

A OPÇÃO SUL-AMERICANA

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA EXTERNA
(2003-2016)

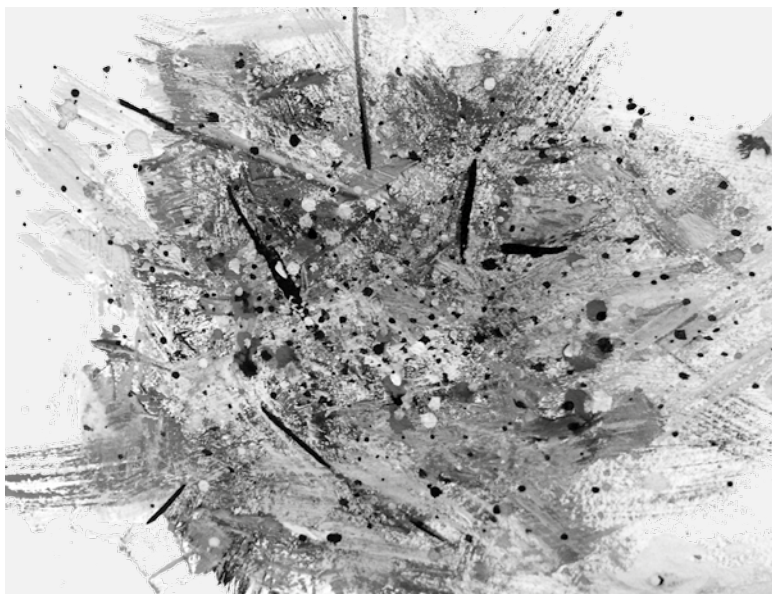
TEXTOS SELECIONADOS DE MARCO AURÉLIO GARCIA
PREFÁCIO | PAULO SÉRGIO PINHEIRO



Coleção
MAG

A OPÇÃO SUL-AMERICANA

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA EXTERNA
(2003-2016)



Fundação Perseu Abramo

Instituída pelo Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores em maio de 1996.

Fundação Perseu Abramo

Diretoria

Presidente: Marcio Pochmann
Diretoras: Isabel dos Anjos e Rosana Ramos
Diretores: Artur Henrique e Joaquim Soriano

Rua Francisco Cruz, 234 Vila Mariana
04117-091 São Paulo – SP
www.fpabramo.org.br
f: 11 5571 4299

Instituto Futuro - Marco Aurélio Garcia

Director ejecutivo: Luiz Dulci
Coordinador ejecutivo: Martín Granovsky
Rector de la Universidad Metropolitana
para la Educación y el Trabajo (UMET):
Nicolás Trotta
Secretario Ejecutivo de Consejo
Latinoamericano de Ciencias Sociales
(CLACSO): Pablo Gentili

La dirección: Sarmiento 2037,
Ciudad de Buenos Aires
Argentina

Coordenação editorial: Rogério Chaves
Assistente editorial: Raquel Maria da Costa
Revisão: Cláudia Andreotti

Projeto gráfico e editoração: Caco Bisol
Imagem da capa: Pinturinha II, guache sobre papel, Caco Bisol 2018
Foto de Marco Aurélio Garcia, presente na orelha, foi gentilmente cedida
por Orlando Brito e a revista Piauí.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

G216o Garcia, Marco Aurélio.
A opção sul-americana : reflexões sobre política externa (2003-2016) / textos
selecionados de Marco Aurélio Garcia ; Bruno Gaspar, Rose Spina (orgs.). –
São Paulo : Fundação Perseu Abramo : IMAG, 2018.
176 p. ; 23 cm. – (Coleção MAG)

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-5708-097-3

1. Política externa - América Latina. I. Gaspar, Bruno. II. Spina, Rose. III. Título.
IV. Série.

CDU 327(7/8=6)
CDD 327.8

(Bibliotecária responsável: Eduardo Marcos Fahl – CRB8-8387)

A OPÇÃO SUL-AMERICANA

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICA EXTERNA
(2003-2016)

BRUNO GASPAR
ROSE SPINA
(ORGS.)

TEXTOS SELECIONADOS DE MARCO AURÉLIO GARCIA

SÃO PAULO, 2018



Marco Aurélio Garcia faz uma falta tremenda aos seus amigos, ao Brasil e a toda a América Latina. Ele foi uma grande figura humana e política, dessas realmente inesquecíveis. Sempre admirei a sua inteligência, o seu compromisso com a democracia e a justiça social e a sua enorme capacidade de trabalho. Sem falar no bom humor e na ironia contagiantes que eram a sua marca registrada. Tenho orgulho de ter contado com a parceria do nosso querido MAG durante mais de vinte anos, no PT e no Governo Federal. Ele contribuiu de modo extraordinário para muitas de nossas conquistas, tanto internas quanto externas. E foi um dos principais construtores do verdadeiro salto histórico que a América Latina deu na última década, em termos de desenvolvimento, igualdade social e luta por um mundo de paz e cooperação. Agora que Marco Aurélio não está mais fisicamente entre nós, a melhor forma de demonstrar a nossa saudade é o nosso carinho é continuar lutando cada vez com mais vigor, com toda a nossa alma, por um Brasil livre, soberano e justo. E por uma América Latina de progresso e equidade.

Curitiba, maio de 2018

Luiz Inácio Lula da Silva

SUMÁRIO

- 9** COMPETÊNCIA, AÇÃO, ERUDIÇÃO E SAVOIR FAIRE
PAULO SÉRGIO PINHEIRO
- 15** APRESENTAÇÃO
*MÁRCIO POCHMANN E
LUIZ DULCI*
- 21** O MELANCÓLICO FIM DE SÉCULO DA POLÍTICA EXTERNA
MARCO AURÉLIO GARCIA
- 31** A OPÇÃO SUL-AMERICANA
- 49** O LUGAR DO BRASIL NO MUNDO: A POLÍTICA EXTERNA
EM UM MOMENTO DE TRANSIÇÃO
- 77** DEZ ANOS DE POLÍTICA EXTERNA
- 105** ARQUITETURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL
DA INTEGRAÇÃO
- 131** AS NOVAS FACES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL
- 147** UMA POLÍTICA EXTERNA ALTIVA E ATIVA
- 157** RETOMAR O CICLO PROGRESSISTA
- 169** O HOMEM QUE COLOCOU SARTRE CONTRA A PAREDE
CELSO AMORIM
- 174** SOBRE OS ORGANIZADORES

COMPETÊNCIA, AÇÃO, ERUDIÇÃO E *SAVOIR FAIRE*

PAULO SÉRGIO PINHEIRO¹

Conheci Marco Aurélio Garcia em Paris, quando ele lá chegou, depois do golpe de Augusto Pinochet no Chile em 1973, com sua mulher Elizabeth e seu filho Leon – salvos por se asilarem na residência do embaixador do Panamá, que acolheu centenas de asilados. Voaram, portanto, para Paris partindo do Panamá, onde ao pé da escada do avião o general Omar Torrijos aguardava os exilados com uma caixa de charutos que entregava aos recém-chegados. Em 1979, quando voltou ao Brasil, foi lecionar no Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com grande apoio do historiador Michael Hall. Logo depois, assumiu a direção do Arquivo Edgard Leuenroth (AEL), transformando-o na mais importante instituição de história social no Brasil e a maior coleção de imprensa operária brasileira nas Américas.

Coordenou os programas de governo de Lula, candidato ao governo em 1994, 1998 e 2006, assim como o da presidenta

1. Presidente da Comissão Internacional Independente de Inquérito sobre a República Árabe Síria da Organização das Nações Unidas (ONU), desde 2011, Genebra.

Dilma Rousseff, em 2010. Quando Lula constituiu o seu governo paralelo, em 1994, uma espécie de *shadow cabinet* da oposição, Marco me convidou para tratar das questões de direitos humanos e de segurança pública. Desde então, nos tornamos amigos de toda a vida.

Tinha uma enorme generosidade, regada com formidável senso de humor. Era uma combinação – sem nunca ser pedante, e nunca se levando muito a sério – de *gourmet* e cozinheiro rebuscado, conhecedor de vinhos e fumante de charutos até o fim, erudito nas artes e na música, torcedor inveterado do Internacional; de uma delicadeza permanente, salpicada, quando necessário fosse, pelo francês fluente. Sempre me surpreendi encontrando mundo afora interlocutores, distantes do horizonte político de Marco Aurélio, encantadíssimos com ele e ávidos por notícias suas. Leitor devorador de livros de toda ordem e jornais, antes da internet, que se acumularam no modesto apartamento na Rua dos Pinheiros, onde viveu quase toda a vida depois da volta do exílio até se mudar, faz pouco tempo, para o prédio icônico de Niemeyer na Praça da República, em São Paulo, vizinho de seu filho Leon e do neto Benjamin. Depois da mudança, nem teve tempo para arrumar sua vasta biblioteca, agora alojada com seu monumental arquivo na sala com seu nome no AEL.

Evidente que todo esse *background* acumulado determinaria a sua vida depois de anos de exílio, ensino no exterior e viagens aéreas por todo o mundo, quando passou a ser secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1990 – quando foi criado o Foro de São Paulo com partidos políticos e organizações de esquerda da América Latina e do Caribe, para discutir alternativas às políticas neoliberais e para promover a integração latino-americana no âmbito econômico, político e cultural. Creio que, somando os seus cerca de 15 anos na gestão da política internacional do PT e os períodos de assessor internacional dos presidentes Lula e Dilma, lá se vão quase 30 anos.

Ainda que seja quase impossível que a política externa tenha linhas imutáveis numa conjuntura nacional e internacional que se transforma em tempos diversos, tento nestes textos desvendar algumas das principais linhas de força do pensamento de Marco Aurélio.

Desde o início de sua presença no governo federal, foi estabelecida uma nova formulação entre o “externo” e o “interno”, deixando claro que o interesse nacional não pode existir separado da posição que o Brasil buscava ocupar num mundo hoje cada vez mais assimétrico e complexo.

O fascinante é que a ascensão de um governo com enlances populares se dá, como lembra Marco Aurélio, em um período de globalização econômica e financeira agudas. O que não necessariamente implicava uma política de confronto com o único *hegemon*, os Estados Unidos. Não esqueçamos que o governo Lula se iniciava ao mesmo tempo que a aventura norte-americana no Iraque. Não deixa de ser prosaico que aquele sobre o qual Lula, se referindo às convicções profundas, teria dito: “ele não diz nada, mas batizou o filho dele de Leon...”, fosse capaz de transitar com enorme *aisance* entre os interlocutores do governo Bush, como seu assessor de segurança internacional, o general Jim Jones. Mas essa facilidade de trânsito não se limitava aos EUA, abrangia toda a Europa; por toda capital pela qual passava, Marco Aurélio deixava um rastro de competência e eficiência no qual não faltava uma memória de encantamento.

Para atuar nessa globalização foi necessária a formulação de princípios claros, válidos para o relacionamento com quaisquer regimes. Entre esses princípios, talvez o mais preponderante no pensamento de Marco Aurélio tenha sido o fortalecimento do multilateralismo no bojo de uma configuração de um sistema mundial multipolar. O Brasil, no governo Lula, se dedicou à criação de mecanismos de governança global para enfrentar os desafios daquele tempo: “a paz e a segurança coletiva, a democratização das relações internacionais, a construção de uma nova ordem econômica e financeira, e a preservação do clima e do meio

ambiente”, que destacaram o protagonismo do Brasil como potência emergente. O Grupo dos 20 (G20), por exemplo, foi transformado de instância técnica, sob a iniciativa do Brasil, num foro prioritário de questões cruciais a serem resolvidas, como a anarquia dos mercados financeiros, o combate ao protecionismo. Em várias reuniões, o Brasil defendera a proteção do emprego e dos setores mais carentes das sociedades do Sul.

Outra linha de força que se deveu efetivamente à reflexão e à ação de Marco Aurélio foi a chamada “opção sul-americana”. Nenhum dos trunfos com que a região contava deixou de ser aproveitado para acordos e políticas comuns: o maior potencial energético do mundo, zonas de paz, escassos contenciosos de fronteira. Ficou claro para Marco Aurélio que, além da integração física e energética, precisavam ser construídos instrumentos de integração produtiva. A partir, especialmente, de 2004 – a prioridade número um, que se deve em grande parte à extensa rede de contatos, ao empenho e ao *savoir faire* de Marco Aurélio –, foi aprofundada a aproximação com os 12 países sul-americanos, dos quais dez fazem fronteira com o Brasil, dinamizando instrumentos de integração, como foram a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL, e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC. Ele percebeu desde cedo que esse processo de integração era tarefa urgente, que exigia consistência e rapidez, num momento de transição de um mundo unipolar para multipolar.

As relações Sul-Sul foram outra linha de força aprofundada. A emergência da China e da Índia, trazendo para a Ásia um novo polo de desenvolvimento, e a Federação Russa retomando o papel de protagonista na ordem internacional, formando com a África do Sul um grupo político de cooperação. A inflexão em direção à África correspondia à clara percepção da emergência de novos atores naquele continente. A criação mais significativa da opção Sul-Sul foi a IBAS, criada por um acordo entre a Índia, o

Brasil e a África do Sul, sinalizando a articulação entre três grandes democracias multiétnicas localizadas em três continentes.

Creio que essa combinação rara de *globe-trotter* e de gestor da política externa brasileira sempre em missão política pelo mundo inteiro, deu a Marco Aurélio Garcia condições excepcionais para observar *à chaud*, como gostava de dizer, a cena internacional, sempre a partir de ângulos imprevistos e de intervir na criação de políticas. Por isso, seus ensaios jamais estão desencarnados da ação. Essa larguíssima experiência, quase rara na diplomacia presidencial, está plenamente refletida neste livro.

Tradução das palavras e expressões estrangeiras: *shadow cabinet* – gabinete paralelo; *background* – conjunto de condições; *aisance* – desenvoltura; *savoir faire* – saber fazer; *à chaud* (no calor de algo) – no instante, no ato, no momento, “ao vivo”. [N.T.]

APRESENTAÇÃO

É uma honra para a Fundação Perseu Abramo (FPA) e o Instituto Futuro – Marco Aurélio Garcia (IMAG) editarem conjuntamente este primeiro volume de ensaios e conferências – sobre importantes temas internacionais – do notável intelectual e dirigente político que foi Marco Aurélio Garcia, falecido em julho de 2017, no auge da sua bela e fecunda existência.

Ao longo das últimas três décadas, Marco Aurélio foi uma das personalidades de referência das forças progressistas do Brasil e de toda a América Latina, tanto na esfera do pensamento quanto da ação partidária e governamental.

Inicialmente como responsável pelas relações internacionais do Partido dos Trabalhadores (PT) e depois como assessor especial dos presidentes Lula e Dilma Rousseff, ele participou com destaque na formulação e execução da política externa independente e cooperativa do Brasil e da maioria dos países latino-americanos, que deu à nossa região um grau inédito de unidade política e de credibilidade no cenário mundial. Conquistas históricas para o nosso continente, como a criação da UNASUL e da CELAC, e outras mais amplas, como a do BRICS, muito

devem à inteligência estratégica e à capacidade de articulação de Marco Aurélio Garcia.

Para ele, a democratização da ordem global bem como o desenvolvimento compartilhado e a integração da América Latina sempre foram tão importantes e necessários quanto a transformação da sociedade brasileira no rumo da prosperidade e da justiça. A vida inteira considerou que esses objetivos são complementares e dedicou a eles o melhor de seu talento analítico e de seu entusiasmo militante.

Nunca acreditou que a afirmação plena da soberania e dos direitos de cada um dos nossos países pudesse ocorrer isoladamente. Sustentou, de modo incansável, que a inserção soberana do Brasil no mundo deveria passar pela unidade da nossa própria região. Isolado, cada país tem reduzida influência nas decisões internacionais e estará sempre à mercê dos desígnios de terceiros; unidos, temos uma força muito maior para defender os legítimos interesses nacionais e regionais e para favorecer a reforma da ordem global.

Essa forte convicção integracionista explica, em grande medida, o enorme interesse que tinha pelos países do nosso continente. Inclusive pelos menores ou menos lembrados. Interesse que transcendia, em muito, o aspecto político, abrangendo também as particularidades étnicas e linguísticas de cada povo, a sua formação histórica, os seus costumes, as suas tradições culinárias e éticas, a música, a literatura, o cinema de cada um. Seu vasto conhecimento acerca dos mais diferentes países da América do Sul e da América Central nunca deixou de surpreender amigos e interlocutores dos países-irmãos.

Nada mais justo, portanto, que iniciarmos a publicação de suas obras com este volume sobre questões e problemas de política internacional. Os textos aqui reunidos evidenciam, além da paixão ética e do humanismo que sempre o mobilizaram, toda a riqueza interpretativa e projetual do seu pensamento.

Agradecemos ao embaixador Paulo Sérgio Pinheiro e ao ministro Celso Amorim, companheiros fraternos de Marco Aurélio, pelas suas marcantes contribuições ao presente livro.

Marcio Pochmann

Fundação Perseu Abramo

Luiz Dulci

Instituto Futuro – Marco Aurélio Garcia



22/9/2003. NOVA YORK. PRESIDENTE LULA CHEGA À CONFERÊNCIA COMBATENDO O TERRORISMO EM PROL DA HUMANIDADE, ACOMPANHADO DE MARCO AURÉLIO GARCIA, ASSESSOR ESPECIAL DA PRESIDÊNCIA, E CELSO AMORIM, MINISTRO DE RELAÇÕES EXTERIORES. FOTO: RICARDO STUCKERT/PR



2003. MARCO AURÉLIO GARCIA,
ACOMPANHADO DO MINISTRO LUIZ DULCI
E FREI BETTO COM O PRESIDENTE CUBANO
FIDEL CASTRO. FOTO RICARDO STUCKERT/PR

O MELANCÓLICO FIM DE SÉCULO DA POLÍTICA EXTERNA¹

MARCO AURÉLIO GARCIA

A diferença abismal entre retórica – que pode abrigar intenção – e gesto marcou uma vez mais a política externa brasileira no último ano do século XX.

Dezembro se iniciou com o duro golpe sofrido pelo Itamaraty quando o ministério foi informado que o governo chileno havia aberto negociações com Washington para firmar um tratado de livre comércio com os Estados Unidos. A informação foi dada ao governo brasileiro por diplomatas norte-americanos, o que dá a medida da humilhação a que foi submetida nossa diplomacia.

À surpresa sucedeu uma retórica miserabilista. A atitude chilena – qualificada de “punhalada nas costas” do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) – era, no entanto, a consequência inevitável da falta de definições e, sobretudo, de iniciativas do Brasil no plano continental, mais especificamente na América do Sul.

Esse julgamento pode parecer intransigência oposicionista de mais um dos “fracasso-maníacos” aos quais se refere frequentemente o presi-

1. Publicado em *Carta Internacional*. Associação Brasileira de Relações Internacionais. Ano IX, nº 94/95, dezembro 2000-janeiro 2001, p. 6-7.

dente Fernando Henrique Cardoso. Afinal, o ano que se encerra não foi o do “relançamento do MERCOSUL”? Não foi igualmente em 2000 que Fernando Henrique Cardoso (FHC) recebeu no Rio de Janeiro os presidentes da América do Sul, aos quais se somou o que viria a ser chanceler mexicano, Jorge Castañeda, em representação de Vicente Fox, para concertar uma política regional?

Ainda que natural e prudentemente desmentido por Brasília, o encontro dos presidentes sul-americanos foi entendido como expressão da disposição brasileira de assumir a liderança na América do Sul e, com isso, equilibrar mais as relações com o império do norte.

A realidade, no entanto, foi distinta.

O ano chega ao fim e o Chile praticamente dá adeus ao MERCOSUL. A decisão, que provocou mal-estar em círculos governamentais chilenos, inclusive de sua chancelaria, representa um recuo importante de Santiago em matéria de política externa. Há alguns anos – logo após a assinatura do Tratado de Livre Comércio entre Estados Unidos, México e Canadá –, o Chile aparecia como insistente candidato à próxima vaga no NAFTA². Diante das dificuldades norte-americanas para aceitar novos sócios, e de inflexões no interior da Concertación Democrática, o Chile acabou por aproximar-se do MERCOSUL. Com a eleição do socialista Ricardo Lagos, amigo pessoal de Fernando Henrique, tudo indicava que a tendência chilena fosse de acelerar seu ingresso no MERCOSUL, a despeito das dificuldades existentes em matéria de tarifa externa comum, para as quais se ofereciam algumas soluções transitórias. Voltamos, no entanto, à situação de alguns anos atrás, quando a associação com os Estados Unidos, bilateral, via adesão ao NAFTA ou propugnando o apressamento da Área de Livre Comércio da Américas (ALCA), era a grande alternativa que se abria para boa parte de governos latino-americanos, sobretudo aqueles cuja economia não apresenta maior complexidade.

2. Em inglês, *North American Free Trade Agreement*.

O símbolo da mudança política que o continente experimentou nas últimas semanas pode ser ilustrado pela atitude deste funcionário norte-americano insolente, do segundo escalão, que se permitiu pôr o dedo na cara da diplomacia brasileira, acusando-a de sabotar a formação da ALCA.

Os sintomas da fragilidade da posição brasileira não tardaram a se manifestar, até mesmo no interior do MERCOSUL. Personalidades do governo uruguaio não escondem sua simpatia pela Área de Livre Comércio das Américas. O ministro argentino da Fazenda, Machinea, já fala abertamente em antecipar a formação da ALCA, prevista originalmente para 2005, e, pelo andar da carruagem, Buenos Aires retoma, se é que em algum momento interrompeu efetivamente, as “relaciones carnales” com Washington, tão celebradas pelo ex-chanceler Di Tella, durante o *menemato*³.

Os observadores logicamente constataam que o Brasil está dramaticamente só. Independentemente do que se possa pensar da ALCA – e há razões para ter muitas inquietações sobre ela – é de se temer que esse isolamento force Brasília a capitular diante do projeto norte-americano, se é que o novo governo dos Estados Unidos terá condições proximamente de obter o *fast track* pedido, e até agora negado pelo Congresso, para promover seu projeto de integração comercial no continente.

Nos últimos anos, o Brasil foi beneficiado pelas pressões que sindicatos e setores decadentes da economia norte-americana exerceram eficientemente sobre o legislativo dos Estados Unidos com o intuito de inviabilizar ou atrasar a ALCA. Mas era evidente que chegaria o momento – e este poderá se dar no próximo governo, sobretudo se Bush for o presidente – em que a ALCA poderia vir a receber luz verde do Congresso. Se isso ocorrer não será fácil evitá-la.

Globalmente empurrámos o problema com a barriga. Nas negociações setoriais atualmente em curso em Miami, os diplomatas brasileiros tentam diminuir o impacto negativo da ALCA sobre distintas áreas

3. *Menemato* refere-se ao período de governo do presidente argentino Carlos Menem (1989-1999).

de nossa economia. Mas estudos já realizados, inclusive pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), não deixam ilusões a respeito do efeito devastador que a Área de Livre Comércio das Américas terá sobre nosso sistema produtivo industrial e agrícola, tendo em vista a assimetria que a economia norte-americana guarda em relação às demais do continente, inclusive à brasileira.

O impacto da ALCA atingiria uma economia bastante afetada por uma década de abertura comercial irresponsável, agravada pelos efeitos devastadores que tiveram as políticas cambial e monetária adotadas a partir de 1994 – que retiraram competitividade internacional de nossas exportações –, o que explica a degradação do comércio exterior brasileiro nos últimos anos, não revertida nem mesmo depois da desvalorização do real de janeiro de 1999.

A política externa de um país projeta na cena internacional seus interesses; reflete seu projeto de desenvolvimento nacional. Ao mesmo tempo, ela ajuda a configurar esse projeto nacional, na medida em que define as condições da inserção de um Estado no mundo.

