistência de bases estrangeiras no continente sul-americano, à exceção de Manta, é um importante fator político e militar para o desenvolvimento e a autonomia regional. Por outro lado, o Brasil rejeita qualquer intervenção política, e ainda mais militar, de origem extra-regional nos assuntos da América do Sul. Os programas de intercâmbio militar exercem importante papel no processo de construção da confiança, assim como a participação de efetivos militares de países da região em operações de paz das Nações Unidas, em especial na Minustah.

Finalmente, como mencionou o Ministro Celso Amorim, é necessário promover a integração e o desenvolvimento econômico e social de nossos países antes que o crime organizado o faça em suas diversas facetas: o narcotráfico, o contrabando, o tráfico de armas.

A integração entre o Brasil e a Argentina e seu papel decisivo na América do Sul deve ser o objetivo mais certo, mais constante, mais vigoroso das estratégias

políticas e econômicas tanto do Brasil quanto da Argentina. Foram nossos dois países aqueles que, na região, lograram alcançar o mais elevado nível de desenvolvimento industrial, agrícola, de serviços, científico e tecnológico; aqueles que, considerados como um conjunto, detêm as terras mais férteis e o subsolo mais rico da região; aqueles cuja população permite o desenvolvimento de mercados internos significativos, base necessária para a atuação firme no mercado externo sempre sujeito às medidas arbitrárias do protecionismo agrícola e industrial; somos aqueles países que, por seu grande potencial e interesses comuns, são os mais capazes de resistir à voragem absorvedora dos interesses comerciais, econômicos, financeiros e políticos dos países mais desenvolvidos, sempre mais preocupados em concentrar poder e preservar privilégios econômicos e políticos, ainda que pela força, do que em contribuir para a construção de uma ordem econômica, ambiental e política necessária ao desenvolvimento da comunidade internacional como um todo e à preservação do planeta. A coordenação política que ocorre entre a Argentina e o Brasil na defesa de seus interesses nos foros, nas negociações, nos conflitos e nas crises internacionais atingiu extraordinária intensidade e eficiência e foi isto que nos permitiu agir no âmbito do Conselho de Segurança, das negociações ambientais, das negociações hemisféricas desiguais e das negociações multilaterais econômicas da Rodada Doha, através do G-20, de modo a impedir o desequilíbrio de seus resultados e a garantir o espaço necessário às nossas políticas de desenvolvimento econômico.

Falta muito a fazer, em especial nos campos avançados do desenvolvimento científico e tecnológico que plasmarão a sociedade do futuro, tais como as atividades

espaciais, aeronáuticas, nucleares, de defesa, de informática e de biotecnologia. É necessário e indispensável que todos os organismos da estrutura burocrática dos Estados brasileiro e argentino, ainda muitas vezes envolvidos em rivalidades, ressentimentos e desconfianças históricas, compreendam o desafio que a Nação argentina e a Nação brasileira enfrentam neste início do Século XXI, compreendam a visão estratégica dos presidentes Nestor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva e contribuam, assim, para que se realize a faceta gloriosa da profecia de Juan Domingo Perón: “O Século XXI nos encontrará unidos ou dominados”.

T & M

Texto recebido em setembro de 2008.
Aprovado para publicação em outubro de 2008.

SOBRE O AUTOR

É Embaixador do Itamaraty; foi Secretário-Geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores, entre 2003 e 2009; ex-chefe do Departamento Econômico do Itamaraty e ex-diretor do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais (IPRI) do Itamaraty. Autor e/ou organizador de vários livros, dentre os quais cabe destacar: Quinhentos Anos de Periferia (Editora Universidade/UFRGS/Contraponto, 2000) e ALCA e Mercosul: riscos e oportunidades para o Brasil (IPRI/FUNAG, 1999).

Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação

REVISTA TEMAS & MATIZES

Versão eletrônica disponível na internet:

www.unioeste.br/saber