Em um período de globalização econômica e financeira agudas, como o atual, sobredeterminada pela hegemonia do fundamentalismo neoliberal, a importância de definições claras para formular a política externa se transforma em problema crucial. Mas é exatamente a opção econômica do governo brasileiro que dificulta a definição de um projeto nacional. Ela nega a possibilidade de políticas industrial e agrícola, que passam a ser resultado da ação do “mercado” e o próprio conceito de Estado nacional transforma-se em uma obsolescência. Nem mesmo uma regulação econômica, às vezes retoricamente invocada, tem efetivo espaço. Uma suposta racionalidade econômica internacional torna supérfluos políticas e políticos. O que não deixa de ser curioso é que o determinismo economicista, antes imputado aos marxistas, passa a ser a prática habitual dos apóstolos do novo liberalismo.

Se o Estado nacional passa a ser algo supérfluo, que dizer de sua política externa? Tendo transformado o ajuste fiscal de instrumento em fim, o governo brasileiro acabou por sacrificar qualquer veleidade de construir um projeto de desenvolvimento nacional. Não deixou espaço nem mesmo para as tentações desenvolvimentistas dos que, no governo, procuravam conciliar seus arroubos heterodoxos com a ortodoxia da equipe econômica.

A diplomacia presidencial pretendeu resolver retoricamente o vazio criado pela crise do projeto nacional na política externa.

As falas presidenciais, sobretudo no exterior – no Colégio do México, em New Delhi, Beijing ou nos convescotes da “terceira Via” –, sugeriam que o país estava consciente dos perigos da atual (des)ordem mundial. Quase que apontavam para uma vigorosa política externa, capaz de fazer frente aos constrangimentos internacionais que ameaçam países como o Brasil.

O que sobrou de todos estes discursos foram palavras, palavras, palavras...

As propaladas alianças com Índia, China e África do Sul ficaram no papel. Quem tiver dúvidas que consulte o estado de nossas relações bilaterais com esses países depois das visitas presidenciais ou procure descobrir que iniciativas multilaterais consistentes foram tomadas para construir um mundo distinto do atual.

O relançamento do MERCOSUL deu no que deu e a reunião dos presidentes sul-americanos não foi capaz sequer de romper o isolamento que os Estados Unidos pretendem nos impor. As falhas no atacado foram complementadas por erros no varejo.

A desastrada posição do Brasil no episódio peruano⁴, à qual se pretendeu dar conotações “anti-imperialistas”, como se o apoio que Fernando

4. Fernando Henrique Cardoso foi um dos avalistas internacionais do terceiro mandato de Alberto Fujimori, do Peru, dando apoio político e diplomático ao ditador. Leia mais em “FHC diz que sugeriu adiar eleição no Peru”, Clovis Rossi. *Folha de S. Paulo*, 2 de junho de 2000. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft0206200001.htm>>.

Henrique propiciou a Fujimori fosse uma forma de resistir às pressões que os Estados Unidos faziam em favor de seu candidato Alejandro Toledo. O fim melancólico de Fujimori e de seu homem forte, Vladimiro Montesinos, deixou o governo brasileiro em posição incômoda, indisposto com boa parte da oposição peruana, que em breve se tornará governo, aí incluindo o próprio Toledo.

Em relação à Colômbia, os erros são de omissão por ausência de visão estratégica. A falta de uma presença brasileira mais incisiva em um conflito que se dá em nossas fronteiras, envolvendo, ademais, problemas complexos como o do narcotráfico e violações aos direitos humanos, poderá ter graves desdobramentos no futuro.

O governo brasileiro não se convenceu de que poderia ter na região uma posição mais ativa, o que não seria malvisto nem mesmo por Bogotá, ao contrário. Poderia desempenhar papel mediador, semelhante ao que o governo mexicano teve nos conflitos militares da América Central, nos anos 1980/1990, quando contribuiu decisivamente para soluções de paz na Nicarágua, El Salvador e Guatemala. A diplomacia mexicana compreendeu então que se tratava de área de relevância geopolítica para o país e que sua contribuição para uma solução de paz produziria dividendos no futuro, o que acabou ocorrendo. A omissão brasileira abriu espaço para o Plano Colômbia proposto pelos Estados Unidos, no qual está embutido um forte risco de “vietnamização” da região, com inevitáveis repercussões no Brasil.

A ausência de uma política clara no caso colombiano permite que prospere uma visão meramente conspirativa do problema a partir da qual a insurgência naquele país – que já dura muitas décadas e alcançou uma amplitude nunca dantes conhecida na América Latina – se resume a uma questão policial, de narcotráfico. O episódio da prisão do padre colombiano Olivério Medina, representante das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) no Brasil, resultado da intoxicação de se-

tores da Polícia Federal brasileira por serviços de inteligência colombiano e norte-americanos, é típico. A denúncia da trama, feita pela insuspeita revista *Veja*, surpreendeu ao próprio ministro da Justiça, que se viu obrigado a libertar o padre e conceder-lhe visto permanente no Brasil.

Essa série de desacertos está em flagrante contradição com os sentimentos que dominam a maioria da diplomacia brasileira. O Itamaraty possui visão de mundo, massa crítica, credibilidade internacional e quadros para executar uma outra política internacional. “Servidores do Estado”, como gostam de se apresentar, os diplomatas brasileiros estão há algum tempo privados de uma clara visão de interesse nacional, que o governo deveria lhes transmitir. Divididos entre a obrigação funcional de aplicar uma política externa errática e convicções mais profundas, a diplomacia brasileira oscila entre o realismo conformista de uns poucos e a esperança que muitos nutrem de que um novo projeto nacional permitirá ao país uma presença soberana no mundo.

Antes de 2005, quando iniciarão as negociações definitivas para formalizar a ALCA, haverá 2002, quando o povo brasileiro será chamado a pronunciar-se sobre o que quer para o país.

É de se esperar que os temas da política externa saiam do círculo fechado da diplomacia, das equipes econômicas, de alguns empresários ou especialistas. Eles devem ser tomados como um dos eixos fundamentais de uma nova visão de país e, para tanto, devem ganhar mais espaço nas discussões nas universidades, no conjunto do empresariado, no movimento sindical e nos movimentos populares, pois as mudanças que ocorrerem em nossa inserção no mundo acabarão por afetar a toda a sociedade. Cada vez fica mais evidente que mesmo um tema aparentemente distante, como o da política externa brasileira, deve ser submetido a crescentes níveis de controle social.



8/7/2004. REUNIÃO DE
CÚPULA DO MERCOSUL.
FOTO: RICARDO STUCKERT



1/6/2005. BRASÍLIA. PRESIDENTE LULA, ENTRE O MINISTRO CELSO AMORIM, O ACESSOR ESPECIAL MARCO AURÉLIO GARCIA E O SECRETÁRIO-EXECUTIVO SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES. FOTO: DOMINGOS TADEU/PR

A OPÇÃO SUL-AMERICANA¹

No mundo em que vivemos, a política externa de um país não pode ser apenas um instrumento de projeção dos interesses nacionais na cena internacional. Ela é também, e talvez sobretudo, um elemento essencial do próprio projeto de desenvolvimento desse país.

O governo Lula definiu, desde 2003, seus objetivos fundamentais:

- a retomada do crescimento econômico, capaz de reverter a tendência de décadas de recessão ou crescimento medíocre;
- a compatibilização desse crescimento com um processo de distribuição de renda, alicerçado na construção de um mercado de bens de consumo de massas, por sua vez ancorado na expansão do emprego e dos salários, na oferta ampliada de crédito e nas políticas de transferência de renda;
- a conquista do equilíbrio macroeconômico, que se encontrava ameaçado em 2002, e a redução da vulnerabilidade externa, em grande medida lograda pela extraordinária ampliação e diversificação do comércio exterior;

1. Publicado na revista *Interesse Nacional*, ano 1, nº 1, abril-junho de 2008, p. 22-28.

■ o aprofundamento da democracia e a inserção internacional soberana do país. A todos esses elementos se somava a decisão de dar maior consistência à integração da América do Sul.

O unilateralismo que sucedeu o fim da Guerra Fria revela hoje claros sinais de esgotamento. Não por acaso, os debates da atual campanha eleitoral norte-americana [2008] dão importância à necessidade de um novo tipo de presença dos Estados Unidos neste mundo em mutação.

Prossegue, a despeito das dificuldades enfrentadas, o processo de consolidação da União Europeia. Toma força a emergência e a gravitação regional de potências como a China e a Índia. Tudo isso, junto com o ressurgimento da Rússia e outros fenômenos de relevância regional, indica a possibilidade de transição para um mundo multipolar.

Nesse contexto, cabe ao Brasil optar entre uma inserção solitária no mundo ou buscar uma associação com países de seu entorno, com os quais comparte história, valores e possibilidades de complementação econômica. O Brasil optou claramente pela segunda hipótese. Por essa razão, a América do Sul transformou-se em prioridade de sua política externa.

O POTENCIAL DA REGIÃO

Essa opção decorre da percepção brasileira acerca das potencialidades da América do Sul no mundo de hoje, mas, sobretudo, no de amanhã. O continente tem o maior e mais diversificado potencial energético do planeta – se levarmos em conta suas reservas hidrelétricas, de gás e de petróleo, além de sua capacidade de produção de biocombustíveis.

A América do Sul possui a maior reserva de água doce do mundo. Sua agricultura ocupa lugar de destaque, não só pela extensão e fertilidade de suas terras como pelos avanços científicos e tecnológicos alcançados nos últimos anos. Suas jazidas minerais são enormes e diversas.

Para um mundo que se mostra (e se mostrará mais ainda) ávido de energia, água, alimentos e minérios, os fatores antes alinhados mostram quão relevante pode ser a contribuição da região para o desenvolvimento da humanidade.

Some-se a tudo isso a rica biodiversidade do continente, o tamanho de sua população, a extensão e a diversidade de seu território e clima.

A América do Sul tem um parque industrial de porte, ainda que concentrado em poucos países. Abriga universidades e centros de pesquisa científica e tecnológica de alta qualidade. Possui uma exuberante cultura.

Diferentemente de outras partes do mundo, a região é uma zona de paz, salvo o conflito interno da Colômbia, que não comprometeu até agora o funcionamento das instituições desse país, ainda que ofereça riscos de internacionalização. Os contenciosos de fronteira são menores e tendem a ser resolvidos por via diplomática.

Por último – e não menos importante – a América do Sul conseguiu superar a era das ditaduras. Todos os seus atuais governos foram eleitos em pleitos marcados pela lisura e pela amplitude da participação popular. A efervescência social que se pode detectar em alguns países é expressão da incorporação recente de milhões de homens e mulheres – antes excluídos da cidadania real – na vida política. Isso explica, em grande medida, os choques desses novos personagens com a obsolescência dos sistemas políticos e das instituições herdadas do passado.

Mas a região apresenta dois grandes desafios de cuja resolução dependerá sua presença relevante no mundo de amanhã. O primeiro deles é o de superar a pobreza e a desigualdade social. O segundo é a ausência de uma efetiva interconexão dos países da região.

Em favor da resolução do primeiro problema, é bom mencionar que o crescimento econômico que a região tem experimentado, no período recente, somado aos programas sociais que, com maior ou menor

eficácia, todos os governos do continente vêm implementando, representam um passo decisivo para combater a pobreza e a desigualdade. É lógico que se trata de um processo que terá resultados positivos nos médio e longo prazos.

Mas no curto prazo, o processo de distribuição de renda em marcha é significativo. Seus efeitos na expansão do mercado de consumo da região explicam a atração que a América do Sul exerce hoje sobre os investimentos estrangeiros.

Já a resolução do segundo problema exigirá um esforço conjunto, persistente e dispendioso para dotar o continente de uma complexa e diversificada infraestrutura física e energética. Do bom resultado dessas iniciativas dependerá muito a continuidade do crescimento e o êxito no combate à pobreza e à desigualdade.

A INTEGRAÇÃO COMERCIAL E SEUS LIMITES

A integração da América do Sul tem também uma dimensão comercial, que apresenta relativa complexidade, como decorrência da pluralidade de sistemas comerciais na região. Bastaria lembrar a existência concomitante e em um mesmo espaço do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da Comunidade Andina, da Comunidade do Caribe (CARICOM) e de países que fizeram a opção por Tratados de Livre-Comércio bilaterais com os Estados Unidos e/ou outros países e blocos, como é o caso do Chile e, mais recentemente, do Peru. Apesar das aproximações que houve entre os países sul-americanos e do impacto desses movimentos sobre o incremento do comércio regional, é difícil pensar que se venha a ter, em curto e médio prazos, a formação de uma união aduaneira. Nesse particular, a integração da América do Sul segue um roteiro distinto daquele que predominou na Europa.

Contudo, mesmo onde a integração comercial avançou mais – ainda que insuficientemente, como no MERCOSUL – subsistem problemas. O maior deles é o das assimetrias econômicas que separam os países da região. Superar essa grave questão coloca para o MERCOSUL – e para toda a região – a necessidade de outros mecanismos de integração. Longe de uma *fuite en avant* [fuga para frente], as soluções para essa dificuldade exigem pensar de forma original a especificidade da integração na América do Sul.

O comércio exterior brasileiro com quase todos os países da região é superavitário. O único país com o qual o Brasil tem déficit é a Bolívia, o que se explica pelas massivas importações de gás daquele país.

Apesar de iniciativas para corrigir essas distorções – como o Programa de Substituição Competitiva de Importações, impulsionado pelo governo brasileiro –, os resultados ainda são insuficientes. A explicação para esse desequilíbrio está, em boa medida, ligada à diversidade da economia brasileira, que garante altos níveis de autossuficiência.

INTEGRAR O CONTINENTE: PARA ALÉM DA AGENDA COMERCIAL

Essa assimetria, que pode comprometer o esforço de integração, se corrige não só pelo aperfeiçoamento de mecanismos comerciais. Isso envolve, ao lado da integração energética e de infraestrutura física, o estímulo a mecanismos de substituição de importações em todos os países da região, o que se dará pelo aumento dos investimentos e com a complementação produtiva. Em ambas as alternativas, o Brasil poderá ter papel mais relevante do que vem tendo.

Para citar um exemplo: a Venezuela pode avançar mais na construção de uma indústria petroquímica, assim como no setor de siderurgia e metalurgia, mercê de suas vastas reservas minerais. Sua população de cerca de 28 milhões de habitantes, hoje beneficiada por programas de

transferência de renda, constitui-se em importante mercado de bens de consumo que estimula a revalorização de sua agricultura, o incremento de indústrias de bens-salário e, em certa medida, a de bens de consumo duráveis. Essa pode ser uma forma de escapar à “maldição” que se abateu e se abate sobre muitas economias petroleiras, fortemente dependentes de importações agrícolas e industriais, o que acarreta graves consequências sociais. Desafio semelhante se coloca para a Bolívia.

O crescimento e a diversificação da industrialização brasileira, assim como a da argentina, permitem pensar também no impulso a mecanismos de complementaridade produtiva entre os países sul-americanos. Aproveitando as vantagens competitivas em alguns domínios de países de economia menor (o *software* uruguaio, por exemplo), é possível avançar na produção de bens mais sofisticados – nas indústrias aeronáutica, bélica ou mesmo automobilística, para citar três casos relevantes – em vários pontos do continente.

A RETOMADA DO MERCOSUL

A retomada do MERCOSUL, facilitada nos últimos anos por maior harmonia das políticas macroeconômicas e dos projetos de desenvolvimento de seus países integrantes, acabou por exercer atração sobre as demais economias da América do Sul. Não só a Venezuela solicitou sua adesão plena ao bloco como os demais países da região aproximaram-se, na condição de associados, juntando-se ao Chile e à Bolívia, que já possuíam esse estatuto. Dessa aproximação surgiu a ideia de formar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que viria mais tarde desembocar na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo Tratado Constitutivo encontra-se em fase final de elaboração.

A UNASUL responde a essa tendência de fortalecer uma política continental, além de sua dimensão comercial, ainda que não a descartando. Por essa razão, privilegia a construção de uma infraestrutura fi-

sica e energética regional, as políticas sociais e a criação de mecanismos financeiros próprios.

Não se trata apenas do projeto do Banco do Sul – em vias de constituição –, mas também de outros instrumentos financeiros que estimulem o investimento, o comércio e os mecanismos de garantias para essas operações. Dentro desse campo, inscreve-se a ampliação dos Convênios de Crédito Recíproco (CCR) e o comércio regional em moedas nacionais, como foi decidido por Argentina e Brasil.

Foi a predominância dessa concepção de integração – que, por certo, não se faz sem idas e vindas – que frustrou o projeto original da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), rejeitado na Cúpula das Américas, em Mar del Plata (2005), por Argentina, Brasil, Paraguai, Venezuela e Uruguai, atitude que seria acompanhada pouco depois por Bolívia e Equador. O que pesou basicamente na inviabilização do projeto da ALCA foi o fato de que ele não dava respostas a questões cruciais, como a dos subsídios agrícolas, que estavam sendo debatidas num foro mais amplo (OMC), enquanto exigia fortes concessões em matéria de produtos industriais, serviços, investimentos e propriedade industrial. Ao aceitá-las, tornar-se-ia irreversível a assimetria entre os Estados Unidos e as economias sul-americanas, especialmente aquelas que têm mais complexidade ou que podem vir a tê-la numa associação mais simétrica, como é o caso do MERCOSUL.

A VENEZUELA NO MERCOSUL

O ingresso da Venezuela no MERCOSUL pode representar uma mudança qualitativa no bloco. Do ponto de vista geopolítico, amplia suas fronteiras para o Norte do continente. Do ponto de vista econômico, incorpora um país importante por suas reservas energéticas e minerais, por seu potencial de desenvolvimento agrícola e pelas dimensões de seu mercado interno.

A alegada “instabilidade” da Venezuela deve ser vista como uma razão suplementar para apressar o ingresso desse país no MERCOSUL. Deve-se a todo custo evitar o isolamento de Caracas do contexto sul-americano.

Por algum tempo houve quem invocasse a “cláusula democrática”, que rege a vida do MERCOSUL, como empecilho para a adesão da Venezuela ao bloco. Essa cláusula é de vital importância para a região, sobretudo tendo em vista os problemas que muitos países enfrentaram num passado não muito distante.

O governo do presidente Hugo Chávez vem de recente eleição (2006), reconhecida pelos observadores internacionais como limpa. O polêmico projeto de reforma constitucional que Chávez submeteu ao país, por muitos qualificado como “autoritário”, foi derrotado no referendo e teve essa derrota aceita pelo presidente venezuelano. Ruíram por terra os argumentos políticos contra o ingresso da Venezuela.

De outro lado, o incremento extraordinário das relações econômicas e comerciais entre o Brasil, os demais países do MERCOSUL e a Venezuela só veio a fortalecer a necessidade de apressar sua plena incorporação ao bloco.

INTEGRAÇÃO REGIONAL E CONFLITO POLÍTICO NOS ANDES

Mas é importante reconhecer que a América do Sul vive uma situação paradoxal, que introduz, por vezes, complexidades na implementação da política externa do Brasil no continente.

O paradoxo reside no fato de que a atual conjuntura sul-americana – em função de fatores econômicos e políticos – propiciou condições extremamente favoráveis para um processo de integração, mas, ao mesmo tempo, oferece dificuldades para que essa integração se materialize na velocidade necessária.

Todos os governos são democráticos. Um grande número deles responde a uma matriz de esquerda ou de centro-esquerda, ainda que sejam muito diferenciados entre si. As economias crescem e faz-se sentir uma melhoria das condições sociais em toda a região.

No entanto, em alguns países, sobretudo em parte da área andina, verifica-se uma aceleração da luta política e, não raro, uma intensificação dos conflitos sociais.

Muitos analistas não hesitam em caracterizar o fenômeno como “renascimento do nacionalismo-populista” – qualificado como “arcaísmo”, posto que remeteria às problemáticas dos anos 1950 na região.

A aceleração dos conflitos políticos não é mais do que um sintoma do processo de democratização por que passam alguns países, após o colapso dos seus esgotados sistemas políticos. Esse foi o caso da crise do bipartidarismo venezuelano, que explica a ascensão de Chávez; da forte instabilidade institucional do Equador (oito presidentes em dez anos); da Bolívia (quatro presidentes em quatro anos) e, em certa medida, do Peru, durante o período Fujimori.

A entrada de novos atores na cena política desses países – em alguns casos sobredeterminada pela presença da questão indígena – colocou na ordem do dia o tema da refundação institucional. Não por acaso, na Venezuela, na Bolívia e no Equador convocaram-se Assembleias Constituintes para fazer com que as mudanças que estavam ocorrendo na sociedade pudessem refletir-se nas instituições políticas.

A denúncia do “nacionalismo populista” como “arcaísmo” é ela mesma “arcaica”, política e conceitualmente. Reflete, em versão atualizada, os mesmos preconceitos que marcaram a avaliação de fenômenos como o peronismo na Argentina, ao qual se procurou, muitas vezes, colar a etiqueta “fascista”.

Diferentemente dos nacionalismos europeus dos anos 1930 – que se expressaram no fascismo, no nacional-socialismo ou no franquismo, para

citar três exemplos relevantes –, as vertentes dominantes do nacionalismo sul-americano tiveram historicamente uma dimensão anti-imperialista, vinculada a uma agenda de reformas econômicas e sociais. Se não deram ênfase suficiente à democracia política em seus programas – como a direita e os liberais também não o fizeram – não chegaram, na imensa maioria de suas formulações, a propugnar um ideário autoritário.

Não pode passar despercebido que o nacionalismo que impregna muitos dos movimentos sociais e políticos da região é o mesmo que coloca a integração continental em primeiro lugar, escorregando, muitas vezes de forma açodada, para propostas de supranacionalidade.

Em economias primário-exportadoras, marcadas pela concentração de renda, sobretudo nos países cuja economia repousava na exploração mineira e/ou petrolífera e gasífera, a luta pela apropriação do excedente transforma-se, em determinadas conjunturas, em agudo enfrentamento social com intensos desdobramentos políticos.

Mas isso ocorreu em sociedades mais complexas também. As mudanças que o peronismo operou na Argentina, o trabalhismo no Brasil ou o cardenismo no México também enfrentaram resistências. Elas contribuíram para a diversificação produtiva desses países, para processos mais ou menos intensos de distribuição de renda e para a extensão da cidadania a milhões de homens e mulheres que viviam à margem do sistema político. Aquilo que muitos qualificaram de “ingresso das massas” na política latino-americana produziu em realidade uma considerável ampliação da democracia política, na esteira da expansão da democracia econômica e social.

Esse quadro se repete hoje, tardia e diferentemente, em parte da América do Sul e introduz muitas vezes um sentimento de “imprevisibilidade”, quando não de insegurança sobre os destinos da região.

A política externa brasileira tem de lidar com essas circunstâncias históricas.

A INTERNACIONALIZAÇÃO DO CONFLITO COLOMBIANO

Os recentes acontecimentos que envolvem Colômbia, Equador e, em certa medida, Venezuela constituem um novo desafio para os projetos de integração sul-americana.

Contrariando aqueles que buscaram ver um viés “ideológico” na atual política externa – discutindo mais pessoas do que ideias –, o Brasil buscou, e conseguiu, manter uma relação equilibrada com todos os seus vizinhos. Nesse, como em outros aspectos, não houve “dualismos” na presença brasileira na América Latina ou no mundo.

A Colômbia não foi exceção. Antes mesmo da posse de Lula, o governo Uribe foi informado pela assessoria do futuro presidente de que não haveria ambiguidade nas posições brasileiras. O novo governo do Brasil teria um só interlocutor naquele país – seu governo constitucional. Com isso, se desfazia uma série de especulações sobre supostas simpatias do Partido dos Trabalhadores (PT) para com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que não encontravam o mínimo amparo na realidade, sendo veiculadas no exterior por órgãos de extrema-direita como o *Washington Times*, ligado à Seita Moon, e repetidas no Brasil por pessoas do mesmo calibre intelectual.

É evidente que o conflito colombiano – que começou há décadas – preocupa todos aqueles que apostam na integração sul-americana. Ele golpeia um país com um enorme potencial econômico, político e cultural, para o qual no passado o Brasil nem sempre deu a atenção devida. Mas essa preocupação nunca se traduziu em qualquer tipo de intromissão por parte do atual governo brasileiro.

O Itamaraty ofereceu o território brasileiro para uma eventual negociação entre o governo colombiano e os grupos guerrilheiros. O Brasil contribuiu ativamente para a superação das tensões entre Colômbia e Venezuela a partir do Caso Granda, o dirigente das Farc sequestrado pelos

serviços de inteligência colombianos em Caracas. A presença do assessor de política externa do presidente Lula nas negociações entre o governo e os sindicatos colombianos ou na comissão que foi a Villavicencio para receber os reféns das FARC se fez com conhecimento e anuência de Bogotá. Mereceu o reconhecimento do presidente Uribe.

É exatamente essa posição, desprovida de qualquer *parti pris* ideológico, que tem permitido ao governo brasileiro desempenhar um papel de mediador nos contenciosos que se avolumaram na esteira da recente crise colombiana.

É compreensível a preocupação de Bogotá em não internacionalizar seu conflito interno. Por essa razão, o governo brasileiro não tomou, no curso destes cinco últimos anos, nenhuma iniciativa que pudesse parecer interferência nos assuntos daquele país.

Em relação às FARC, particularmente, o governo brasileiro não lhe conferiu o estatuto de “força beligerante”, como o fez inadequadamente o governo venezuelano. Tampouco qualificou-as, como alguns pediam – não o governo colombiano –, como “terrorista”. Não o fez porque o Brasil não é uma agência de certificação, como alguns países se arrogam ser.

Segue, nesse particular, as orientações das Nações Unidas, a quem cabem essas funções. Mas a decisão brasileira também obedece a razões de natureza prática: qualificar uma organização como “terrorista” significa inabilitar-se para negociar com ela no futuro, caso se coloque a necessidade de participar em tratativas para um acordo humanitário.

Tal atitude não significa, no entanto, alguma leniência em relação ao terrorismo, seja ele praticado por grupos políticos ou por Estados. Menos ainda alguma simpatia pelas posições e atitudes concretas desse e de outros grupos armados. Repugnam ao governo brasileiro sequestros, atentados terroristas, promiscuidade com o narcotráfico, não importando os valores políticos, ideológicos ou religiosos de que venham revestidos. Por essa razão, o governo, e o presidente Lula, em particular,

condenaram com ênfase todas as violações aos Direitos Humanos praticados pelas FARC.

A possibilidade de internacionalização do conflito colombiano acentuou-se com a ação contra as FARC no território equatoriano, que configurou gravíssima infração do Direito Internacional.

Não condenar essa ação seria aceitar que se introduzissem, na América do Sul, práticas militares que, em outras regiões do mundo, além de ilegais, têm-se revelado absolutamente ineficazes. A reação unânime da América do Sul mostrou a aguda sensibilidade dos governos da região para com os riscos que tais atitudes teriam para o futuro do continente, justamente quando ele discute formas superiores de integração.

Mas os riscos de internacionalização do conflito também existem em função de outros fatores. Aí se alinham a sensibilidade do governo francês *vis-à-vis* a sorte de Ingrid Betancourt², o papel que Hugo Chávez desempenha nas negociações sobre a libertação de reféns e sua ofensiva retórica contra Uribe e a própria participação dos Estados Unidos na política de segurança interna do governo colombiano. A todos esses fatores, soma-se a porosidade das fronteiras, que pode levar à reprodução dos graves incidentes, como os que resultaram da morte de Raúl Reyes³.

Diferentemente do que ocorreu nos anos 1970/1980 na Indochina – quando o conflito vietnamita se alastrou para o Cambodja e o Laos –, a América do Sul não oferece condições para uma contaminação político-militar semelhante, ainda que as conexões com o tráfico de drogas e de armas não devam ser subestimadas.

O máximo que tem ocorrido é a utilização de territórios limítrofes como “santuários” para a guerrilha, problema que se coloca não só para os países “invadidos”, que têm dificuldade de exercer controle sobre am-

2. Ingrid Betancourt, senadora franco-colombiana sequestrada pelas FARC em 2002, foi libertada em 2 de julho de 2008.

3. Raúl Reyes, guerrilheiro colombiano, considerado porta-voz internacional das FARC, foi morto em 1 de março de 2008.

plas e difíceis fronteiras, como também para a Colômbia, que admite iguais dificuldades no controle de partes de seu próprio território, incluindo zonas fronteiriças.

O governo Uribe, a partir do fracasso da experiência negociadora de seu predecessor Pastrana, optou por uma política de enfrentamento militar com as FARC, ainda que tenha aberto negociações com o Exército de Libertação Nacional (ELN) e tenha chegado a acordos com os paramilitares, de direita.

Não cabe ao Brasil julgar essa estratégia, definida por um governo soberano, que contou por duas vezes com o respaldo do voto popular. Mas o Brasil não pode se omitir quando a política interna de qualquer país incide de forma adversa no entorno sul-americano.

Não se trata de prescrever fórmulas para solucionar os problemas colombianos, o que seria uma intolerável intromissão na realidade política daquele país. Trata-se, antes, de pensar em mecanismos regionais que impeçam o extravasamento de conflitos locais para o resto da região.

Obedece a essa ideia a iniciativa que o presidente Lula pretende apresentar a seus colegas sul-americanos de constituição de um Conselho Sul-americano de Defesa, que avoque a si, entre outras atribuições, o enfrentamento das questões relacionadas com a segurança coletiva do continente. Tal conselho pode ser um dos instrumentos de contenção de movimentos que ameacem desestabilizar a região.

Da mesma forma, a intensa atividade diplomática que se seguiu aos incidentes da fronteira Colômbia-Ecuador buscando, ao mesmo tempo, baixar a tensão política, apurar responsabilidades e prevenir outros incidentes, é de fundamental importância para chamar a atenção de todos os envolvidos para a necessidade de preservar o essencial, isto é, a unidade da região.

A política não é destino, mas construção humana, sobre condições históricas dadas; a percepção e as iniciativas do Brasil na América do Sul

têm de estar orientadas pela necessidade de articular realidades distintas, muitas vezes contraditórias. A integração far-se-á no respeito à diferença, porque não há mais espaço para a homogeneidade da submissão.

A complexidade que essa tarefa introduz na política externa resulta do fato de que o governo brasileiro – respeitoso do princípio de não intervenção – não ultrapassa as fronteiras que estabelece a soberania nacional, mas, ao mesmo tempo, não fica alheio àquilo que está ocorrendo em cada um dos países da região.

Não interferência, por certo. Mas tampouco indiferença.



13/9/2005. GUATEMALA. PRESIDENTE LULA
COM MARCO AURÉLIO GARCIA E O MINISTRO
CELSO AMORIM, DURANTE REUNIÃO DOS
CHEFES DE ESTADO E DE GOVERNO
DOS PAÍSES DO SISTEMA DE INTEGRAÇÃO
CENTRO-AMERICANA (SICA) E DO BRASIL.
FOTO: RICARDO STUCKERT/PR



21/7/2006. CÓRDOBA - REUNIÃO ENTRE O PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, ACOMPANHADO DE SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES, MARCO AURÉLIO GARCIA, E A PRESIDENTA DO CHILE MICHELLE BACHELET E SEU CHANCELER, ALEJANDRO FOXLEY, NA 30ª REUNIÃO DO CONSELHO DO MERCADO COMUM E CÚPULA DOS PRESIDENTES DO MERCOSUL. FOTO: RICARDO STUCKERT/PR

O LUGAR DO BRASIL NO MUNDO: A POLÍTICA EXTERNA EM UM MOMENTO DE TRANSIÇÃO¹

À memória de Nani Stuart e de Gilberto Dupas

O lugar que um país pode ocupar no mundo é duplamente determinado. De um lado, estão condicionantes econômicas, sociais, políticas e culturais internas. De outro, a correlação de forças internacional.

Por maiores constrangimentos que esses fatores possam exercer – e sabemos que não são pequenos –, sempre haverá espaço, maior ou menor, para modificar seu curso. Afinal, a política, aí incluindo a política externa, é essencialmente construção histórica coletiva, por certo condicionada, mas não mera expressão de supostas “determinações objetivas”, como se a “objetividade” não fosse também obra da ação humana.

Em 2002, o Brasil e o mundo viviam um momento de transição. Nesse contexto, a eleição de Lula representou, ao mesmo tempo, um voto de protesto e de esperança. Por meio dele, a sociedade brasileira buscava realizar a experiência inédita de ser governada à esquerda.

Ainda que a mudança se anunciasse como moderada, conforme preconizava a Carta ao Povo Brasileiro², a pesada herança conjuntural e

1. Publicado em *Brasil entre o passado e o futuro*, Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (orgs). Boitempo Editorial e Editora Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 153-176.

2. A *Carta ao Povo Brasileiro*, assinada em 22 de junho de 2002, é um compromisso do candidato Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, registrando que respeitaria os contratos, manteria a inflação sob controle e o equilíbrio fiscal.

estrutural recebida impunha um conjunto de transformações profundas. Sem elas, não só seriam frustradas as expectativas e esperanças de milhões de homens e mulheres como havia o sério risco de o país mergulhar em profunda e irreversível crise, da qual surgiam sinais evidentes.

O governo Lula foi iniciado no mesmo momento em que o governo dos Estados Unidos preparava a insensata aventura no Oriente Médio. Em dezembro de 2002, antes de sua posse, Lula pôde constatar nas conversações mantidas no salão oval da Casa Branca a obsessão de George W. Bush em atacar o Iraque. Ao replicar ao presidente norte-americano que sua guerra seria “contra a fome e a pobreza”, Lula não só se dissociava dos planos de Bush como anunciava uma agenda distinta que, tanto no plano interno quanto no externo, marcariam seu governo.

A Guerra do Iraque e seus trágicos desdobramentos ulteriores, contra a qual o presidente brasileiro se mobilizou intensamente no plano internacional nas primeiras semanas de seu governo, deu mais um sinal de que a hegemonia norte-americana no mundo começava a ser questionada. Foi sintomática a resistência que a política dos Estados Unidos sofreu naquela conjuntura. Não só da parte de grandes potências – França, Alemanha, Rússia, China – como também do Chile e do México, que se recusaram, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, a dar o aval da ONU ao ataque.

Não por acaso, o tema do multilateralismo voltou a ocupar lugar de destaque no debate internacional.

Pouco mais de uma década antes, os Estados Unidos apareciam aos olhos do mundo como única e indiscutível potência global. Haviam derrotado, pacificamente, a União Soviética e, militarmente, o Iraque. Sua economia vicejava. O ideário do Consenso de Washington oferecia parâmetros para os cinco continentes.

É verdade que as sucessivas crises dos anos 1990 – em que México, Sudeste Asiático e Rússia foram muito atingidos – enviavam sinais

alarmantes sobre uma globalização financeira dominada pela desregulamentação dos mercados. Mas também é certo que esses sinais não foram suficientemente fortes para convencer governantes sobre as ameaças que viriam a se materializar dramaticamente em 2008.

O único sinal mais preocupante para a hegemonia norte-americana no mundo era o crescimento espetacular da China e as evidentes implicações que esse fato teria, no médio prazo, para o equilíbrio internacional de forças.

ACIMA DAS SANDÁLIAS

Por que o Brasil passou a ocupar um novo e relevante lugar no mundo, em um espaço de tempo inferior a uma década?

Por que passou a ser convidado às reuniões do G8, a integrar o G20 financeiro e os BRICS (Brasil, Rússia, Índia e China, países emergentes), além de estar na origem do G20 da Organização Mundial do Comércio (OMC), que mudou a lógica das negociações comerciais no mundo?

Por que a grande imprensa mundial passou a tratar o país de forma elogiosa nas páginas de economia e política, quando antes o Brasil aparecia, quase exclusivamente, no noticiário esportivo ou policial?

Não podem ser excluídas a personalidade carismática do presidente, nem a qualidade da diplomacia brasileira, fatores que contribuíram para a projeção que o país passou a ter no mundo. Tampouco deverão ser descartadas as diretrizes de política externa que, sob a inspiração direta de Lula, o Itamaraty implementou com competência.

Há que se buscar outro elemento, no entanto, sem o qual o Brasil não poderia estar no lugar que hoje ocupa no cenário internacional. Esse elemento está diretamente ligado às transformações internas pelas quais o país passou nos dois governos Lula.

No século XX, o Brasil, em cinco décadas, sobretudo entre os anos 1930 e 1980, experimentou um crescimento econômico acelerado –

6,7% de média anual –, algo semelhante ao desempenho da economia chinesa nos últimos 20 anos.

Esse crescimento, que projetou o país dentre as oito maiores economias do mundo, foi acompanhado, no entanto, de uma concentração de renda extraordinária, que situou o Brasil entre os países mais desiguais do planeta.

A desigualdade se expressava não só nos números frios das estatísticas econômicas e sociais: ela aparecia nas diferenças do Centro-Sul rico em relação ao Norte-Nordeste, pobre ou miserável, ou mesmo no interior das grandes metrópoles do Sudeste. Estava presente na discriminação à população negra e à indígena, ou mesmo em relação às mulheres, uma prática não sancionada institucionalmente, mas parte dos “usos e costumes” nacionais. Manifestava-se, finalmente, na concentração de conhecimento em um país que podia exibir, lado a lado, a excelência de suas universidades e dezenas de milhões de analfabetos.

Apresentada como sociedade “dual”, a “Belíndia” brasileira (mistura de Bélgica com Índia) apareceu aos olhos de alguns – aí incluindo um ex-presidente – como um país incapaz de integrar ao menos um terço de sua população, condenada a permanecer à margem do “novo Renascimento” supostamente em curso no mundo.

Faltava entender que tal fenômeno, apresentado como dualismo da economia e da sociedade brasileira, menos que acidente histórico ou até anomalia conceitual, era a consequência de uma estratégia vitoriosa dos donos do poder que sempre haviam logrado “modernizar” o país sem realizar reformas, conservando as estruturas passadas. A incapacidade de derrotar esse projeto perverso punha a nu a incapacidade das forças políticas, empenhadas na mudança, de construir um projeto de transformação que fosse além da retórica e conseguisse articular um novo bloco social para enfrentar os grandes desafios nacionais.

A experiência desses 50 anos da história republicana demonstrava, além de um crescimento acompanhado de forte concentração de renda, uma recorrente instabilidade macroeconômica, forte vulnerabilidade externa e pronunciado déficit democrático. Mais da metade dos 55 anos que separam 1930 de 1985 passaram-se sob regime de exceção. E, mesmo nos intervalos democráticos desse período, persistiu uma democracia mitigada.

Era difícil imaginar como o Brasil, eternamente apresentado como “país do futuro”, com tamanho lastro, poderia aspirar um lugar mais importante no mundo, correspondente a seu potencial.

Desde 2003, no espaço de sete anos, foram enfrentados com êxito grandes problemas da sociedade brasileira e atingiram-se resultados como o crescimento com distribuição de renda, permitindo forte inclusão social, o equilíbrio macroeconômico, dando sustentabilidade ao desenvolvimento, e a redução da vulnerabilidade externa, protegendo o país das crises internacionais. Tudo isso no marco do alargamento e do aprofundamento democrático.

Não procede, portanto, o raciocínio cético de alguns, segundo o qual a projeção que o Brasil alcançou no mundo de hoje é efêmera, simples reiteração de situações passadas, a exemplo daquela vivida durante o “milagre econômico” nos tempos do regime militar.

Desde os anos 1980 – a década perdida –, o país confrontou duas agendas: a de um desenvolvimentismo superado, pois instável no plano macroeconômico, socialmente excludente e, não raro, politicamente autoritário; e a neoliberal, celebrada *urbi et orbi* pelos supostos êxitos colhidos no Reino Unido de Margareth Thatcher ou no Chile de Augusto Pinochet.

A força do ideário conservador viu-se agigantada a partir do colapso do “socialismo real” na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e na Europa do Leste, dos descaminhos da social-democracia na Europa ocidental ou mesmo dos impasses do nacional-desenvolvimentismo no então chamado “Terceiro Mundo”.

A opção pela agenda conservadora, simbolizada pela eleição de Collor de Mello e, posteriormente, de Fernando Henrique Cardoso (FHC), significou dar prioridade ao equilíbrio fiscal sobre o desenvolvimento, que se manteve nulo ou instável. Significou também não enfrentar a exclusão social, aprofundar a vulnerabilidade externa e levar adiante o desmantelamento do Estado. O controle da inflação – logrado no final do governo Itamar Franco e nos primeiros anos da administração FHC – não foi capaz de resolver os desafios clássicos de nossa economia e sociedade. Foi obtido à custa de uma política cambial desastrosa, de um processo de privatizações que torrou cerca de 100 bilhões de dólares e de uma política fiscal que comprometeu a capacidade de planejamento estratégico do Estado. Sua debilidade apareceu na crise do apagão elétrico ou no abandono a que foram relegadas nossas universidades, apenas para citar dois exemplos de uma série de outros.

Um elemento mais grave a destacar: a política macroeconômica da época não foi sequer capaz de lograr os efeitos estabilizadores que anotava como sua prioridade. Foi o que se viu quando da crise russa em setembro de 1998, ou na (maxi)desvalorização do real “pelo mercado” (sic!) em janeiro de 1999 ou, finalmente, nas fortes pressões inflacionárias que se manifestaram em 2002.

Acompanhando essa agenda econômica de “uma nota só”, nossa política externa sofria de autolimitações evidentes. Às vésperas de deixar as funções de ministro das Relações Exteriores, o embaixador Luiz Felipe Lampreia, afirmava sem inibições: “O Brasil tem um papel adequado a seu tamanho. O Brasil não pode querer ser mais do que é, mesmo porque tem uma série de limitações, a principal das quais é seu déficit social”³.

Esse “complexo de vira-lata”, retomando a expressão usada por Nelson Rodrigues para identificar um sentimento de subalternidade que per-

3. *Jornal do Brasil*, 17 de dezembro de 2000, p. 20.

passa setores da elite brasileira, ainda hoje pode ser detectado entre “observadores” da política externa – alguns ex-diplomatas – sempre que o Brasil assume maiores responsabilidades no cenário internacional, subindo, para empregar a expressão de um ex-embaixador, “acima de suas sandálias”.

A retomada do crescimento com forte distribuição de renda – a volta do desenvolvimento –, o controle da inflação, a redução da relação dívida interna/PIB, os êxitos do comércio exterior, a passagem da condição de devedor à de credor internacional, e, sobretudo, os grandes avanços no combate à pobreza e à exclusão social criaram condições para uma política externa mais “ativa e altiva”, para empregar a expressão do chanceler Celso Amorim.

A política externa do governo Lula não ficou, porém, à espera de que esses resultados econômicos e sociais se materializassem.

Definiu desde o início suas prioridades, estabelecendo uma nova articulação entre o “externo” e o “interno”. Soube entender que o interesse nacional não pode existir separado da posição que o país busca ocupar em um mundo assimétrico e complexo como aquele em que vivemos hoje.

Houve o entendimento de que a política externa não poderia ser apenas um instrumento de projeção dos interesses nacionais no cenário internacional, mas que nossa inserção no mundo, sobretudo na região, teria uma incidência decisiva sobre nosso projeto nacional de desenvolvimento. Seria um de seus elementos constitutivos.

A OPÇÃO SUL-AMERICANA⁴

A partir de 2003, a prioridade número um da política externa foi uma forte aproximação com os 12 países que integram a América do Sul, dez dos quais fazem fronteira com o Brasil.

4. Tema tratado em artigo de mesmo título publicado em Interesse Nacional e republicado neste volume.

O primeiro instrumento para a realização de uma política sul-americana foi o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), à época integrado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tendo o Chile e a Bolívia como países associados.

Já era difundida e aceita a tese de que o MERCOSUL deveria ir além de uma associação puramente comercial, para avançar em outras dimensões, especialmente na da integração produtiva.

Para tanto, duas dificuldades precisavam ser enfrentadas.

A primeira era a de que a própria integração comercial não se completara. O MERCOSUL pretendia ser uma União Aduaneira, mas ainda estava longe disso. A segunda dificuldade, e talvez a maior, estava ligada ao fato de que, sendo uma União Aduaneira, ainda que imperfeita, perdia capacidade de atração sobre outros países da região que permaneciam céticos ou haviam feito distintas opções em matéria comercial. Era o caso da Comunidade Andina (Can), da Comunidade do Caribe (CARICOM) ou do Chile, que estavam empenhados em firmar tratados de livre-comércio com os Estados Unidos e outros países desenvolvidos. Os desdobramentos da situação sul-americana, desde aquela época, só vieram a aprofundar essa heterogeneidade de regimes comerciais.

De qualquer maneira, e mesmo vivendo dificuldades internas, o MERCOSUL foi capaz de atrair para a condição de associados todos os países da América do Sul e ainda outros, como México e Cuba, além de estabelecer acordos com países de fora da América Latina.

Dessa associação mais ampla surgiu a ideia de fundar a Comunidade Sul-Americana de Nações, proposta pelo Brasil, mais tarde denominada União das Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Ela surgia de uma dupla e contraditória constatação: A América do Sul possuía, e possui, trunfos extraordinários para uma inserção competitiva no mundo de hoje. Porém, seu nível atual de integração dificultava realizar essa vocação.

Estão entre os trunfos da região o seu potencial energético – o maior do mundo, considerando sua produção e reservas de petróleo e gás – e sua capacidade em energia hidroelétrica, eólica e na área dos biocombustíveis. A região possui não só um terço das reservas de água do planeta, como uma extraordinária biodiversidade, até agora pouco explorada. A isso se somam as riquezas do continente em recursos minerais e sua capacidade de produção de alimentos, itens que serão cada vez mais procurados no mundo.

Zona de paz, beneficiada por incomum situação de estabilidade política, todos os países têm governos constituídos por meio de eleições democráticas, com extensa participação da sociedade. Mesmo aqueles países que podem dar a impressão de estar vivendo instabilidade estão passando, em realidade, por processos de ajuste institucional, necessários sempre que o espaço público se amplia e as estruturas governamentais passadas não são capazes de dar conta do ingresso de novos personagens na cena política.

Com escassos contenciosos de fronteira – solucionáveis por via diplomática –, a América do Sul enfrenta como seu principal desafio a resolução das desigualdades sociais que ainda marcam todos seus países. No entanto, as políticas seguidas em praticamente toda a região mostram a adoção de orientações econômicas e sociais que contribuem, em maior ou menor medida, para a redução da pobreza e da desigualdade. O êxito dessas políticas – do qual o Brasil é um exemplo concreto, mas não único – contribuirá para dar à região uma vantagem suplementar. Seus mais de 350 milhões de habitantes estão gradativamente constituindo um gigantesco mercado de consumo que poderá transformar-se – como ocorreu no caso brasileiro – em extraordinário fator de crescimento econômico e de estabilidade social.

Entretanto, existem sérios obstáculos à integração, como o baixo índice de conexão física, energética, produtiva e financeira. O êxito da UNASUL está diretamente ligado à sua capacidade de articular enormes

recursos energéticos, colocando-os à disposição de todos os países da região. Da mesma forma, é imperioso construir estradas, pontes, portos, aeroportos e outras obras viárias que favoreçam a aproximação não só das economias locais, mas de seus homens e mulheres. Isso permitirá ligar os dois oceanos, interiorizar o desenvolvimento, integrar os sistemas produtivos, fortalecer uma cidadania e uma cultura regionais.

O Brasil compreendeu que somente por intermédio do comércio não se resolvem os problemas da construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática. Ao contrário, a integração comercial pode, nas circunstâncias atuais, agravar as assimetrias entre países mais desenvolvidos e de economia mais complexa e diversificada, como Brasil e Argentina, de um lado, e os demais, de outro.

Além da integração física e energética, é necessário construir instrumentos de integração produtiva que permitam a todos os países da região agregar valor a seus produtos naturais, garantir sua segurança alimentar, dispor de capacidade de investimento, sem que tenham de se sujeitar aos constrangimentos que a maioria das instituições financeiras internacionais estabeleceu até hoje.

Daí porque ganham importância instrumentos como os fundos para o desenvolvimento, os acordos comerciais em moedas nacionais e, particularmente, o Banco do Sul, recentemente criado.

É evidente que, para alcançar essas metas de integração e, mais tarde, para consolidá-las, são necessárias instituições que, respeitando a soberania nacional de cada país-membro, sejam capazes de fortalecer a solidariedade decorrente de uma integração com crescente conteúdo supranacional, porém, ao mesmo tempo, isenta de pretensões hegemônicas.

Para levar adiante políticas sociais integradas, assim como para combater a criminalidade transnacional, em especial o narcotráfico, da mesma forma que para assegurar uma política de defesa comum, são necessárias iniciativas que proporcionem eficácia ao processo de integração.

Entre muitos exemplos a serem resgatados estão o combate ao narcotráfico e a reconstituição dos mecanismos de defesa dos países da região. De um lado, a experiência de muitos países da América do Sul – a Bolívia, por exemplo – demonstra que a assistência de agências extrarregionais no combate ao narcotráfico, além de ineficaz, envolve com frequência descabida ingerência em assuntos internos do país, muitos dos quais sem nenhuma ligação com o enfrentamento da criminalidade. Daí a decisão de criar um Conselho Sul-Americano de Combate ao Narcotráfico.

De outro lado, a percepção de que não há efetiva política de integração regional sem uma política própria de defesa, o que levou os países da UNASUL a criar o Conselho Sul-Americano de Defesa, cujo propósito é, em primeiro lugar, contribuir para a construção de uma doutrina de defesa própria da região. Ao mesmo tempo em que respeita a soberania nacional dos países membros, essa doutrina não inclui temas alheios a nossa problemática regional. Deve também desenvolver instrumentos capazes de fortalecer a confiança entre os países da região por meio do exercício da transparência na troca de informações sobre estratégias e práticas de defesa e opções em termos de armamento, além de propiciar o intercâmbio de pessoal e estabelecer bases para uma indústria militar regional.

O processo de integração sul-americana exige consistência e rapidez, tendo em vista o momento de transição que o planeta vive, de um mundo unipolar para um mundo multipolar. A América do Sul pode constituir-se em um dos polos desta nova configuração geopolítica internacional.

Ao mesmo tempo, a existência de um organismo regional como a UNASUL pode contribuir para restabelecer a paz e o equilíbrio institucional em países eventualmente confrontados com graves crises internas. Passados poucos meses de sua criação, a UNASUL foi fundamental para encontrar uma solução pacífica para o conflito que ameaçava a própria integridade territorial da Bolívia.

Os processos de integração apresentam enorme complexidade, como ilustra a experiência europeia. No caso da América do Sul, como foi em parte mencionado anteriormente, esse processo apresenta uma dificuldade particular: o enorme descompasso territorial, populacional e econômico entre o Brasil e seus vizinhos.

Essa assimetria tem profundas implicações para as iniciativas diplomáticas do Brasil na região. No passado, outros ensaios de integração não prosperaram, na medida em que o tema das assimetrias, mesmo que formalmente reconhecido, não era efetivamente levado em conta.

O fato de ser maior impõe ao Brasil maiores responsabilidades. Por ter compreendido e assumido essas responsabilidades diferenciadas é que o governo brasileiro se portou adequadamente em seus relacionamentos com a Bolívia, quanto à questão do gás, ou com o Paraguai, a respeito do uso da energia elétrica, para citar dois episódios com grande repercussão e alvos da incompreensão e oposição de alguns.

O governo Lula herdou do regime militar o acordo com o Paraguai sobre a Hidroelétrica Binacional de Itaipu e, do governo FHC, o gasoduto com a Bolívia. A decisão dos militares de construir Itaipu em associação com o Paraguai, arcando o governo brasileiro com a totalidade dos custos, mais que uma opção de política energética, teve clara significação geopolítica. De acordo com a lógica daqueles tempos, a finalidade era atrair o Paraguai, isolando a Argentina. A resolução dos impasses daí decorrentes exigia uma saída política, muito mais do que uma solução técnica. Com esse espírito, o presidente Lula chegou aos recentes acordos com o novo governo paraguaio.

Nos anos 1990, a decisão do governo FHC de tornar o Brasil dependente do gás boliviano foi, no mínimo, arriscada, tendo em vista a instabilidade que a Bolívia vivia naquele momento, estendida até os primeiros anos do século XXI.

Nos dois casos, o governo Lula atuou movido pela necessidade de garantir a segurança energética do país. Mas sua atitude esteve também

informada por questões de princípios. A Bolívia tinha direito à propriedade de seus recursos naturais, como o Brasil o tem e exerce. O governo Evo Morales pagou pela nacionalização das instalações da PETROBRAS, contrariamente ao que tantas vezes a oposição e parte da imprensa propalaram. O presidente Lula teve compreensão sobre a simbologia que as demandas bolivianas e paraguaias apresentavam nos dois países. Elas apareciam como instrumentos de coesão social e política, capazes de alimentar projetos de desenvolvimento nacional que os libertassem da situação de países dependentes de um só produto. Pela mesma razão, o Brasil também tem se empenhado na diversificação da economia desses e de outros países da região, com o objetivo de reduzir assimetrias e dependências.

Não deixa de ser sintomático que muitos dos que criticaram a suposta “tibieza” da diplomacia brasileira para com Bolívia e Paraguai – não raro com argumentos racistas, ou querendo ver preferências ideológicas – tenham sido, no passado, os mesmos que pregaram e praticaram a mais absoluta subserviência em relação às grandes potências. As preferências ideológicas eram outras.

O Brasil fez uma opção clara. Não quer ser um país próspero em meio a um conjunto de países pobres e desesperançados quanto a seu futuro. A altivez não é incompatível com a solidariedade. E a solidariedade também serve ao interesse nacional, que muitos invocam sem efetivamente compreender o que venha a ser.

Quando o interesse nacional esteve efetivamente em jogo – nas negociações para o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) –, a posição do Brasil, em consonância com o MERCOSUL, se fez sentir sem ambiguidades, com a determinação que as circunstâncias exigiam naquele momento.

O não dado à proposta da ALCA na cúpula de Mar Del Plata foi expressão maior de defesa do interesse nacional.

OLHANDO PARA O SUL

A opção sul-americana é parte – a mais imediata e lógica – de uma estratégia de fortalecimento dos laços do Brasil com o Sul do mundo.

Uns poucos têm tentado ver nessa estratégia uma “recaída terceiro-mundista”, dando a esse qualificativo sentido pejorativo.

A expressão “Terceiro Mundo” aludia, à época de seu surgimento, a um fenômeno político extremamente importante. A partir da Conferência de Bandung, em 1955, um grupo de líderes de países que não se alinhavam com os Estados Unidos e seus aliados, nem com a União Soviética e seus associados, buscou construir uma alternativa à bipolaridade que sufocava a política mundial naqueles tempos de guerra fria.

O “terceiro-mundismo” é impensável sem o extraordinário movimento de descolonização da África e da Ásia nos anos 1950-1960. Refletia a expectativa de regimes então chamados de “intermediários” de construir uma opção distinta dos imperialismos ocidentais e do autoritarismo burocrático da URSS.

Não por acaso, as tentativas de construir no Brasil uma política externa independente, nos anos 1960, durante o governo Jânio Quadros e o governo João Goulart, cuja influência na diplomacia brasileira transcendeu aquela breve conjuntura, foram muito nutridas de ideias provenientes da percepção do fenômeno do “Terceiro Mundo”.

Hoje, passadas muitas décadas daquela relevante experiência internacional, nos marcos de uma reorganização política e econômica do planeta, ganha de novo importância a relação Sul-Sul como fator constitutivo de uma nova correlação de forças internacionais, ainda que as circunstâncias históricas tenham se modificado radicalmente.

A emergência da China e da Índia faz da Ásia um novo polo de desenvolvimento no mundo. A Rússia tenta superar a crise provocada pela desagregação da União Soviética e começa lentamente a recuperar o papel que a URSS havia perdido a partir dos acontecimentos de 1989-

1991. Nos últimos anos, ainda que em forma muito desigual, assiste-se ao renascimento do continente africano.

Todos esses movimentos não poderiam passar despercebidos ao governo brasileiro na (re)orientação de sua política externa.

A inflexão em direção à África, criticada por uns poucos como irrelevante, correspondia à percepção brasileira dessa emergência de novos atores. Tinha também um significado particular. O Brasil, com mais de 50% de sua população autodeclarada como negra ou parda, situava-se, depois da Nigéria, como a segunda nação de afrodescendentes no mundo.

As visitas de Lula a 21 países daquele continente têm uma justificativa adicional. Celebram a contribuição dos africanos para a construção da nação brasileira. Sublinham a ideia de que a paz e o desenvolvimento no mundo só poderão ser alcançados com a eliminação dos bolsões de pobreza e desigualdade, em grande parte concentrados na África. As ações internacionais de Lula contra a fome e a pobreza destinavam-se essencialmente ao continente africano.

Na esteira dessa ofensiva diplomática, registrou-se não só um considerável incremento do comércio, mas também a crescente presença de empresas brasileiras na África. Agências governamentais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) abriram escritórios em Acra e Maputo. A primeira encarregou-se de realizar pesquisas para renovar a agricultura africana; e a segunda, de contribuir para o combate a epidemias e pandemias, como a do HIV.

A expressão mais significativa dessa opção Sul-Sul foi o estabelecimento do acordo Índia, Brasil, África do Sul (IBAS), reunindo três grandes democracias multiétnicas situadas em três grandes continentes do mundo emergente.

O fortalecimento das relações com a República Popular da China, que se transformou no primeiro parceiro comercial do Brasil, e a parti-

cipação nos BRICS, que reúne também a Índia e Rússia, correspondem a profundas mudanças que começaram a ser produzidas na cena mundial, reforçando a ideia de multipolaridade.

As iniciativas e intensa participação do Brasil em foros, como América do Sul-Países Árabes e América do Sul-Países Africanos, também fortalecem os nexos Sul-Sul indispensáveis neste período de reconfiguração econômica e política do mundo.

MULTILATERALISMO, MULTIPOLARIDADE E NOVA GOVERNANÇA MUNDIAL

O fortalecimento do multilateralismo como princípio reitor das relações internacionais e a tendência à configuração de um sistema mundial multipolar põem em evidência a necessidade de novos mecanismos de governança global para enfrentar as grandes questões atuais: a paz e a segurança coletiva, a democratização das relações internacionais, a construção de uma nova ordem econômica e financeira e a preservação do clima e do meio ambiente.

Passados mais de 60 anos do fim da Segunda Guerra Mundial, o mundo continua dominado por práticas e instituições surgidas na esteira daquele grande conflito. A correlação de forças atual, em muito distinta da do imediato pós-guerra, não se expressa nas instituições globais de hoje.

Muitas décadas após 1945, surgiram novas geografias econômicas e políticas. Países derrotados e arrasados pela guerra, como o Japão e a Alemanha, transformaram-se em grandes potências econômicas. A Europa cicatrizou as feridas da guerra civil de 50 anos que sobre ela se abateu, tornando-se um gigantesco polo econômico e político. A União Soviética, que emergiu como grande potência no pós-guerra, desintegrou-se. A Ásia transformou-se em motor da economia mundial e projeta potências econômicas, políticas e militares, como a China e a Índia. A África, ape-

sar de sinais positivos que emite nos últimos anos, e também o mundo árabe sofrem ainda os efeitos de séculos de dominação colonial.

Nessa conjuntura, a democratização da América Latina e os avanços econômicos e sociais dos últimos anos, ainda que lentos e desiguais, apontam para a nova e promissora realidade. Hoje, é difícil tratar a região como simples quintal (*el patio trasero*) dos Estados Unidos – a exemplo do que ocorria no passado.

Todas essas transformações, aqui anotadas de forma sumária e superficial, reforçam a necessidade de uma mudança importante nas instituições mundiais, sobretudo quando a humanidade se vê confrontada com ameaças imediatas, como os efeitos atuais da crise, ou até mesmo com outros não muito longínquos, como os relacionados com a mudança climática.

A Organização das Nações Unidas (ONU) sofreu um evidente processo de desgaste. Foi inibida durante longo período pelos efeitos do condomínio EUA-URSS. Foi ainda mais relegada durante o período em que os Estados Unidos reinaram de modo unilateral.

A Assembleia Geral da ONU perdeu poder, servindo mais como espaço de exercício retórico do que efetiva instância decisória. O Conselho de Segurança revelou-se igualmente incapaz de atuar de forma eficiente em situações de gravidade, como a crise iraquiana ou o conflito na Palestina, uma zona de instabilidade que se irradia por todo o Oriente Médio e ameaça a paz mundial.

A demanda brasileira – somada à de outros países – de um lugar permanente no Conselho de Segurança expressa a preocupação de amplos setores da comunidade internacional de dar a esse órgão uma representatividade – e legitimidade – que hoje ele não tem.

Foi essa crise nos mecanismos de governo mundial que levou à criação do G7, mais tarde transformado em G8, após a incorporação da Rússia.

Mas, por pouco andar, esse organismo *ad hoc* de governança também perdeu sua força. A percepção, ainda que tardia, dessa debilidade levou os governantes mundiais a convidarem outros países – ditos “emergentes” – para participar de sucessivas reuniões depois de 2003.

Nas duas últimas – no Japão e na Itália –, essa participação se fez mais orgânica. Ao G8 acrescentou-se o G5 (integrado pela África do Sul, Brasil, China, Índia e México) com uma presença mais forte no debate sobre as grandes questões mundiais.

Em setembro de 2008, com a eclosão da grave crise econômica e financeira, os mecanismos de governança internacional existentes até então foram sacudidos.

O Grupo dos 20 (G20) era a princípio uma instância de caráter essencialmente técnico, integrada formalmente por ministros de Economia e presidentes de Bancos Centrais, que, na prática, era frequentado por funcionários de segundo escalão. Ele foi transformado em foro prioritário de resolução dos graves problemas que afetam, faz algum tempo, a economia internacional e se tornaram recentemente uma ameaça capaz de deixá-la em colapso.

A participação de países como a África do Sul, a Argentina, a Austrália, a China, a Coreia, a Índia, a Indonésia e o México, ao lado do Brasil, no G20 reflete a nova geografia econômica e política mundial que se foi forjando nos últimos anos. Expressa, assim, uma mudança na correlação de forças internacional.

O G20 tem na sua pauta questões cruciais a serem discutidas e resolvidas. A primeira, e mais complexa, é pôr fim à anarquia dos mercados financeiros que conduziu o mundo à beira do abismo. A extensa pauta de questões substantivas envolve o estabelecimento de mecanismo de regulação, o fim dos paraísos fiscais, o combate ao protecionismo e medidas capazes de irrigar a economia mundial permitindo o restabelecimento do crédito. Com isso, busca-se reverter a depressão atual e evitar uma

recessão duradoura. Países como o Brasil têm defendido a proteção do emprego e dos setores mais desvalidos da sociedade, que são as primeiras vítimas da crise.

No entanto, o G20 será confrontado com questões mais complexas, de difícil, mas inelutável, resolução. Elas estão ligadas às profundas contradições que atravessam hoje o sistema monetário internacional, já que o dólar perde sua condição de continuar como única moeda de referência internacional.

Ao lado desses e de outros problemas substantivos, existem aqueles relacionados com a obsolescência das instituições criadas em Bretton Woods. Sua origem liga-se aos momentos finais da Segunda Guerra, quando um grupo importante de países se reuniu naquela cidade dos Estados Unidos para desenhar uma nova ordem econômica e financeira internacional, que, mesmo tardiamente, prevenisse a humanidade de novos colapsos como o de 1929, cujos efeitos se fizeram sentir na eclosão de uma imensa tragédia.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BIRD), então criados, destinavam-se a formatar novas relações econômicas e financeiras internacionais. A Organização Mundial do Comércio (OMC), que também devia ter sido criada naquela época – mas somente veio a ser instituída décadas depois –, teria como objetivo a regulação das trocas comerciais em escala planetária.

Retrospectivamente, é possível comprovar o fracasso das instituições de Bretton Woods. O Fundo exerceu uma tutela desastrosa sobre os países pobres e em desenvolvimento. Suas orientações (verdadeiros *diktats*) estiveram na origem de várias catástrofes econômicas em muitos países nestas últimas décadas.

Quando se tratou de supervisionar as economias dos países desenvolvidos, sua atuação não foi menos infeliz. Revelou não ser capaz de diagnosticar a crise iminente e, menos ainda, de preveni-la.

Por essa razão, o FMI tem de enfrentar hoje uma dupla tarefa. Em primeiro lugar, mudar seus parâmetros teóricos e políticos e assumir efetivamente as funções de regulação da economia mundial, desenvolvendo mecanismos para preservá-la de novas catástrofes, como a atual. Para tanto, é fundamental a melhoria de sua representatividade, bem como a possibilidade de países até agora relegados a um patamar subalterno em sua direção, como no caso do Banco Mundial, poderem influir de modo mais eficaz em seus destinos. Ainda que restritos, os êxitos alcançados na reunião do G20 em Pittsburg sobre essa matéria demonstram que houve, ao menos, o reconhecimento dessa nova realidade em curso no mundo.

O processo de articulação dos países em desenvolvimento já havia sido antecipado faz alguns anos no âmbito na OMC. A organização do G20 comercial imprimiu novo rumo às negociações da Rodada de Doha, antes entregue exclusivamente a um restrito grupo de países ricos.

VELHAS E NOVAS AMEAÇAS

Desde o lançamento das bombas sobre Hiroshima e Nagasaki, no Japão, em agosto de 1945, passando pelo período do equilíbrio nuclear entre Estados Unidos e União Soviética até chegar-se à fase de proliferação atômica, a humanidade viveu sob a ameaça da destruição total.

O desequilíbrio nas negociações internacionais, que privilegiou a não proliferação em detrimento do desarmamento, pode estar mudando agora, quando Estados Unidos e Rússia decidiram reduzir seus arsenais nucleares.

O Brasil e a América Latina enfrentam essa discussão com absoluta serenidade. O país e o continente fazem parte de uma zona desnuclearizada. O Brasil consagrou em sua Constituição a proibição de produzir e usar armas nucleares. Construiu com a Argentina – tida no passado como principal ameaça militar – uma agência de cooperação nuclear, sem precedentes no mundo.

Assim, sobra ao Brasil autoridade política e moral para defender uma forte e rápida política de desarmamento, cujo avanço tem se dado até agora a passos extremamente lentos.

Os últimos anos puseram em evidência uma nova hipoteca que, tão assustadora quanto a ameaça nuclear, pesa sobre a humanidade – a mudança do clima.

Estas notas, escritas antes da Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em dezembro de 2009, em Copenhague, não podem evidentemente prever os resultados desse importante encontro. Nada impede, no entanto, de antecipar as linhas gerais da posição brasileira que abordam os grandes temas em jogo.

Não é necessário insistir no fato de que os temas relativos à mudança do clima ocuparão crescentemente lugar central nas relações internacionais.

Sua relevância é maior em função dos problemas suscitados pela crise econômica mundial, que exigirão acelerar a adoção de novos padrões de produção e de consumo para a humanidade.

O enfrentamento global das questões relacionadas à mudança do clima deverá se dar a partir do princípio de que as nações têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Não se pode pedir aos países em desenvolvimento os mesmos sacrifícios a serem feitos por economias desenvolvidas. Os países que realizaram sua revolução industrial há mais de 200 anos destruíram suas florestas e poluíram o meio ambiente de forma continuada.

Em nome de uma economia de baixo teor de carbono, pode-se solicitar ao Brasil que abandone a exploração da camada pré-sal ou renuncie a um programa como o Luz para Todos, que forneceu energia elétrica para 10 milhões de brasileiros, antes vivendo à luz de lampiões ou de velas?

Com 45% de sua matriz energética renovável (enquanto os outros países do mundo somam 12%), o Brasil ocupa um lugar de destaque na

preservação do meio ambiente. Sua vulnerabilidade maior decorreu dos altos índices de desmatamento do passado, fenômeno que vem sendo corrigido nos últimos anos. Em 2008, o desmatamento caiu 30% e a determinação governamental é de reduzi-lo em 70% até 2017, e em 80% até 2020.

A isso se somam o programa de reflorestamento de terras degradadas e a participação crescente dos biocombustíveis na matriz energética nacional, estando sua produção submetida a estritas regras de zoneamento agroecológico, social e de respeito à segurança alimentar.

A defesa de nossas reservas naturais – em especial da Amazônia – não se pode fazer em detrimento do bem-estar dos 20 milhões de homens e mulheres que aí vivem. A Amazônia, que o Brasil comparte com tantos outros países da América do Sul, não é um jardim botânico a ser frequentado por turistas e organizações não governamentais (ONGs) estrangeiras, menos ainda uma região incapaz de assegurar sua proteção, sujeita a protetorados de países ricos. Se eles estão realmente preocupados com a mudança climática, sua função é propiciar recursos e tecnologia necessários para que os países em desenvolvimento possam construir novos padrões produtivos. A compra de créditos-carbono por parte de países desenvolvidos não pode servir de escusa para que eles não assumam suas responsabilidades em matéria de produção e de consumo.

UMA POLÍTICA EXTERNA DE PRINCÍPIOS

Parte integrante da cantilena conservadora em relação à política externa do atual governo é a tese de que o governo Lula não pratica uma “política de Estado”, mas sim uma “política de partido”.

Como se não bastasse o assessor de Política Externa ser homem de partido, o próprio chanceler Celso Amorim filiou-se ao Partido dos Trabalhadores (PT). Isso é o que dizem sem pestanejar alguns doutos

críticos. Parecem esquecer a filiação do ex-chanceler Fernando Henrique ao Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), a alta plumagem tucana do ex-ministro Celso Lafer (tesoureiro da campanha eleitoral de FHC), o pertencimento de Olavo Setúbal ao Partido Popular (PP), ou as notórias ligações partidárias do também ex-ministro Abreu Sodré, para não alongar a lista nem fazer comparação com outros países.

Em qualquer governo sempre existe algum viés partidário. A implementação de políticas de Estado não é um mero exercício técnico. O interesse nacional é interpretado pelo partido ou pela coligação partidária que a sociedade conduziu à direção do Estado. A sociedade tem ao alcance das mãos os instrumentos institucionais de controle do governo. Cabe à oposição valer-se deles sempre que considerar oportuno e tiver força para fazê-lo.

O fato de o governo Lula ser um governo de esquerda não o exime de ter princípios. Ao contrário, torna esses princípios mais imperativos.

Não serão, evidentemente, os mesmos princípios de governos anteriores para os quais a defesa do interesse nacional devia ser comedida, especialmente se ela afetasse os interesses de grandes potências. O Brasil não podia “subir acima de suas sandálias”...

O fato de ter princípios e de defender os interesses do país não impediu – ao contrário – o governo Lula de manter excelentes relações com os Estados Unidos e com os países da União Europeia. Sabendo-se respeitar, o Brasil foi respeitado.

Se ele respeitou, e até mesmo valorizou, experiências políticas em curso em vários países da América do Sul, foi porque nelas avistou – a despeito das diferenças que as separam da experiência brasileira – oportunidades excepcionais de construção nacional, de ampliação da justiça social e de renovação institucional, essenciais para a convivência democrática, harmônica e solidária das nações.

Desde fins do século XIX, a humanidade enfrentou graves perturbações econômicas, que transcenderam o espaço nacional e se irradiaram por um vasto conjunto de países, transformando-se em crises globais.

Além de seus desdobramentos econômicos, sociais e, muitas vezes, políticos, essas crises trouxeram à tona problemas de fundo, aspectos pouco visíveis das sociedades por elas afetadas, explicitando mazelas até então despercebidas aos olhos da maioria de governantes e analistas.

Muitas dessas crises, sobretudo as mais radicais, além de seu impacto imediato, ensejaram mudanças relevantes, sobretudo quando encontraram forças sociais e dirigentes capazes de imprimir outro curso ao processo histórico.

Esse foi o caso do *crack* de 1929, que mergulhou o Brasil e toda a América do Sul em grave depressão. O colapso de 1929, ao mesmo tempo que revelava as mazelas de nosso modelo primário-exportador, criou as condições para sua superação, impulsionando a industrialização do Brasil.

Crises mais recentes – como a mexicana (1995), a asiática (1997) e a russa (1998) – expuseram a economia brasileira a graves constrangimentos. O impacto causado nessas três conjunturas, especialmente a de 1998, explica-se, centralmente, pelo desacerto das políticas seguidas pelos governos de turno, que não foram capazes de construir defesas sólidas contra ameaças visíveis.

O enfrentamento vitorioso de crises mundiais por parte de governos nacionais – como ocorreu em boa medida nos anos 1930 – deu-se por meio da aplicação de políticas econômicas contracíclicas que permitiram a recuperação da economia e, não raro, a abertura de um longo ciclo de crescimento.

No caso brasileiro, a percepção de que o país vivia um momento de transição fez seu governo adotar com anterioridade políticas contracíclicas que tiveram um efeito fortemente dissuasivo sobre a crise.

Os dois exemplos mais visíveis são as políticas sociais implementadas desde 2003 e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), a partir de 2006.

As políticas sociais – que não se reduzem ao Bolsa Família – contribuíram para a construção de um grande mercado de bens de consumo de massas que, pelo estímulo da demanda, permitiu que a roda da economia não se detivesse.

Já o PAC – bem mais que um conjunto de obras – transformou-se em um elemento fundamental para a retomada do desenvolvimento sustentável, interrompido há mais de duas décadas.

A partir dessas duas grandes iniciativas criaram-se todas as condições para definir um novo projeto nacional de desenvolvimento. Ele não será o resultado de puros exercícios teóricos, como tantas vezes no passado, mas estará fundado no êxito de importantes iniciativas de caráter estruturante, desenvolvidas nestes últimos anos.

A reação da economia brasileira diante da crise demonstrou que a globalização não é um processo unilateral, uma espécie de atmosfera perversa que sufoca sem apelação economias nacionais, deixando-as sem alternativas próprias, como procurou fazer crer o pensamento neoconservador há pouco tempo.

Da mesma forma que o Brasil preparou a transição de sua economia, de sua organização social e de suas instituições para níveis superiores, é fundamental à política externa debruçar-se sobre a cena mundial para entender o momento de transição que se vive. Somente assim será capaz de estabelecer um conjunto de ações que, aproveitando o acúmulo de forças até agora realizado, contribua para que o mundo que visualizamos como possível se transforme em nova e promissora realidade.



10/7/2008. HANÓI. COM O GENERAL
VO NGUYEN GIAP, PRINCIPAL ESTRATEGISTA
DO VIETNÃ NAS GUERRAS PELA
INDEPENDÊNCIA DA FRANÇA E
CONTRA OS ESTADOS UNIDOS.
FOTO: RICARDO STUCKERT/PR



14/3/2009. WASHINGTON.
MARCO AURÉLIO CUMPRIMENTA O
PRESIDENTE BARACK OBAMA, EM VISITA
DO PRESIDENTE LULA À CASA BRANCA.
FOTO: RICARDO STUCKERT/PR

DEZ ANOS DE POLÍTICA EXTERNA¹

Recentemente, um trêfego analista da política externa brasileira – às vezes da interna também – decretou o “fracasso da Doutrina Garcia”, denominação na qual englobava o conjunto das ações exteriores dos dois governos Lula e da administração da presidenta Dilma Rousseff. Tudo se passa, para esse cristão-novo do conservadorismo, como para os mais velhos e respeitáveis conservadores, de um somatório de derrotas motivadas pelo abandono de valores tradicionais da política externa em favor de preconceitos ideológicos impostos pelos partidos hegemônicos no governo, especialmente o PT, nesse período relativamente longo de nossa história republicana.

Não é hora de responder a esses argumentos, que expressam desacordo, incompreensão ou, até mesmo, inconformidade com a grande transformação em curso no país desde 2003. Trata-se apenas de tomar nota desse e de outros monólogos encontráveis em boa parte da grande imprensa, sobretudo naquela onde não há espaço para qualquer tipo de resposta, sempre em nome de um centenário liberalismo político.

1. Publicado em *Lula e Dilma: Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil*. Emir Sader (org.). São Paulo, Boitempo Editorial e Flacso Brasil, 2013, p. 53-67.

A análise histórica *à chaud* tem seu interesse, pois procura dar conta de acontecimentos recentes, quando não dos que estão em curso. Tem, no entanto, o limite da excessiva proximidade com esses acontecimentos, o que impede de vê-los em um contexto mais amplo.

Em outro momento², pus a nu o falacioso argumento dos que defendem uma política externa “apartidária”, fundada em tradições e valores imutáveis. O fato de ser política de Estado não exige a política externa de mudanças, motivadas não só pela alternância política, própria às democracias, como pelas transformações internacionais – vertiginosas nas duas últimas décadas. Estas frequentemente aconselham reorientações necessárias à proteção do interesse nacional e dos grandes valores dessa política de Estado – como a preservação da paz, a defesa dos direitos humanos, da liberdade e da soberania nacional e do princípio de não intervenção nos assuntos internos das nações.

É próprio de certo liberalismo político conservador tentar aprisionar a democracia em valores ideológicos imutáveis que impedem qualquer movimento de transformação na (e da) sociedade. Esse foi seu pecado capital, já no século XIX, quando privilegiou a noção de ordem em detrimento da de justiça social – temeroso que estava com as mudanças que a emergência da sociedade industrial provocava.

Entender a democracia também como um espaço de constituição de direitos, capaz de articular as dimensões socioeconômicas, político-jurídicas e nacionais foi o que deu força à Social Democracia no limiar do século XX, a despeito dos desdobramentos que teve sua trajetória ulterior.

AS INCERTEZAS QUE MARCAVAM O SÉCULO XXI

Em seu “manifesto para uma nova ordem mundial”, George Mombiot afirmava, em 2002, que “tudo já foi globalizado, exceto nosso

2. Sobre tudo em “O lugar do Brasil no Mundo: a política externa em um momento de transição”, em Emir Sader e Marco Aurélio Garcia, *Brasil entre o passado e o futuro*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo/Boitempo, 2010, p. 153-76.

consenso [...] [, pois] a democracia resta confinada aos limites do Estado nacional. Permanece na fronteira, carregando uma valise, mas sem um passaporte na mão”. São palavras que expressam o sentimento daqueles que viviam o impacto de mais de uma década de grandes mudanças, que destruíram certezas sem repor novos valores, ao mesmo tempo que “alguns poucos homens das nações ricas [...] [assumiam] o poder global para dizer ao resto da humanidade como deve viver”³.

Falar em (des)ordem mundial no início deste século não é um apocalíptico recurso retórico. Os Estados Unidos haviam sido atacados em seu território pelo terrorismo e, em vez de parar para pensar sobre as causas e o significado mais profundo daquele ato insano, o governo Bush enfiou-se, primeiro, em uma guerra sem fim no Afeganistão e, depois, programou um ataque massivo e letal ao Iraque, ao arrepio do direito internacional. Nem mesmo o Conselho de Segurança das Nações Unidas deu aval à demanda do governo dos Estados Unidos, o que aprofundou a crise de legitimidade da ONU.

Foi nessas circunstâncias que Luiz Inácio Lula da Silva ganhou as eleições presidenciais e, preparando-se para assumir suas responsabilidades em janeiro de 2003, visitou rapidamente, em dezembro de 2002, Buenos Aires, Santiago do Chile, Cidade do México e Washington.

Na capital norte-americana, Lula encontrou no Salão Oval um presidente obcecado em atacar o Iraque. Sem entrar em uma discussão mais profunda sobre o 11 de Setembro, o dirigente brasileiro afirmou que a única guerra que ele queria levar adiante naquele momento era contra a fome e a pobreza. Apesar da aparente troca de farpas, o encontro foi considerado muito positivo.

Os Estados Unidos haviam dado sinais favoráveis em relação à eleição de Lula, como ficou evidente nas declarações e iniciativas de sua embaixadora em Brasília. Mas a chegada de um dirigente sindical, líder

3. George Mombiot, *A era do consenso* (trad. Renato Bitencourt). Rio de Janeiro, Record, 2004, p. 11.

de um partido de esquerda, à presidência de um país relevante da América Latina poderia evidentemente provocar alguma inquietação em um governo republicano, de corte conservador, e que estava sem clara política para a região, salvo algumas observações disparatadas de neocons como Otto Reich e Roger Noriega. Expressão anedótica e divertida dessa insegurança foi a pergunta que Bush fez ao presidente chileno Ricardo Lagos, no dia seguinte ao encontro da Casa Branca com Lula, sobre o significado da estrela vermelha do PT que o novo governante brasileiro exibia com orgulho na lapela de seu paletó.

Não lembro bem quais explicações Lagos deu a Bush, mas o fato é que as relações entre Brasil e Estados Unidos nos dois mandatos republicanos foram mais do que corretas. O dirigente norte-americano esteve duas vezes no Brasil, fato inédito em muitas décadas. Lula foi mais de uma vez aos Estados Unidos, sendo recebido em Camp David, o que fez ranger os dentes dos que apostavam em uma degradação das relações entre os dois países.

Mas o que interessa no diálogo dos dois presidentes na Casa Branca é a fala do brasileiro. Ela demonstrava algo que poderia estar distante de uma visão tradicional de política externa, mas que, na verdade, era um elemento consubstancial da nova presença do Brasil no mundo.

Presidente recém-eleito de um país rico, mas profundamente desigual, o novo governante expressava claramente que o Brasil necessitava atacar a chaga da exclusão econômica e social que o marcava secularmente. Ela minava a democracia política, pois fazia da igualdade entre os cidadãos um engodo, um princípio constitucional que não encontrava amparo no cotidiano da sociedade real.

Esse não tão pequeno episódio revela como a nova articulação interno/externo se transformaria em elemento central do governo Lula, o que explica o enorme ativismo internacional do presidente (a decantada “diplomacia presidencial”) que se fez não em detrimento do Itamaraty, mas, ao contrário, com sua intensa e fortalecida participação.

UMA MUDANÇA DE RUMO

A eleição de Lula – e, antes dela, a de Hugo Chávez na Venezuela – dava corpo a um processo de revisão drástica dos modelos econômicos até então hegemônicos na América Latina, inspirados no denominado Consenso de Washington.

Não tendo logrado – muito pelo contrário – o pretendido equilíbrio fiscal, que se sobrepunha a qualquer outro objetivo, as políticas inspiradas no Consenso haviam provocado também aguda crise econômica, social e política em muitos países.

O exemplo mais flagrante era o da Argentina, que mergulhara em um abismo econômico e no caos social na virada de 2001-2002. O fim da chamada “convertibilidade” do peso destruiu a moeda nacional e instabilizou politicamente o país. A sucessão de cinco presidentes no período de dez dias expressou dramaticamente a profundidade e intensidade da crise no país vizinho. “*Que se vayan todos*”, proclamavam nas ruas os coléricos argentinos.

A crise uruguaia, no mesmo período, teve dimensões econômicas semelhantes às da Argentina – mais graves, dizem alguns –, só não tendo um desdobramento institucional da mesma intensidade em função do pacto político que se estabelecera naquele país, e que expressava também o amadurecimento de sua esquerda e as perspectivas de uma vitória da Frente Ampla nas eleições presidenciais, como acabou ocorrendo posteriormente.

Uma vez mais aparece aqui a correlação interno/externo.

O fato de o governo Lula ter podido enfrentar positivamente os temas do crescimento com forte inclusão social, ao mesmo tempo que estabilizava macroeconomicamente o país, reduzia sua vulnerabilidade externa e fortalecia a democracia, teve forte efeito de demonstração sobre a região, em especial na América do Sul.

É claro que a vitória de forças progressistas nas eleições que se seguiram na Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e Paraguai não foram consequência de qualquer “intervenção brasileira”. Mas também é certo

que o Brasil de Lula não pôde ser usado pela direita como espantalho, capaz de impedir a vitória eleitoral das esquerdas na região.

O declínio do projeto conservador não havia cedido lugar a um novo “modelo de desenvolvimento”, no sentido abrangente que essa expressão teve no passado. Mas começavam a caducar alguns dogmas que contaminaram o pensamento econômico daquele período e produziram um efeito muitas vezes paralisante sobre o pensamento progressista. Não mais se poderia dizer, por exemplo, que “é impossível crescer e distribuir renda ao mesmo tempo”, ou que “há que escolher entre o fortalecimento do mercado interno ou expandir as exportações”, ou, finalmente, que “não se pode crescer e controlar a inflação simultaneamente, pois o crescimento só virá após anos de políticas fiscais e monetárias austeras”.

Pairava sobre o conjunto do continente a proposta de formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), prato de resistência da Cúpula das Américas, lançada em Miami, em 2004, no limiar do governo Fernando Henrique Cardoso, que lá compareceu como presidente eleito. Apesar do atrativo ideológico que esse projeto apresentava para setores do governo brasileiro e para parte do empresariado, eram muitos os segmentos da indústria, da agricultura e dos serviços locais que se davam conta dos enormes riscos que essa “solução de mercado” representava para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. É óbvio que à frente do rechaço à ALCA se encontravam os sindicatos que, a partir da experiência do Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA), se davam conta dos enormes riscos que tal iniciativa traria ao mundo do trabalho.

O destino da ALCA é conhecido. Na Cúpula das Américas de Mar Del Plata (2005), a posição unitária dos quatro países do MERCOSUL, com o apoio da Venezuela, impediu que o projeto prosperasse. A recusa pelo governo Lula da proposta de formação da ALCA era também consequência do aprofundamento de uma visão de desenvolvimento nacional. Não se tratava de pensar o futuro da economia e da sociedade

brasileira de forma autárquica ou subordinada, mas em estreita relação com os países sul-americanos, que constituem sua circunstância geoeconômica e geopolítica.

O SENTIDO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA PARA O BRASIL

Como Lula havia dito, e Dilma reiterou em seu discurso de posse, o Brasil queria associar seu destino ao da América do Sul.

A despeito de muitas narrativas que buscavam filiar o projeto de uma integração sul-americana à gesta dos Libertadores, quase dois séculos antes, havia razões mais atuais para sustentar essa iniciativa. Independentemente dessa retórica de conotações histórico-ideológicas que esteve (e está) presente no discurso integracionista, predominavam considerações de ordem econômica e política que refletiam uma aguda percepção da evolução da situação internacional e do papel que a América do Sul poderia desempenhar em um mundo multipolar em formação. A disjuntiva era: o Brasil podia (ou queria) ser, isoladamente, um polo na nova ordem global em construção, ou buscaria ocupar um lugar de destaque nela, junto a todos os países da América do Sul?

A opção por essa segunda hipótese decorreu de duas considerações. A primeira delas está ligada à avaliação do novo quadro mundial – a demanda crescente por alimentos, energia e matérias-primas – e o potencial da região para supri-la, além de outros fatores que serão a seguir mencionados. A outra consideração reflete a nova abordagem do que é o interesse brasileiro.

No documento em que foi desenvolvida a primeira proposta de formação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), posteriormente denominada União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), destacou-se a importância de fatores materiais e imateriais que aconselhavam a formalização de mais esse processo de integração sub-regional.

A América do Sul é apresentada como uma região de enorme potencial energético, em um mundo carente de energia. Destaca-se por suas grandes reservas de petróleo e gás, antes mesmo que se houvessem anunciado as descobertas do pré-sal brasileiro e, mais recentemente, das novas regiões de hidrocarbonetos na Argentina.

O continente também é rico em recursos hídricos, o que incide na constituição de seu enorme potencial hidroelétrico. Essas reservas aquíferas, somadas à qualidade e à diversidade dos solos e à abundância de sol, são determinantes para a produção agrícola. É importante destacar, entretanto, que essa vocação para celeiro do mundo da região não depende exclusivamente de fatores naturais ou mesmo de uma força de trabalho barata, como no velho modelo agroexportador. A agricultura da região – em particular a brasileira – ganhou altos níveis de produtividade em função da pesquisa científica e tecnológica, da qual uma entidade como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) é paradigmática. A América do Sul possui grandes florestas e uma opulenta (e inexplorada) biodiversidade, além de um rico e diversificado acervo mineral.

Nos últimos anos, conflitos em torno de impactos ambientais e/ou sociais de grandes projetos energéticos, de logística ou mineiros, ganharam visibilidade e testemunharam o avanço da democracia. Reduziu-se o espaço para ações predatórias contra a natureza ou em detrimento de povos originários.

O parque industrial da região é relevante, a despeito de problemas conjunturais. Materializando-se a preocupação de muitos governos da América do Sul de levar adiante amplos programas de formação de mão de obra e de inovação tecnológica, a indústria poderá atingir um novo patamar, comparável ao das economias emergentes mais competitivas.

Um dado demográfico é essencial: 400 milhões de sul-americanos formam parte do mercado de consumo, beneficiados em grande medida

por políticas de inclusão social. A relevância desse mercado de bens de consumo de massa pôde ser constatada quando da irrupção da crise econômica mundial a partir de 2008. O retraimento dos fluxos comerciais internacionais foi compensado pelo vigor do mercado interno. Essa crise teve consequências muito distintas daquela que abalou o mundo em 1929, quando o continente enfrentou grave depressão econômica e social e aguda instabilidade política.

A última década tem mostrado a América do Sul como uma região estável, onde se fortalece a democracia. Com exceção do episódio da destituição arbitrária de Fernando Lugo no Paraguai – pronta e unanimemente condenada pelo MERCOSUL e pela UNASUL –, os presidentes de todos os demais países da região foram eleitos em pleitos limpos e com forte participação popular. Por certo, a intensidade dessa participação nem sempre é bem-vista por alguns observadores locais, que tentam qualificá-la como renascimento do “nacionalismo populista”. Essas opiniões revelam, no mais das vezes, um viés conservador e a dificuldade de entender processos que, a partir do ingresso de novos segmentos sociais na política, colocam na ordem do dia a refundação de instituições que excluía a presença dos “de baixo” nas grandes decisões nacionais.

A esse fator “imaterial” – a democracia –, nem sempre encontrável em outras partes do mundo emergente, somam-se outras características que a região pode apresentar: a de ser uma zona de paz, livre de armas de destruição em massa, onde os poucos contenciosos de fronteira estão sendo resolvidos (ou poderão sê-lo) por arbitragem. A América do Sul é também uma região onde não há espaço para conflitos religiosos e as tensões étnicas persistentes têm encontrado soluções crescentes no marco de instituições que mostram capacidade de renovação.

Para preservar a América do Sul de conflitos potenciais ou reais, a política externa brasileira tem buscado, nos âmbitos bilateral ou multilateral, soluções criativas e duradouras.

A criação do Conselho Sul-Americano de Defesa, proposta por Lula, sob o impacto do conflito entre Colômbia e Equador em 2008 e da ameaça de um enfrentamento de maiores proporções entre Colômbia e Venezuela, decorreu de um novo consenso, facilitado por mudanças nas doutrinas nacionais de defesa, inclusive a brasileira. Abandonou-se a hipótese de guerra entre os países do continente. Enfatizaram-se estratégias dissuasivas centradas na cooperação, e não no conflito, e na criação de mecanismos capazes de inibir a cobiça extracontinental em relação às reservas naturais da região, especialmente suas abundantes fontes de energia.

Outro tema de importância é o da violência e da criminalidade internacional organizada. Sem atingir as dimensões que têm hoje na América Central, ele representa séria ameaça à cidadania e ao funcionamento do Estado democrático de direito. Para enfrentar essa ameaça, a UNASUL criou o Conselho de Combate ao Problema Mundial das Drogas. Ao lado de ações bi ou multilaterais que o Brasil desenvolve com seus vizinhos, esse organismo articulará uma estratégia comum – eficaz e respeitosa da soberania nacional – de enfrentamento desse grande desafio.

SUPERAR A DESIGUALDADE

A despeito dos enormes avanços econômicos e sociais da última década, a América do Sul continua a ser a região mais desigual do planeta. Esse grave problema tem sido enfrentado nacionalmente por meio de políticas econômicas e sociais inovadoras. Mas encontrará soluções mais efetivas quando se materializarem projetos de integração no plano energético, logístico e produtivo. Esses permitirão aproveitar plenamente nosso potencial natural e, ao mesmo tempo, estabelecer cadeias de valor capazes de articular processos industriais em toda região.

A integração logística garantirá, como vem ocorrendo em escala ainda insuficiente, uma efetiva aproximação das economias e o pleno

aproveitamento da grande vantagem que possui o continente de ser banhado tanto pelo Atlântico como pelo Pacífico.

A integração energética resolverá a situação de países que padecem de grandes déficits nesse terreno, como é o caso do Chile, ou situações paradoxais, como a do Paraguai que, tendo a maior produção per capita de eletricidade no mundo, ainda enfrenta apagões em sua capital. A construção da linha de transmissão entre a Usina Binacional Itaipu, financiada com recursos do MERCOSUL (FOCEM), essencialmente originários do Brasil, terá em breve enorme impacto sobre a vida da cidadania, mas também sobre a industrialização do país.

Na mesma direção, a agregação de valor ao gás, ao petróleo e a outros recursos naturais – essencial para romper com um modelo primário exportador – depende da capacidade de articulação energética do continente.

Os avanços na integração produtiva são condicionados pelo peso da economia brasileira na região. Algumas de nossas grandes indústrias nacionais – aeronáutica, defesa, automobilística e autopeças ou de fármacos, para citar exemplos relevantes – podem substituir importações provenientes de fora do continente por produção regional.

A ampliação do conceito de conteúdo nacional, exigido em diretrizes da política industrial brasileira, para o de conteúdo regional será de vital importância para que grandes projetos do pré-sal e outros relacionados às compras governamentais beneficiem toda a região.

Finalmente, estão colocados os problemas da integração financeira. O Banco do Sul (BS), cuja criação foi decidida há alguns anos, ainda está no papel, e o Brasil tem responsabilidades no atraso de sua efetiva implementação. A inexistência do BS é, em parte, compensada pela ação da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), instituições importantes para muitos projetos nacionais e de integração regional.

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem sido relevante em muitos países da América do Sul⁴. O Banco financia a exportação de serviços de empresas brasileiras, que são obrigadas a desenvolver suas ações no marco das leis de cada país e no respeito estrito de normas de preservação ambiental e de proteção social. A existência de conflitos aqui e acolá não desfigura a importância que o BNDES tem tido na política de integração sul-americana.

Mas o Banco tem seus limites, razão pela qual há tempos, ainda no governo Lula, colocou-se a necessidade de criação de um *Ex-Im bank*⁵ que realizasse, em escala ampliada, as tarefas que o BNDES não pode cumprir, em função dos entraves legais a que está submetida a instituição. Parte importante de seus recursos são originários do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), obrigando que eles sejam aplicados apenas no território nacional.

O papel que o Brasil tem, como maior economia da América Latina, impõe drástica revisão de seus instrumentos de cooperação externa. Apesar de boas iniciativas, os recursos e o formato institucional da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) estão muito aquém da importância que o país passou a ter no contexto internacional.

MERCOSUL, O BRASIL E SEUS VIZINHOS

Embora alguns analistas afirmem que está paralisado, o MERCOSUL tem demonstrado vigor, na última década, não só em função da extraordinária expansão quantitativa e qualitativa de suas trocas comerciais, mas também por sua capacidade mais recente de expandir-se, como atestam o ingresso da Venezuela como membro pleno, o início de negociações

4. Entre 2003 e 2012 o BNDES financiou para a América Latina e África projetos no montante de 7.376 bilhões de dólares.

5. Em inglês, banco de exportações e importações. Refere-se a uma agência governamental de créditos. [N. E.]

para a incorporação da Bolívia e as primeiras tratativas a fim de permitir ao Equador também juntar-se ao Bloco. O MERCOSUL não abandona seu objetivo de ser uma união aduaneira perfeita, o que não é fácil tendo em vista a assimetria das economias dos países que o integram.

Essas assimetrias, que muitas vezes provocam tensões entre seus integrantes, fazem parte de todos os processos de integração. Elas refletem, ao mesmo tempo, os limites de uma associação regional fundada apenas, ou centralmente, no livre-comércio. O peso desmesurado da economia brasileira e, em certa medida, da própria economia argentina, tende no mais das vezes a perpetuar as assimetrias ou até mesmo agravá-las. Ao lado de uma oferta competitiva de milhares de produtos, o Brasil se depara não raro com países que tem uma pequeníssima (e não necessariamente competitiva) capacidade de exportação. Para piorar as coisas, muitos desses produtos encontram resistências em setores empresariais brasileiros que se sentem ameaçados por essas importações.

A percepção dessas realidades provocou inflexões na política externa brasileira que, em mais de uma ocasião, encontraram resistências no próprio país. Para uns, esse modelo de integração feria interesses econômicos de grupos nativos; para outros, afetava convicções ideológicas; para terceiros, as duas coisas ao mesmo tempo.

Episódicos emblemáticos ilustram essas dificuldades.

A nacionalização dos ativos da PETROBRAS pelo governo Evo Morales provocou uma onda de protestos no Brasil, onde não estavam ausentes manifestações racistas (“até quando vamos aguentar este índio”) ou propósitos belicistas, como a sugestão de que o governo concentrasse tropas na fronteira e pudesse, até mesmo, invadir a Bolívia. Esses protestos não levavam em conta o fato de que o governo boliviano havia utilizado critérios legais semelhantes aos da legislação brasileira. Omitia-se também que a PETROBRAS tenha sido devidamente indenizada e lá continue operando.

A renegociação das tarifas de Itaipu foi outra batalha difícil e a aprovação do acordo firmado entre os presidentes Lula e Lugo só foi obtida após intensa batalha parlamentar, na qual opositores não economizaram considerações chauvinistas.

As dificuldades nas relações comerciais com a Argentina, ainda que em certas oportunidades os processos administrativos utilizados por autoridades de Buenos Aires sejam objetáveis, não podem esconder um elemento central: a enorme importância do mercado daquele país para o sistema produtivo brasileiro. Não deve ser desconsiderado, tampouco, o considerável superávit brasileiro que tem marcado as relações entre os dois países nos últimos anos.

Os exemplos se multiplicam e poderiam ocupar muitas páginas de qualquer análise sobre estes dez últimos anos da política externa brasileira. O rigor exigido por alguns em relação aos países vizinhos contrasta, no entanto, com a mansuetude que demonstram esses mesmos críticos em relação às duras restrições que os países desenvolvidos tentam impor em matéria econômica e comercial. Essa atitude contraditória não passou despercebida à sociedade brasileira. Chico Buarque de Holanda resumiu bem: a política externa atual “não fala fino com Washington nem fala grosso com Bolívia e Paraguai”.

As diferenças de tratamento em relação aos países vizinhos não decorrem de “simpatias ideológicas”, como querem uns, ou de uma ingênua “generosidade” paga pelo povo brasileiro, como explicam outros.

Trata-se, antes de tudo, da assunção pela política externa brasileira, da importância que tem para o país uma América do Sul desenvolvida econômica e socialmente e estável politicamente. Sem imiscuir-se na situação interna dos distintos países da região, a política externa praticada nesta década contribuiu para a estabilidade alcançada em países como Bolívia, Equador e Venezuela, que sofriram graves e prolongados processos de perturbação de sua ordem social e política.

O Brasil não aspira a “liderança” do continente como, no passado, pediam lideranças de países desenvolvidos. (Basta lembrar que na administração estadunidense de Richard Nixon foi dito que a América Latina iria para onde fosse o Brasil.). O Brasil não aceita essa tentativa de “terceirização de responsabilidades” e quer construir um movimento de solidariedade continental que instaure um novo tipo de relacionamento no qual não exista espaço para qualquer tentação de um “imperialismo brasileiro”.

Um dos resultados positivos dessa postura no resto do continente foi a formação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), primeira tentativa de articular somente nações dessas duas regiões sem a presença de países estranhos a elas. Uma nova concepção de integração continental está em curso.

A CELAC não se opõe à Organização dos Estados Americanos (OEA). Ela vem colocando novos desafios para o que anos atrás era celebrado como política hemisférica. Sinais dessa nova realidade apareceram na IV Cúpula das Américas em Cartagena (2012), quando os Estados Unidos ficaram isolados em sua oposição à presença do governo de Cuba na reunião e a uma moção que pedia a abertura de negociações entre o Reino Unido e a Argentina, a fim de encontrar uma solução ao contencioso sobre as Malvinas. Mas, ao invés de boicotar a reunião de 2012 na Colômbia, a imensa maioria dos países compareceu, deixando claro que aquela seria a última cúpula sem a presença de Cuba.

O tema cubano tem sofrido uma importante evolução na América Latina e no Caribe. Toda a região mantém relações com a ilha. Seu governo desenvolve programas de cooperação relevantes, sobretudo na área social, no continente e sua ativa diplomacia tem contribuído para encontrar soluções de consenso para as complexas questões internas de alguns países, como evidencia o fato de Havana sediar hoje as negociações entre o governo colombiano e as FARC e de ocupar a presidência *pro tempore* da CELAC.

Sem interferir, o Brasil acompanha de perto as mudanças econômicas e políticas em curso nos últimos anos em Cuba, ao mesmo tempo que lá desenvolve a mais importante iniciativa em matéria de infraestrutura (o porto de Mariel), apoia a renovação de sua agricultura e amplia a articulação entre a indústria farmacêutica de Cuba com laboratórios nacionais, entre outras ações que intensificam o relacionamento entre esses países.

No diálogo franco e positivo que manteve e mantém com sucessivos governos norte-americanos, a diplomacia brasileira tem insistido no fim do embargo econômico de décadas imposto à ilha, sobrevivência de uma Guerra Fria que já acabou. O Brasil espera que, em seu segundo mandato, o presidente Barack Obama possa dar um novo curso ao relacionamento Estados Unidos-Cuba.

UMA POLÍTICA EXTERNA DE VOCAÇÃO UNIVERSALISTA

Ao leitor que chegou até aqui pode parecer estranho, ou até mesmo desmesurado, que esta análise tenha se centrado quase que exclusivamente na América do Sul e na América Latina. Como se a política externa dos governos Lula e Dilma se esgotasse no plano regional.

Ledo engano.

A ação externa do Brasil teve e tem um caráter abrangente, mas sempre levando em conta que nossa presença internacional no conturbado mundo atual ganhará mais consistência e eficácia quando associada às posições de toda a América do Sul.

Desde os primeiros dias do governo Lula, em 2003, a vocação universalista da política externa foi enfatizada. Bastaria lembrar o ativismo do novo presidente em costurar alianças com França, Alemanha, Rússia e países da América Latina para impedir que se consumasse a letal aventura da invasão do Iraque. Em seguida, vieram as iniciativas – com França, Chile, Espanha e outros países – contra a fome e a pobreza no mundo.

Essa perspectiva abrangente da política externa se manifestou igualmente na busca de interlocução com países e regiões com os quais nosso relacionamento havia sido até então bastante pequeno. Exemplo disso foi o diálogo que se estabeleceu, em Brasília (2005), entre a América do Sul e os países árabes, e se desdobrou posteriormente em outros dois encontros – em Doha (2009) e em Lima (2012).

País com mais de 10 milhões de imigrantes de origem árabe, mas não só por essa razão, o Brasil passou a dar enorme importância ao Oriente Médio, região que, por sua relevância econômica, política e cultural, tem significação estratégica para os destinos da humanidade e da paz mundial.

No topo das prioridades está a busca de uma solução para a questão palestina. Ela passa pela coexistência entre um Israel seguro e um Estado palestino viável economicamente – e igualmente seguro – nas fronteiras anteriores à guerra de 1967, com sua capital em Jerusalém Oriental.

Outra sobrevivência da Guerra Fria, a irresolução da questão palestina se transformou em um dos maiores fatores de instabilidade internacional. O Brasil defende que o tema seja efetiva e urgentemente assumido pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. O chamado Quarteto – Estados Unidos, União Europeia, ONU e Rússia – revelou-se incapaz de oferecer uma solução, e sua inação tem estimulado as políticas de “fato consumado”, como a expansão ilegal de assentamentos de colonos judeus em territórios ocupados, que dificultam mais uma solução negociada.

Ainda que não exclusivamente ligado à questão palestina, mas sentindo sua influência, o Oriente Médio e Próximo tem sido abalado por uma série de movimentos e conflitos para os quais não são oferecidas soluções diplomáticas.

A intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia é perigoso precedente e suas consequências começam a

se refletir nas ações de desestabilização em curso no norte da África. Sua repetição na Síria – onde governo e oposição são responsáveis por gravíssimas violações dos direitos humanos – teria efeitos mais desastrosos ainda que no caso líbio.

A “política de canhoneira”, com a qual um século atrás as grandes potências desenharam politicamente a região, fracassou. Ela é incapaz de captar os múltiplos e desencontrados sinais emitidos por este movimento que se convencionou chamar de Primavera Árabe.

Além do intrincado xadrez político e cultural dessa vasta região do mundo, há temas para os quais países emergentes como o Brasil podem dar sua contribuição a partir das experiências de suas políticas econômicas e sociais, capazes de enfrentar os problemas do desemprego, da exclusão, da desigualdade social e da desesperança que golpeia vastos setores da população, sobretudo os jovens. Esses problemas estão em boa medida na origem dos movimentos sociais que agitam a região.

A incapacidade de dar respostas a essas questões e a ilusão de que elas possam ser resolvidas por meio da exportação da “democracia ocidental” para a região, como se acreditou ser o caso durante as Revoluções de Veludo na Europa do Leste nos anos 1990, explica a persistência, quando não a intensificação, de fundamentalismos e até mesmo do terrorismo.

Outro tema que ganhou reverberação internacional foi o acordo que Brasil, Turquia e Irã assinaram em 2010 para encontrar uma solução negociada ao impasse criado pelo programa nuclear iraniano. Turquia e Brasil eram contrários às sanções aplicadas àquele país e às ameaças – algumas não tão veladas – de intervenção militar. O presidente Lula e o primeiro-ministro turco Recep Tayyip Erdogan deslocaram-se a Teerã e chegaram a um acordo com o governo iraniano para permitir a transferência de uma parte importante do urânio daquele país a fim de ser enriquecido no exterior. Obteve-se, ainda, igualmente a liberdade imediata de uma professora francesa e, um pouco mais adiante, de cidadãos norte-americanos detidos

no Irã. A proposta turco-brasileira aceita por Teerã foi objeto de consultas e negociações prévias nos meses que antecederam o acordo e coincidiu com a posição do presidente Obama, expressa a Lula em carta reservada, só mais tarde tornada pública.

Pouco depois, a recusa do acordo e a adoção de novas sanções pelo Conselho de Segurança da ONU (contra os votos da Turquia e do Brasil) mostravam mais do que uma rigidez das grandes potências. Revelavam a inconformidade delas com o fato de que países “periféricos” tivessem obtido diplomaticamente do Irã o que elas não haviam conseguido com suas ameaças. O desfecho do episódio revelou a precariedade do sistema multilateral e uma visão distorcida dos instrumentos de resolução de contenciosos. Três anos após a recusa do Acordo de Teerã, o mundo encontra-se mais longe de uma solução do problema nuclear iraniano.

O distanciamento em relação à África era incompreensível, levando em conta as origens históricas do Brasil e a contribuição decisiva daquele continente para a formação da nação brasileira. Um país em que mais da metade de sua população se declara negra ou parda não pode ficar indiferente a esse gigantesco e complexo continente que passa nos últimos anos por transformações econômicas e políticas decisivas.

Os governos Lula e Dilma multiplicaram viagens ao continente africano. Lula deslocou-se 13 vezes à África e visitou 39 países – alguns mais de uma vez – em seus oito anos de governo. Até metade de seu mandato, Dilma já esteve em cinco países e tem programadas mais duas novas viagens em 2013. O Itamaraty abriu dezenove novas embaixadas no período, totalizando hoje 37 países nos quais o Brasil tem embaixadores residentes. Em contrapartida, o número de embaixadas de países africanos em Brasília passou de 16 para 33.

O BNDES apoia na África projetos de infraestrutura física e energética, em moldes semelhantes àqueles desenvolvidos na América Latina. Criaram-se mecanismos de cooperação entre entidades, como a EMBRAPA

e a FIOCRUZ, e governos africanos. Recentemente, a presidenta Dilma viajou para Malabo (Guiné Equatorial), onde participou da III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo América do Sul-África (ASA), e, posteriormente, para Abuja, na Nigéria, durante a Rio+20, em junho de 2012. A chefe do governo brasileiro recebeu mais de uma dezena de governantes africanos, com os quais manteve produtivas conversações. O interesse brasileiro em ampliar suas relações com o Sul do mundo fez com que alguns objetassem seu caráter “terceiro-mundista”.

É certo que, além das iniciativas em relação à América Latina e à África, o Brasil abriu-se de forma intensa para países como a China e a Índia, como Lula já antecipara em seu discurso de posse, em janeiro de 2003.

Essa abertura traduziu-se, entre outras iniciativas, na constituição de um mecanismo de cooperação com a África do Sul e com a Índia (IBAS) que desenvolve um original diálogo político e implementa projetos comuns em vários países pobres. Também contribuiu para que o BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul –, inicialmente um acrônimo midiático que apontava para o novo papel econômico e político global ocupado por países emergentes, se transformasse em uma real e consistente articulação portadora de propostas inovadoras para enfrentar os problemas econômicos globais seriamente agravados a partir da eclosão da crise de 2008.

Merece especial destaque nesse *tournant* da política externa brasileira a aproximação com a China, hoje o principal parceiro comercial do Brasil, com quem mantemos expressivo superávit em nossas trocas. O Brasil tem buscado diversificar – quantitativa e qualitativamente – o fluxo comercial bilateral para não ser apenas um mero exportador de produtos primários e importador de manufaturas. Da mesma forma, deixou claro, na visita da presidenta Dilma à China em 2011, que os investimentos daquele país no Brasil devem produzir uma efetiva transferência de tecnologia, que propicie forte inovação produtiva.

A maior abrangência da política externa foi qualificada por opositores como uma arcaica virada terceiro-mundista, argumento que não tem consistência histórica, menos ainda teórica.

A expressão “terceiro mundo” prosperou quando havia outros “dois mundos”: o capitalista (primeiro) e o socialista (segundo). A partir do encontro dos não alinhados (1955), em Bandung, ela apontava para uma alternativa a dois modelos econômicos, sociais e políticos hegemônicos que não davam conta dos problemas da maior parte da humanidade. Estruturado a partir de importantes experiências pós-coloniais (Índia, China, Indonésia, Egito, Gana e Argélia, entre outros países), o terceiro-mundismo contava com a presença de grandes líderes políticos (Nehru, Zhou Enlai, Nasser, Tito e Nkrumah, entre outros). Hoje, os países emergentes, muitos dos quais estavam décadas atrás no terceiro mundo, sentam à mesa com as grandes potências para enfrentar os grandes desafios do presente, além de constituírem-se em principais motores do desenvolvimento econômico global.

O BRASIL NA ORDEM GLOBAL

Nos últimos dez anos fortaleceu-se a vocação multilateral da política externa brasileira. O Brasil tem enfatizado a necessidade de uma profunda reforma das instituições multilaterais, a começar pelas Nações Unidas e seu Conselho de Segurança. O pleito brasileiro de integrar esse conselho na condição de membro-permanente não é uma demanda tãcanha de um país que busca maior projeção no mundo. Trata-se, antes, de dar eficácia à ONU e legitimidade a seu Conselho de Segurança, que reflete hoje, em sua composição, uma correlação de forças internacionais ultrapassada, de mais de sessenta anos.

A reforma das instituições globais supõe igualmente uma afirmação e/ou a rediscussão de princípios fundamentais para a constituição de uma ordem internacional justa e democrática, como: reafirmar o

primado do direito internacional; proteger os direitos humanos sem recorrer a sua politização, que discrimina países pobres ou em desenvolvimento, e ser condescendente para com as graves violações cometidas por grandes potências; enfatizar o princípio de não intervenção nos assuntos internos dos Estados; construir um mundo de paz, buscando a não proliferação de armas de destruição em massa, mas, também, o desarmamento global; e enfatizar que a paz e a democracia no mundo estão indissolúvelmente ligadas ao crescimento econômico, à inclusão social e à proteção dos mais vulneráveis.

O novo mundo, para cuja construção o Brasil quer contribuir cada vez mais, tem de enfrentar os problemas relacionados com a mudança do clima e a preservação do planeta.

Em Copenhague, na Conferência das Partes (COP-15) de novembro de 2009, o Brasil apresentou, unilateralmente, a mais avançada proposta de controle da emissão de gases de efeito estufa. A ausência de um compromisso coletivo global impediu que se chegasse a um acordo a respeito, fazendo dessa reunião um fracasso cheio de advertências.

Três anos após, apesar do ceticismo de muitos, foi possível reverter em parte, o sentimento negativo que dominava as últimas reuniões internacionais sobre o tema.

Na Rio+20, o maior evento da história das Nações Unidas organizado pelo Brasil, com a participação de mais de cem chefes de Estado e de governo e de cerca 50 mil pessoas – funcionários governamentais, cientistas e representantes da sociedade civil – foi possível relançar iniciativas nesse crucial terreno. O documento aprovado pela Conferência reconfigura o debate, estabelecendo uma estreita vinculação entre a preservação ambiental, o crescimento econômico e a inclusão social. Esses pressupostos serão fundamentais para a elaboração, até 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, para a implementação do Plano Decenal

de Programas de Consumo e Produção Sustentáveis e para o desenvolvimento de Mecanismo de Facilitação capaz de promover a transferência e disseminação de tecnologias limpas e ambientalmente responsáveis.

Construir um novo cenário internacional implica atuar em múltiplas frentes.

Quando o Brasil integra e comanda a MINUSTAH, no Haiti, ao abrigo das Nações Unidas e do Direito Internacional, ele está não apenas participando de uma iniciativa multilateral, mas dando sentido próprio a esse tipo de missão, distinto das intervenções internacionais passadas em países demandantes de estabilização.

Em terrenos muito diversificados, o governo brasileiro tem tido participação intensa na reforma de instituições como o FMI, o Banco Mundial, a FAO ou a Organização Mundial do Comércio. Muitas dessas organizações – especialmente o FMI e o Banco Mundial – ainda refletem um mundo que não existe mais, em função das grandes transformações dos últimos anos.

Sentindo a crise de grande parte do sistema multilateral, as grandes potências construíram soluções *ad hoc*, como o G7, mais tarde transformado em G8. Esses diretórios, ainda quando ampliados em parte para os países emergentes, como ocorreu em Evian (2003), não foram capazes de criar bases eficazes e, sobretudo, legítimas para fazer face aos complexos problemas colocados pela realidade.

A persistente crise econômica, desencadeada a partir da falência da Lehman Brothers em 2008, obrigou uma abordagem coletiva distinta. A transformação de um até então anódino G20 financeiro em uma instância de maior peso, revelou que as grandes potências passavam a reconhecer – ainda que sem tirar todas as consequências – não ser mais possível enfrentar o grave momento que vivia a humanidade com o mesmo grupo de países, sobretudo, porque eles tinham responsabilidade central na catástrofe que se desenhava.

Como é natural, os temas relacionados com a economia global passaram a ocupar um lugar crescentemente importante no discurso e na ação externa do governo brasileiro. Nas sucessivas cúpulas do G20, desde a primeira de Washington em 2008 até a de Seul em 2010, quando Lula compareceu pela última vez, acompanhado da presidenta eleita, a voz do Brasil se fez ouvir.

Nas reuniões de Nice e de Los Cabos, Dilma deu continuidade e profundidade a um discurso em que mostrava didaticamente que as estratégias das grandes potências – sobretudo na União Europeia – de sacrificar o crescimento em nome do ajuste fiscal era a velha (e ampliada) receita que fracassara na América Latina nos anos 1980-1990. Insurgiu-se, igualmente, contra as políticas monetárias anunciadas ou já praticadas por países desenvolvidos, que provocavam, por meio de grandes emissões, uma valorização artificial das moedas dos emergentes, criando novas formas de protecionismo.

Nesses discursos, a presidenta brasileira reiterou que a superação da crise global, especialmente na Europa, onde apresentava maior gravidade, era essencial ao Brasil e aos emergentes que começavam a sofrer os efeitos de uma recessão global persistente. Não ficou só na retórica, pois o Brasil e os demais países BRICS decidiram aportar recursos ao FMI para que essa instituição acelerasse o socorro a países da União Europeia golpeados pela retração econômica.

A incerteza global permanece nos planos econômico e político. No discurso de abertura do debate geral da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 2011, a presidenta do Brasil foi ao ponto quando disse que “não é por falta de recursos financeiros que os líderes dos países desenvolvidos ainda não encontraram uma solução para a crise [...], [mas sim] por falta de recursos políticos e, algumas vezes, de clareza de ideias”.

A voz altiva da política externa brasileira fazia-se uma vez mais ouvir na maior caixa de ressonância mundial. Poucos anos antes, naquele

mesmo cenário, diante dos primeiros sinais da crise econômica, Lula havia proclamado ter chegada da hora da política. Era necessário, dizia ele, valer-se de todos os instrumentos políticos, dentre eles os do Estado democrático, para corrigir distorções – de consequências sociais catastróficas – que a irracionalidade dos mercados acarretara.

Lula e Dilma não falavam em teoria. Eles refletiam a experiência brasileira de uma década, faziam a leitura da grande transformação em curso no país e restabeleciam a correlação interno/externo que toda uma diplomacia nunca deve esconder.



8/7/2009. L'ÁQUILA. MARCO AURÉLIO, PRESIDENTE LULA E CELSO AMORIM A CAMINHO DA REUNIÃO DE LÍDERES G-5. FOTO: RICARDO STUCKERT/PR



28/8/2009. BARILOCHE. CRISTINA KIRCHNER, PRESIDENTA ARGENTINA, E SEU CHANCELER JUAN ALBERTO TAIANA; LULA E MARCO AURÉLIO; EM REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DA UNASUR. FOTO: RICARDO STUCKERT/PR

ARQUITETURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO¹

Duas advertências preliminares²:

Em primeiro lugar, ainda que o objeto deste trabalho seja a arquitetura político-institucional de processos de integração regional em curso na América do Sul nos últimos anos, é impossível abordá-lo desconectado de seu contexto histórico, de seus antecedentes e, em grande medida, condicionantes, econômicos, sociais, políticos e culturais.

Uma segunda advertência está relacionada à abrangência dos temas aqui abordados. Mesmo que a análise se concentre na América do Sul, as notas que seguem aludem também a uma problemática mais ampla – latino-americana e caribenha.

A recente integração da América do Sul mostra que os avanços obtidos nos últimos anos tiveram efeito de demonstração sobre todo o continente. Os êxitos iniciais da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) contribuíram para a formação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Suas problemáticas estão interconectadas, inclusive no que se refere à dimensão político-institucional.

1. Publicado em *Desarrollo e integración em América Latina*. Santiago. Cepal, Instituto Lula, BID, CAF, 2013.

2. As ideias aqui expostas são de única responsabilidade do autor, não comprometendo as posições da atual política externa brasileira.

Sem fazer analogias impertinentes, é perfeitamente plausível, assim, estabelecer que muito do que será dito a seguir sobre a América do Sul é válido também para o resto do América Latina e Caribe.

O PARADIGMA “HEMISFÉRICO”

A primeira expressão orgânica de integração continental foi a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), formalmente constituída em 1948 durante a 9ª Conferência Pan-Americana de Países, em Bogotá. Não passarão despercebidas as circunstâncias locais que cercaram a realização dessa reunião: o assassinato do líder popular colombiano Jorge Eliécer Gaitán, que provocou um dos maiores e mais trágicos levantes populares da história contemporânea do continente – o “Bogotazo”. Naqueles dias, realizava-se, igualmente, na capital da Colômbia, o Congresso Latino-Americano de Estudantes, sob os auspícios de Juan Domingo Perón que, pouco antes, havia derrotado o candidato apoiado abertamente pelo Departamento de Estado dos EUA nas eleições argentinas. À Conferência Pan-Americana, compareceu, entre outros, o general Marshall, secretário de Estado norte-americano. Já a aludida reunião estudantil contou com a presença de um jovem estudante de direito cubano, Fidel Castro Ruz.

A partir de 1989-1990, quando se realizou a Primeira Conferência Internacional Americana, em Washington D.C., ocorreram inúmeras reuniões das Américas, precedendo a OEA que surgiu sob o signo da “Guerra Fria”, anunciada, um ano antes, por Winston Churchill em seu discurso de Fulton, que estabeleceu simbolicamente a partição político-ideológica do mundo entre Leste e Oeste. Pouco depois, tomava corpo a Doutrina Truman e se explicitava a política de contenção da URSS, formulada pelo embaixador norte-americano em Moscou, George Kennan, em seu famoso artigo publicado em *Foreign Affairs*.

O vigor com que os Estados Unidos saíram da Segunda Guerra Mundial conferiu-lhes papel hegemônico no Ocidente. Com muito mais razão essa hegemonia se fez sentir nas Américas.

Em outro contexto, o governo Roosevelt havia implementado anos antes a Política da Boa-Vizinhança (PBV), visando a alinhar os países da região contra as potências do Eixo, visualizado então como o inimigo “extra-hemisférico”. Os efeitos da iniciativa de Roosevelt no continente durante a Segunda Guerra tiveram acolhida desigual, como demonstram sua aceitação pelo Brasil, de um lado, e as reticências que encontrou na Argentina, de outro.

“As Américas para os americanos”, como proclamara no século XIX a Doutrina Monroe, era o substrato ideológico da PBV e do que viria depois. A doutrina traduzia a intenção dos EUA de organizar e dirigir a integração, propósito que se intensificou nas décadas seguintes.

Expressão do emergente clima de Guerra Fria, que cercou a formação da OEA, foi a assinatura, em 1947, no Rio de Janeiro, do Tratado Interamericano de Defesa Recíproca (TIAR), para “assegurar a autodefesa legítima no caso de um ataque de potência estrangeira de fora da região e decidir ações conjuntas no caso de conflito entre dois Estados partes do tratado”³.

Essa marca original da OEA perpassou boa parte de sua história posterior.

Em nome do TIAR, Cuba foi excluída de seu seio, em 1962. Dizia-se que, ao transformar-se em “satélite soviético”, o governo cubano permitira a “intromissão extra-hemisférica” no Caribe.

O TIAR não valeu, no entanto, por ocasião da Guerra das Malvinas, quando a Argentina foi atacada e derrotada pelo Reino Unido. Entre os compromissos dos Estados Unidos com o TIAR e aqueles estabelecidos com a OTAN prevaleceram esses últimos.

A pretensão norte-americana de conduzir o processo de integração hemisférica encontrou expressão, mais adiante, no projeto da Aliança para o Progresso, lançado no início dos anos 1960. A aliança

3. Cf. http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp.

buscava contra-arrestar o impacto que as reformas realizadas pela Revolução Cubana a partir de 1959 tiveram no imaginário político e ideológico latino-americano.

Mas o reformismo da aliança esgotou-se rapidamente. As contradições do nacional-desenvolvimentismo na América do Sul acabaram por provocar agudos conflitos sociais e políticos e ensejar, posteriormente, uma enorme regressão política. *Pari passu* foram se implantando ditaduras militares na região (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile e Uruguai), que se juntaram ao preexistente regime autoritário do general Stroessner, no Paraguai. No Peru e no Equador (e também no Panamá) surgiram governos militares reformistas, cujas políticas conflitaram com os Estados Unidos.

Temendo a revolução, os Estados Unidos associaram-se à contrarrevolução em grande parte da América do Sul, sobretudo no Cone Sul. O único processo de “integração” consistente que a região viveu naquele momento foi a barbárie da Operação Condor.

Mesmo desengajando-se lentamente dos regimes militares na América do Sul, quando as ditaduras entraram sucessivamente em crise, os EUA foram capazes, no entanto, de manter presença política importante durante as transições para a democracia que ocorreram na região nos anos 1980-1990.

Mas essas transições estavam eivadas de problemas. Mesmo no Brasil – onde os militares haviam optado grosso modo por um nacional-desenvolvimentismo de corte autoritário, sobretudo na década dos 1970, os problemas macroeconômicos se avolumavam.

Além de fatores endógenos, incidiam sobre os países da região as mudanças em curso na economia mundial. Tiveram papel particular os desequilíbrios econômicos provocados pelo incremento da dívida externa.

Na maioria dos países – e aí, o Brasil foi, uma vez mais, exceção –, o fim das ditaduras não se fez acompanhar pela emergência de um poderoso movimento de massas. Partidos de esquerda, sindicatos e movimentos populares haviam sido duramente golpeados não só pela repressão

como pelos efeitos sociais das políticas econômicas conservadoras postas em prática na maioria dos países da América do Sul durante os governos militares. Essas políticas alteraram profundamente a configuração da economia e da sociedade de muitos países.

Nesse contexto, as ideias ultraliberalizantes, esboçadas no Consenso de Washington, não encontraram inicialmente grandes resistências sociais, menos ainda intelectuais, no continente.

Samuel Huntington, em seu livro *A Terceira Onda*, estabeleceu uma relação de plena correspondência entre o livre-mercado e a democracia liberal. Celebrava a vitória desses dois projetos em grande parte do mundo, especialmente na América Latina. A euforia atingiu seu ponto máximo, quando Francis Fukuyama anunciou o “fim da História”.

Os processos de integração regional passaram também a privilegiar o livre-comércio, como ilustra a assinatura do Tratado de Assunção (1991), reiterado no Protocolo de Ouro Preto do MERCOSUL, em 1994.

É nesse contexto que os Estados Unidos, no mesmo ano, retomam a ofensiva, em Miami, com o lançamento da Iniciativa das Américas. Daí decorreria a proposta de criação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O caráter assimétrico das economias da região, sobretudo em relação aos EUA, além da abrangência da proposta da ALCA (comércio, serviços, propriedade intelectual, compras governamentais, investimentos), fez com que essa iniciativa se assemelhasse muito mais a uma anexação econômica da América Latina do que a um projeto de integração. Chamava a atenção, à época, o fato de os EUA terem destinado à ALCA menos recursos do que os previstos para a Aliança para o Progresso, décadas antes.

As dificuldades que as propostas da ALCA apresentaram, que levaram à sua posterior rejeição, decorreram basicamente de quatro fatores.

Em primeiro lugar, os Estados Unidos não abriam mão de suas políticas protecionistas, abertas ou disfarçadas.

Em segundo lugar, os limites das políticas neoliberais – que davam substrato ao projeto da ALCA – eram evidentes nos principais países da região. Como se viu, a crise havia assumido características dramáticas na Argentina, na virada de 2001-2002.

O terceiro fator foi a mudança da cena política sul-americana na primeira década deste século. Os setores de esquerda e de centro-esquerda, que se encontravam até então na defensiva, saíram dessa postura e começaram a formular propostas alternativas. A expressão eleitoral desses movimentos teve início em 1998, com a eleição de Hugo Chávez a presidente da Venezuela, e se estendeu pela primeira década do século XXI em sucessivos processos eleitorais.

A derrota da proposta da ALCA, na Cumbre de las Américas, em Mar Del Plata, teve como principais artífices Lula, Nestor Kirchner, Tabaré Vázquez e o próprio Chávez, todos eles expressão das mudanças ocorridas na América do Sul.

As emergentes políticas pós-neoliberais, a despeito de sua incompletude, foram capazes de atrair e mobilizar grandes contingentes sociais em muitos países da região.

O quarto fator está relacionado à incapacidade de todos os projetos anteriores de integração produzirem uma aliança equilibrada, que reduzisse as assimetrias econômicas e sociais e, com isso, evitasse tentações hegemônicas por parte de um ou mais países.

As novas políticas seguidas, especialmente neste século, com importantes diferenças nacionais, apontavam para reformas que dessem relevância à intervenção do Estado na economia ou exercessem sobre ela ação regulatória. Priorizavam o combate à pobreza e à desigualdade social e submetiam o conjunto das políticas econômicas a este objetivo social. Como fruto de processos eleitorais livres e massivos, os novos governantes enfatizaram a importância da democracia, o respeito à soberania popular e nacional, em um momento em que o pensamento conservador, ao celebrar a globalização, decretava o “fim do Estado nacional”.

O nacionalismo subjacente a muitas dessas propostas, diferentemente do de outras regiões do mundo, sobretudo na Europa, não era xenófobo, menos ainda hostil à integração regional. Retomava a tradição integracionista dos mais diversos movimentos de caráter nacionalista na América Latina e Caribe – como o Partido Aprista Peruano, o peronismo argentino, o castrismo cubano ou o chavismo venezuelano, para mencionar exemplos expressivos das últimas décadas. Refletia, longinquamente, o nacionalismo dos Libertadores.

Observa-se, assim, que a complexa, e aparentemente contraditória, articulação entre soberania e integração coloca-se de forma distinta na região e essa particularidade é fundamental para compreender e desenhar a especificidade dos processos de integração na América do Sul.

Os Estados Unidos enfrentaram dificuldades no continente por não compreenderem o nacionalismo latino-americano e por subordinarem suas propostas de integração continental a seu interesse nacional.

Reveladora, a esse respeito, foi a intenção da delegação norte-americana à conferência da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), em 1951, na Cidade do México, de propor o fim desta importante instituição. Essa disposição trazia embutida uma certa percepção da realidade regional. A eliminação da CEPAL impediria a produção de uma reflexão essencial para um projeto de integração, distinto daquele pretendido por Washington⁴.

Todos os projetos dos EUA das últimas décadas foram apresentados em momentos em que a grande potência enfrentava dificuldades.

A Política da Boa Vizinhança correspondia à necessidade de adensar o esforço de guerra dos Estados Unidos. A OEA, em seu nascimento, da mesma forma que o TIAR, fazia parte da estratégia de Guerra Fria. A

4. O episódio da tentativa dos EUA de dissolver a Cepal e a resistência que lhe foi oposta pelos governos brasileiro e mexicano está em FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, p. 111-165.

Aliança para o Progresso buscava conter a influência da Revolução Cubana no continente. Mesmo a ALCA, quando os Estados Unidos viviam o esplendor unipolar do pós-Primeira Guerra do Iraque, integrava o esforço de Washington para melhorar seu comércio exterior em dificuldade e sua decisão de “reorganizar” o mundo após a surpreendente queda do Muro de Berlim e a autodissolução da União Soviética, acontecimentos que mudavam brusca e radicalmente a correlação de forças internacional.

É de se perguntar se a Trans-Pacific Partnership (TPP), proposta recentemente a alguns países da América Latina, não faz parte da estratégia de contenção que hoje se esboça em relação à República Popular da China.

Não foi, pois, um sentimento antiamericano que minou as iniciativas de Washington. Esse contencioso poderia ser superado, pois muitas vezes foi esquecido. O que frustrou as sucessivas políticas hemisféricas dos EUA foi a incapacidade de seus governos de proporem uma associação efetiva, que não tivesse caráter assistencialista ou de submissão.

A insistência nesses temas históricos não decorre de um cacete “ideológico” antiestadunidense. Procura, antes, sublinhar a especificidade da dimensão latino-americana/caribenha do processo de integração, que não se confunde – menos ainda se reduz – a uma política “hemisférica”.

O PARADIGMA EUROPEU

Durante muito tempo, sobretudo antes da aguda crise econômica dos últimos anos, o processo de formação e de desenvolvimento da União Europeia (UE) exerceram forte atração junto às iniciativas de integração em curso na América Latina, especialmente na América do Sul.

Os próprios europeus estimularam esse interesse por meio de seminários e de missões parlamentares, que buscavam chamar a atenção para as excelências dos movimentos em curso no velho continente.

Não é propósito destas notas realizar uma reconstituição da história da UE, apenas aludi-la. Tampouco é intenção examinar as causas e conse-

quências da crise atual, ainda que uma análise nessa direção pudesse trazer ensinamentos para os processos de integração na América do Sul, no que se refere às questões econômicas e sociais e aos temas político-institucionais.

Registre-se o essencial, para os efeitos de uma comparação.

A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, formada em 1950, tem sido apontada, justamente, como embrião do que viria a ser mais tarde a Comunidade Econômica Europeia ou Mercado Comum Europeu (Roma, 1957), reunindo a princípio França, Alemanha, Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. Esse processo de integração, que hoje abrange 27 países, foi um pioneiro passo para reconstruir economicamente a Europa, e representou uma importante tentativa de superação definitiva da trágica herança da Segunda Guerra Mundial.

Além de uma razão econômica, a construção europeia tinha outras motivações. Décadas de conflitos na Europa – a Guerra Franco Prussiana, a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais – haviam deixado dezenas de milhões mortos e feridos e enorme destruição material. O continente viu-se mergulhado em profunda crise social, política, cultural e moral.

O mundo pós-1945 era radicalmente distinto daquele que antecedeu a Segunda Guerra. Projetou os Estados Unidos como grande potência mundial. A União Soviética, que emergia como polo oposto aos EUA, incorporava ao denominado “campo socialista” a Europa do Leste, ao mesmo tempo em que projetava sobre a Europa ocidental a sombra da “ameaça vermelha”. Essa atemorizava militarmente e compelia os governos do oeste a realizarem importantes reformas econômicas, sociais e políticas – consubstanciadas no *Welfare State* – para conter a efervescência social e política.

Por último, mas não menos importante, a conjuntura pós-1945 reduziu consideravelmente a relevância geopolítica da Europa.

Esse conjunto de fatores aconselhava um processo de reconciliação continental que acelerasse a reconstrução econômica, fortalecesse a de-

mocracia na região e desse coletivamente ao continente uma presença no mundo que muitos de seus países, isoladamente, haviam perdido.

Os êxitos da reconstrução europeia nos 1960 coexistiram com diferenciações políticas no interior do bloco, sem que sua unidade fosse, no entanto, comprometida. A França, sob a Presidência do General De Gaulle, procurou responder ao “desafio americano” em matéria econômica e buscou autonomia geopolítica em relação aos Estados Unidos ao retirar-se da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que, na prática, funcionava como guarda-chuva de defesa da Europa. De Gaulle criou sua “Force de Frappe”, alternativa militar, inclusive no plano nuclear, aos EUA e à URSS.

Originalmente pensada como bloco eminentemente econômico, a União Europeia (denominação que somente passou a ter a partir de 1993) expandiu-se geograficamente, ampliou seu escopo e ganhou contornos políticos mais definidos. São momentos marcantes dessa trajetória a incorporação de Espanha, Portugal e Grécia, a partir dos anos 1970, após a queda das ditaduras nesses três países. Também é relevante a adesão do Reino Unido, a despeito das reticências dos franceses que o viam como prolongamento dos Estados Unidos na região. O alargamento das fronteiras da UE ganharia maior impulso, no entanto, a partir das chamadas “revoluções de Veludo”, ao leste, que derrubaram os regimes pró-União Soviética, permitindo a incorporação dos países da Europa Oriental, aí incluindo a República Democrática Alemã, anexada à Alemanha Federal.

As mudanças políticas alavancaram transformações econômicas e estas produziram forte impacto político-institucional. Assim, mesmo que a reunião de Maastrich tenha sido catalogada como essencialmente “econômica”, claro está que seus resultados – monetários e fiscais, por exemplo – tiveram profundas consequências políticas, tão relevantes quanto aquelas “político-institucionais” decorrentes do Tratado de Lisboa (2009).

Sob o impacto de uma noção de “globalização” que diluía ao máximo o papel dos Estados-Nação e, ao mesmo tempo, tentando superar os efeitos mais remotos dos nacionalismos europeus, que se manifestaram de forma perversa no século XX, a Europa construiu uma importante arquitetura institucional, que mostrou, porém, sua vulnerabilidade nesta conjuntura de crise.

As dificuldades se expressaram na incapacidade das instituições da UE de compatibilizar plenamente uma política econômica europeia com a heterogeneidade das políticas econômicas seguidas pelos Estados que integram o bloco. Essa heterogeneidade tinha sua explicação no desenvolvimento desigual – e apenas aparentemente combinado – do continente e não em fatores “culturais” como se pretendeu, e se pretende até hoje. Não será seguramente a “indolência mediterrânea” que explicará os problemas enfrentados por Espanha, Itália, Portugal e Grécia. Da mesma forma que não é a “eficiência teutônica” que nos dá a chave dos resultados econômicos da Alemanha.

As bruscas e surpreendentes mudanças de governo na Grécia e na Itália, ocorridas durante a crise do euro, revelam as dificuldades de compatibilizar soberania nacional (que reflete a soberania popular) com a construção da supranacionalidade. Fatores absolutamente exógenos derubaram Papandreu e Berlusconi do poder, independentemente do juízo que se possa fazer de cada um desses governantes.

O desmonte das principais conquistas de Estado de bem-estar – políticas de emprego e renda, proteção social, saúde e educação – sacrificadas no altar da globalização e de uma certa visão da construção europeia – tem provocado reações desencontradas, a maioria de signo regressivo. Não são os partidos de esquerda ou de centro-esquerda, historicamente empenhados na constituição e gestão do *Welfare State*, os que mais têm resistido às políticas hegemônicas na Europa. Tampouco os sindicatos se encontram na primeira linha da resistência. A *contrario sensu*,

crecem os movimentos de extrema-direita, cujo nacionalismo xenóforo vai na contramão de décadas de construção democrática da Europa.

Não é propósito destas notas emitir de forma lapidar, e ainda mais à distância, um juízo sobre o processo atual de construção da União Europeia. Trata-se, antes, de chamar a atenção para problemas cruciais desse processo de integração regional, para que não venha tardiamente a advertência “*De te fabula narratur*” (É a tua história que estamos contando). A análise crítica – não o julgamento – de outros processos históricos se impõe quando eles foram apresentados (e ainda o são) como paradigmáticos.

Um processo de integração, para articular economias nacionais assimétricas, ver-se-á sempre confrontado com a necessidade de desenvolver políticas e instituições que não agravem essas assimetrias. Ao contrário, ele necessitará reduzi-las.

A integração regional não pode diluir os interesses nacionais dos Estados-parte. Buscará, antes, compatibilizá-los.

Volta-se aqui à complexa e crucial problemática da articulação entre soberania nacional e supranacionalidade.

A impossibilidade de que a integração regional promova a plena igualdade econômica e social entre os países que dela participam não deve conduzir ao ceticismo sobre projetos como o da União Europeia ou de outros na América Latina.

Políticas econômicas e sociais adequadas atenuam e compensam diferenças historicamente construídas, como o exemplo europeu demonstrou em alguns momentos. Mas a integração não se pode limitar a mecanismos compensatórios, como os fundos estruturais, por exemplo.

São necessárias iniciativas, estas sim supranacionais, que garantam a equalização das diferenças, por meio de projetos multilaterais de infraestrutura física ou energética, de instrumentos coletivos de financiamento, de agências de regulação, de programas de ciência, tecnologia e

inovação, mas, sobretudo, de políticas de complementação industrial que introduzam uma nova e equilibrada divisão produtiva regional.

Essa nova divisão produtiva não pode fazer com que a abundância localizada de recursos naturais, as condições favoráveis de sua exploração predatória ou o reduzido custo da força de trabalho, decorrente de baixos salários, ausência de sindicalização ou falta de proteção social, permitam que países de economia mais avançada pratiquem políticas de corte neocolonial. A integração tem de ser solidária e refletir um modelo de cooperação em que os países mais avançados em matéria industrial e agrícola sejam capazes de propor aos países menos desenvolvidos uma convergência produtiva, que agregue valor a seus produtos naturais, melhore a situação social, crie mercado interno e permita uma inserção mais competitiva de todos na economia global.

Essa última questão traz consigo a necessidade de formular uma clara perspectiva a respeito da evolução da situação econômica e política internacional. Com esses elementos será possível definir o lugar que uma região – no caso a América do Sul – deverá ocupar no quadro global.

A resolução dessas e de outras questões substantivas, como as até aqui enunciadas, é decisiva para a formulação de uma adequada definição da arquitetura político-institucional de um processo de integração.

DILEMAS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

No início deste século, quando começaram a ganhar velocidade as mudanças econômicas, sociais e políticas na maioria dos países da América do Sul, coexistiam no continente dois importantes projetos de integração: o MERCOSUL e a Comunidade Andina.

O primeiro enfrentava dificuldades, em função da crise de grandes proporções que atingiu a Argentina e o Uruguai, em 2001/2002, e dos impasses econômicos que golpearam o Brasil, no mesmo período.

O projeto de uma União Aduaneira (ainda imperfeita) do MERCOSUL era questionado. Surgiam propostas de transformá-lo em simples área de livre-comércio.

Mas como consequência das mudanças políticas ocorridas sucessivamente no Brasil, Argentina e Uruguai, no início da década passada, ganhou corpo a tese de que o MERCOSUL deveria evoluir, sem perder seu perfil original. Enfatizava-se a necessidade de transformá-lo também em um espaço de complementação produtiva. Dava-se ênfase, igualmente, à necessidade de desenvolver infraestruturas física e energética, como instrumento de redução das assimetrias econômicas.

A inflexão política pela qual estava passando o bloco, no início do século, exerceu grande atração na América do Sul e fez das reuniões do MERCOSUL um ponto de encontro de todos os líderes da região. A elas passaram a comparecer não só os quatro integrantes originais do bloco – a Venezuela viria a aderir mais tarde – e os dois países associados, Chile e Bolívia, como também os demais governos da região, que foram, sucessivamente, se associando.

Mas a adesão plena ao MERCOSUL por parte de muitos outros países enfrentava dificuldades. Venezuela, Colômbia, Equador e Peru faziam parte da Comunidade Andina. O Chile estava assinando Tratado de Livre Comércio (TLC) com os Estados Unidos e, portanto, não poderia aderir à Tarifa Externa Comum (TEC) do MERCOSUL. Peru e Colômbia seguiriam o mesmo caminho anos depois. Guiana e Suriname tinham seus compromissos com a CARICOM.

No entanto, quando da adesão do Peru ao bloco (dezembro de 2003), na condição de país associado, seu presidente, Alejandro Toledo, proclamou, em Lima, o nascimento de uma “comunidade Sul-Americana de nações”. Reunião posterior dos chefes de Estado da região, em Cuzco (dezembro de 2004), aprovaria a criação efetiva da comunidade e daria a um grupo de “sherpas” a tarefa de preparar os documentos fundacionais da nova entidade.

Antes desses episódios, o presidente Uribe convidara Lula da Silva para participar, na Colômbia, de reunião da Comunidade Andina.

A menção resumida a essa intensa movimentação diplomática tem como objetivo mostrar que:

- o tema da integração regional voltara à ordem do dia, com força e novo conteúdo;

- essa reemergência transcendia o perfil político-ideológico dos presidentes da região, como demonstrou a entente estabelecida entre personalidades tão diversas como Lula, Uribe, Toledo, Kirchner, Lagos ou Chávez;

- a integração não passava principalmente (menos, ainda, exclusivamente) pelo livre-comércio;

- não havendo a possibilidade de uma convergência fundada centralmente na dimensão comercial – em função das distintas Tarifas Externas Comuns – a integração tinha de ocorrer, sem excluir o comércio, por meio de outras formas de cooperação – econômica, social e política;

- a integração, materializada na Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), mais tarde rebatizada de UNASUL, tinha como suposto (claro, para uns, difuso, para outros) que o mundo marchava para um formato multipolar e que, para estar presente na nova ordem global, era preciso construir uma identidade regional forte e autônoma;

- a América do Sul dispunha de credenciais econômicas, geográficas, demográficas, políticas e culturais excepcionais para uma presença relevante no contexto mundial;

- o que viria a ser mais tarde a UNASUL, entendida como complexa construção política, estava confrontada com a necessidade de realizar uma reflexão, não só sobre as tarefas materiais que tinha pela frente, como, e sobretudo, sobre o desafio de forjar uma arquitetura político-institucional capaz de dar conta dessa nova realidade e de não repetir fracassados projetos de integração. A tarefa dessa arquitetura era vencer a histórica balcanização dos países da região.

Mas a simples existência dessa arquitetura não seria condição suficiente para um novo processo de integração. Sem ela, no entanto, dificilmente a integração teria êxito.

O MERCOSUL sobreviveu à crise da Comunidade Andina, ainda que a institucionalidade dessa fosse superior à daquele. A arquitetura político-institucional de um projeto de integração, por mais sofisticados que sejam seus mecanismos de governança, não sobrevive se este projeto não estiver sintonizado com a conjuntura global e não articular equilibradamente os interesses nacionais que o integram.

A integração regional, como tudo o que ocorre na política, não se deduz de uma teoria prévia. Pode e deve alimentar-se de princípios e do exame crítico de outras experiências históricas. Mas ela é resultado, sobretudo, da articulação democrática de vontades políticas que, na sua diversidade, sejam capazes de conferir identidade e autonomia ao processo, além da disposição de promover ganhos coletivos e de inseri-la soberanamente no mundo.

A ARQUITETURA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A resolução das tensões entre soberania nacional e supranacionalidade é um longo e difícil processo. Mas ela – como inquietação permanente e renovada – deve estar no centro das preocupações sobre a governança dos processos de integração.

Princípios políticos e mecanismos institucionais combinados ajudam a resolver os problemas que surgem no caminho.

O processo de integração sul-americano reúne países soberanos, que se diferenciam entre si por suas histórias distintas e por diferenciadas particularidades econômicas, políticas, sociais e culturais.

A integração, para ser efetiva, tem de ser entendida como um processo no qual as “perdas” de soberania nacional sejam amplamente compensadas por efetivos “ganhos” nacionais/regionais. A partir daí,

pode-se falar de uma soberania regional, que convive com (e subsume) cotas de soberania nacional. Isso implica que a integração é progressiva e que sua expressão institucional tem de dar conta dessas constantes e cuidadosas mutações.

Constantes, porque as transformações não podem deter-se (menos ainda retroceder) para que a integração não se estiole.

Cuidadosas, para que ritmos mais acelerados, ou exageradamente lentos, não venham a comprometer o processo como um todo.

Problema complexo é o do quórum exigido para as decisões. A tendência de buscar o consenso (distinto da unanimidade, onde têm cabida as abstenções) protege a vontade soberana dos países, mas pode levar à paralisia. Há circunstâncias, no entanto, em que a gravidade da decisão a ser tomada aconselha a obediência desta regra, sobretudo quando a própria integridade do bloco possa estar ameaçada.

A separação tripartite dos poderes, característica da estrutura dos Estados Nacionais, só poderá existir plenamente nos projetos de integração à medida em que eles mesmos avancem substantivamente.

Em um primeiro momento, se imporá um Executivo (ele próprio coletivo), reunindo, para as grandes decisões, os presidentes. A tradição presidencialista da América do Sul confere à ação desses chefes de governo um papel fundamental na integração, como se pôde observar no processo de formação da UNASUL. Delegados presidenciais, preferentemente ministros de Relações Exteriores, receberão mandato para deliberar questões políticas de caráter geral. Problemas setoriais (energia, infraestrutura, temas financeiros ou sociais, por exemplo) estarão a cargo de comissões, coordenadas por um executivo eleito de comum acordo, encarregado de dar continuidade às iniciativas decididas.

Uma Secretaria-Geral coordenará o conjunto das atividades e dará seguimento às deliberações políticas dos presidentes, de seus delegados, além de supervisionar a execução das decisões de cada Comissão. Essas

Comissões, compostas por representantes dos Estados parte, garantem que as grandes orientações adotadas nas instâncias mais elevadas venham a ter aplicação concreta.

Na estrutura formal da UNASUL hoje se encontram alojados conselhos, que guardam semelhança aos Ministérios dos Estados nacionais: Energia, Saúde, Desenvolvimento Social, Infraestrutura e Planejamento, Economia e Finanças, Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, Defesa, sobre o Problema Mundial das Drogas, Segurança Cidadã.

Como a interconexão regional é fundamental para dar curso efetivo à integração, ganha prioridade o trabalho do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), na medida em que sua ação pode ser um elemento decisivo na redução das assimetrias.

Independentemente do funcionamento real desses conselhos, hoje muito desigual, é importante destacar que os três últimos assinalados têm sob sua responsabilidade questões de alta sensibilidade regional.

Na criação de Conselhos como os de Defesa, Drogas e Segurança esteve presente a preocupação de dar tratamento regionalmente diferenciado a temas que, no passado, vinham sendo abordados sob óticas estranhas à região, quando não opostas àquelas da América do Sul. Cabe aqui uma menção destacada ao Conselho de Defesa.

Um dos trunfos “imateriais” da América do Sul é o de ser uma região de paz, livre de armas de destruição em massa, onde contenciosos entre países podem ser resolvidos por negociação política. A curta trajetória da UNASUL mostra como esse bloco desempenhou importante papel no equacionamento do conflito Colômbia-Ecuador, quando do bombardeio de um acampamento das FARC, na fronteira deste último país.

Efetivo papel de mediação coube ao secretário-geral, Nestor Kirchner, por ocasião das fortes tensões que opunham Colômbia e Venezuela. A ação dos presidentes da região, na cúpula extraordinária da UNASUL, em Santiago do Chile, impediu o desencadeamento de uma guerra civil na Bolívia.

O Conselho de Defesa não tem por que importar conflitos e tensões extrazona. Compete-lhe dar curso e consistência a uma estratégia dissuasiva que se vem afirmando na região após a queda das ditaduras dos 1960-1980. A inflexão nas estratégias de defesa implica também em mudanças na política de produção e compra de armamentos. Em função desse câmbio, o Conselho se dispõe a alavancar uma política industrial de defesa continental que corresponda estritamente às necessidades estratégicas regionais.

Lógica semelhante pode ser aplicada a Comissões, como as de Supervisão Eleitoral e de Direitos Humanos. A primeira revelou sua eficácia nos recentes pleitos presidenciais do Paraguai e da Venezuela. A segunda, ancorada nos documentos constitutivos da UNASUL e em seu Protocolo Adicional sobre o Compromisso com a Democracia, entre outras referências, definirá parâmetros e mecanismos de proteção das liberdades civis e dos Direitos Humanos na região.

Tendo em vista o peso dos temas econômicos no processo de integração regional, terá fundamental importância apressar a constituição do Banco do Sul e aprofundar um debate sobre suas condições de funcionamento, pois ele será relevante instrumento multilateral da região que garantirá recursos e critérios próprios para o financiamento de iniciativas da América do Sul.

A integração sul-americana supõe igualmente a criação e/ou fortalecimento de instituições que possam, do ponto de vista estatístico, da informação, avaliação e certificação econômicas (aí incluindo a “qualificação de riscos”) emitir análises imparciais e de qualidade sobre a evolução regional. À Comissão Econômica para a América Latina caberá um papel muito importante nesta direção. A CEPAL pode assumir boa parte dessas tarefas e orientar na formação de agências complementares.

A particularidade do Executivo sul-americano, como se viu até agora, é que ele é, em parte coletivo (pois há o secretário-geral e o pre-

sidente pro tempore), mas reflete grosso modo a compatibilização das posições dominantes (presidenciais) em cada país.

A experiência europeia introduz mais complexidade a esse respeito. O Parlamento Europeu não é uma representação paritária dos países que integram a UE, mas reflete uma proporcionalidade ponderada e heterogênea do bloco. Esse critério foi em boa medida seguido na constituição do Parlamento do MERCOSUL.

A adoção de conceito semelhante, em um futuro Parlamento da UNASUL, significará fazer chegar a essa instância – como ocorre na Europa – a voz de todas as sensibilidades político-ideológicas nacionais/regionais. Essa arquitetura diluirá os riscos de países mais populosos “controlarem” o Parlamento, posto que ele estará dividido não tanto nacionalmente, como politicamente.

A progressiva assunção de responsabilidades por este Legislativo será função dos avanços substantivos que a integração assegurar e de seu impacto na relação soberania nacional/supranacionalidade.

Uma efetiva integração supõe, finalmente, a construção de instâncias de arbitragem e de solução de controvérsias de contenciosos regionais. É o caso daqueles de natureza econômica e comercial, muitas vezes entregues a foros extrazona. Mas é também o caso dos de natureza política, que envolvem problemas históricos ou circunstanciais de fronteira ou, ainda, questões ambientais com implicações multilaterais. São eles, finalmente, que estabelecerão normas para a constituição de uma cidadania sul-americana.

Seria de grande importância que conflitos de fronteira, como os que opõem Chile a Peru ou Bolívia a Chile, pudessem ser tratados em um foro regional, da mesma forma que conflitos envolvendo temas ambientais que opuseram e opõem Argentina e Uruguai.

Uma das características centrais do processo de democratização da América do Sul nos últimos 15 anos foi o alargamento do espaço público e a intensa participação de novos atores nos processos políticos.

Essa participação é visível nas eleições e em lutas reivindicativas parciais, mas também na refundação institucional ocorrida em muitos países da região.

Comumente tem-se atribuído o qualificativo de “participativa” a esta dimensão nova que a democracia vem assumindo em todos os países.

Da mesma forma que essa participação popular tem sido um fator de renovação da democracia nos países individualmente considerados – imprescindível em um momento em que as reformas sofrem o permanente freio da conciliação política –, a existência de mecanismos de participação social nos processos de integração podem ter um efeito importante, na medida em que arejam o debate e contornam os obstáculos ao efetivo exercício da soberania popular de que estão cheias as instituições nesta parte do mundo.

BREVÍSSIMA CONCLUSÃO

A integração regional, mais que um desiderato, é caudatária de circunstâncias históricas precisas que podem beneficiar seu êxito ou a inviabilizar.

Foi anotado, anteriormente, que a conjuntura dos últimos anos havia sido decisiva para os avanços que o processo de integração sul-americano atingiu neste início deste século.

Recentemente, começou-se a especular que esse ciclo se havia encerrado e que os condicionantes do processo anterior de integração não mais subsistem. Tudo acontece como se um antagonismo entre a Aliança do Pacífico e a ALBA impedisse retomar a dinâmica integracionista.

As diferentes percepções das perspectivas da integração sul-americana sempre existiram, inclusive no período em que ela foi mais exitosa. Se a integração pôde avançar durante anos, ao ponto de aparecer ao resto do mundo como um paradigma alternativo, foi porque um grupo de líderes políticos diferenciados, tomando como base as mudanças que

conduziam em seus países, souberam dar elevação de propósitos a seus projetos, sem cair na tentação doutrinária de transformar em essencial aquilo que era menor, detalhe.

Esse ajuste substantivo iluminará a definição de uma arquitetura político-institucional da integração. Uma vez estabelecidas a forma e o fundo, à arquitetura caberá dar expressão formal aos novos conteúdos.



18/12/2009. COPENHAGUE. À ESQUERDA, OS PRESIDENTES JACOB ZUMA, DA ÁFRICA DO SUL, LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA, DO BRASIL, BARACK OBAMA, DOS EUA, E A SECRETÁRIA HILLARY CLINTON. AO CENTRO, OS BRASILEIROS MARCO AURÉLIO GARCIA E CELSO AMORIM. À DIREITA, OS PRIMEIROS-MINISTROS MANMOHAN SINGH, DA ÍNDIA, E WEN JIABAO, DA CHINA, ENTRE OUTROS LÍDERES EM REUNIÃO MULTILATERAL NA 15ª CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA DINAMARCA (COP-15). FOTO: LARRY DOWNING/REUTERS



4/12/2009. HAMBURGO. LULA
E MARCO AURÉLIO GARCIA
COM O EX-CHANCELER
ALEMÃO HELMUT SCHMIDT.
FOTO: RICARDO STUCKERT/PR



19/11/2009. SALVADOR. MARCO AURÉLIO
COM O PRESIDENTE PALESTINO
MAHMOUD ABBAS. FOTO: RICARDO
STUCKERT/PR

AS NOVAS FAÇES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL¹

Vinte anos se passaram desde a Primeira Cúpula das Américas. “Veinte años no es nada”, dizia um famoso tango de Gardel². No entanto, suas palavras não poderiam estar mais distantes dos acontecimentos que tiveram lugar nas últimas duas décadas. As transformações vividas pelo sistema internacional, do qual faz parte nossa América, foram tão profundas que hoje a realidade global é marcadamente diferente.

Com a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, isto é, depois do fim da Guerra Fria, os Estados Unidos assumiram uma posição de hegemonia global inquestionável; no início dos anos 1990, armaram uma grande coalizão internacional com os países da Europa para enfrentar as ameaças iraquianas durante a primeira Guerra do Golfo.

Esse evento começou a demarcar como um mundo que havia se caracterizado pela bipolaridade desde o fim da Segunda Guerra Mundial se transportava para uma era unipolar, dominada pela política externa dos EUA.

No mesmo contexto, as quedas da URSS e dos regimes do Leste Europeu evidenciaram o colapso do modelo econômico e político

1. *Línea Sur*. Revista de Política Exterior do Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, nº 8, May/Ago 2014.

2. *Volver*. Tango de 1935. Música de Carlos Gardel e letra de Alfredo Le Pera (Todotango, s/d).

soviético e as tentativas de autorreforma, como foram a *glasnost* e a *perestroika*. Sem surpresa, chegou-se à concepção de que o capitalismo havia vencido.

De outro lado, a Europa Ocidental enfrentou a crise do *Welfare State*, Estado do bem-estar social. O surpreendente foi que os países governados por partidos com tendências social-democratas (como França, Países Baixos, Alemanha, Suécia, Dinamarca) abandonaram as políticas que, depois da Segunda Guerra, produziram 30 anos gloriosos. Em consequência, muitos agrupamentos de esquerda assumiram como sua a agenda neoconservadora, e a partir daí viram diminuir o apoio de suas bases sociais.

Dessa forma, a tendência neoliberal começou a se consolidar. Teóricos como Francis Fukuyama (1991) proclamaram que a humanidade vivia o fim da história. Para Samuel Huntington, de outro lado, representava a vitória do livre mercado e da democracia representativa, isto é, o mundo começava a viver uma terceira onda democrática³.

Enquanto isso ocorria no resto do mundo, o continente americano começava a viver suas próprias transformações. O mais relevante desse período talvez seja a transição política que muitos países – em especial os da América do Sul – experimentaram, ao passar de regimes militares para governos civis democráticos.

No Cone Sul, as ditaduras, com exceção da brasileira, que teve um caráter nacionalista e estatista, foram promovidas por militares e economistas. Embora a Argentina e o Uruguai também tenham compartilhado destinos políticos semelhantes, o caso mais emblemático foi o do Chile, onde se realizou uma ousada tentativa de reverter a experiência socialista de Allende ou o que ainda restava do nacional-desenvolvimentismo.

3. A colocação central desta tese indica que na história moderna da humanidade ocorreram três ondas democráticas, isto é, três períodos em que governos autoritários se tornaram governos democráticos. Segundo essa noção, Huntington defende que a primeira delas começou em 1828 e terminou em 1926. A segunda começou em 1943 e findou em 1962. E a terceira ocorreu em 1974 e seguiu em frente até 1990, quando o autor terminou sua pesquisa.

O ajuste liberal aplicado nesses países estava correlacionado com uma tendência crescente que imperava no mundo: a desindustrialização. Assim se contrarreformaram as políticas agrárias, e o Estado deixou de presidir a plenitude da economia: o mercado se transformou em um ente diretor.

Em consequência dessas medidas, o desemprego cresceu e a exclusão social aumentou.

A ênfase dada a se alcançar uma democracia política, depois do período pós-ditaduras, foi insuficiente: não encontrou correspondência em propostas coerentes com os princípios da democracia econômica e social. Em alguns países, o objetivo primordial se concentrou simplesmente em evitar que os militares retomassem o poder, embora também não houvesse condições internacionais para tal retrocesso.

É importante salientar que a política econômica neoconservadora dos militares não foi capaz de resolver – diferente do que sustentam alguns – os graves problemas macroeconômicos que afetaram as economias latino-americanas antes dos golpes de Estado. Justamente, esses inconvenientes foram utilizados pelos conservadores para apoiar, ou melhor, justificar os pronunciamentos militares dos anos 1960 e 1970.

A leve reforma política que se realizou nesse período de transição, assim como a persistência e continuidade de boa parte das políticas econômicas precedentes, agravou a situação econômica e social.

A partir daí, a maioria dos países latino-americanos viveu duas décadas perdidas – as de 1980 e 1990 –, oprimida por uma dívida externa inexpugnável que limitou o alcance e a eficácia das decisões nacionais. Em vários casos, viveram-se processos inflacionários combinados com recessão e o conseqüente desemprego.

Foi então que ganhou força a ideia de globalização, conceito difuso cuja pertinência se apoiava em um fator concreto e paradoxal: uma crescente integração (assimétrica) da economia mundial. Essa noção surgia

como uma ideia reacionária diante de um Estado-nação que parecia um fenômeno do passado, que não concedia espaço para políticas públicas autônomas. Assim, os processos de integração, fundados no livre comércio, representariam a única alternativa para muitas regiões do mundo. A Iniciativa para as Américas nasce, em 1994, como uma abordagem “coerente” com o contexto e cuja principal proposta seria a formação de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Entretanto, a Iniciativa enfrentou diversas dificuldades em sua implementação, apesar de haver um clima político-ideológico favorável em boa parte da região. Dificuldades essas que, diretamente ligadas à deterioração da situação socioeconômica na maioria dos países, foram aumentadas pelas reiteradas tentativas de ajuste por parte dos governos nacionais.

Crises como as do El Caracazo (1989) na Venezuela, ou o colapso da política monetária argentina – impulsionadas pelas políticas de conversibilidade de Menem-Cavallo em 2001-2002 – foram dois marcos dos mais sensíveis, ainda que não exclusivos, que refletiram o mal-estar vivido na região.

Surgiram então algumas alternativas eleitorais em diferentes países da América do Sul, cujo fim consistia em recuperar o papel das políticas públicas e utilizá-las como mecanismos para combater a pobreza e a desigualdade. Aqui, a inclusão social não apareceu mais como uma política compensatória, mas, sobretudo, como um elemento determinante para se processar uma nova política econômica.

Por meio dessas medidas, reduziram-se os espaços para o debate sobre qual modelo econômico deveria se seguir: crescer ou distribuir renda, crescimento econômico ou estabilidade macroeconômica, desenvolvimento para fora ou desenvolvimento para dentro, mercado ou Estado.

Na grande maioria dos países da América do Sul – como se se tratasse de uma onda, em termos de Huntington – assumiram governos reformistas, com diversos signos político-ideológicos, que apostavam

prioritariamente na inclusão social. Isso pressupunha maior presença do Estado como agente na criação de mecanismos de transferência de renda; o fortalecimento do mercado interno como fator de justiça social e eixo para o crescimento das economias nacionais.

Este é, em traços breves, o marco histórico que fez parte da discussão sobre a integração regional.

Os mecanismos existentes – Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) ou a Comunidade Andina de Nações (CAN) na América do Sul – estavam centrados, embora não de forma absoluta, em temas comerciais. Países como o Chile, que se afastaram da CAN, buscavam acordos de livre comércio inspirados na experiência do NAFTA, decisão emulada, por sua vez, por Peru e Colômbia.

Apesar disso, a proposta da ALCA finalmente não conseguiu obter consenso necessário durante a Cúpula de Mar del Plata.

A partir daí, começou a se evidenciar por que a integração não poderia se restringir ao aspecto comercial. Os diversos países possuíam estruturas produtivas diferentes, assim como era diferente sua inserção no concerto internacional. Tornava-se improcedente pedir a redução, em alguns casos, ou o aumento, em outros, das tarifas externas.

Embora tenha havido uma aproximação para tratar dessa disjuntiva alfandegária, na arena regional apareceram outras dimensões de maior importância para a integração que se enquadravam em temáticas de tipo energético, logístico, financeiro, produtivo, com o fim de, embora timidamente, privilegiar a inovação científico-tecnológica por meio de uma colaboração conjunta.

O surgimento dessa consciência comum nos governos desvelou a necessidade de gerar outro tipo de articulações integracionistas que, de um lado, configurasse uma nova atuação para região no mundo. De outro, construísse uma alternativa capaz de assumir o encaminhamento do processo. É o princípio fundamental da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

Conceber uma proposta de integração continental, em uma região caracterizada por marcadas tendências nacionalistas, é algo complexo, evidentemente. Por exemplo, na Europa, nacionalismo e integração são termos dissimilares que não podem ser correlacionados. O nacionalismo de Mussolini, Hitler, Franco, Salazar, Horthy, Pilsudski, ou daqueles que estão presentes na Europa até a atualidade, diferem em grande medida dos projetos de integração solidária que se evidenciam na América Latina. Entretanto, não se pode esquecer que a tradição do nacionalismo latino-americano – o de Cárdenas, Perón, Haya de la Torre, Vargas, Allende, ou suas manifestações mais recentes – sempre foi caracterizada por uma profusa dimensão integracionista.

Uma ênfase integracionista não tem por que excluir a dimensão comercial; entretanto, também não a privilegia. Corresponde, sobretudo, a uma análise profunda do potencial sul-americano para realizar uma inserção estratégica da região no mundo.

Tanto a América do Sul como a América Latina têm o maior número de reservas energéticas globais – se levarmos em conta recursos como o petróleo e o gás, o potencial hídrico, solar e eólico ou a produção de biocombustíveis. Têm também diversificada produção de alimentos e agricultura moderna, baseada no incremento científico-tecnológico – ao contrário do modelo agrícola primário-exportador. Existem grandes jazidas de minerais – como ouro, prata, cobre, nióbio, urânio e lítio –, que gozam de alta demanda. A região é extremamente vasta em nível territorial e abriga uma biodiversidade incomparável.

Seus 400 milhões de habitantes, beneficiados na última década por políticas de inclusão social, deixaram de ser um dado demográfico para se transformarem em agentes de promoção do desenvolvimento social e econômico. Tudo graças à ampliação do mercado de bens de consumo, erigida como uma ferramenta que facilitou o novo ciclo de desenvolvimento.

A ausência de conflitos étnicos e/ou religiosos ajudou na criação de um clima democrático, ainda mais em uma região onde todos os presidentes foram escolhidos em eleições livres, sem nenhum tipo de objeção nacional ou internacional.

Todos os elementos expostos até aqui esboçam uma explicação sobre porque a região – apesar de viver os problemas da crise de 2008 – pôde resistir, melhor que outras partes do mundo, às turbulências externas, ao mesmo tempo que atraía um significativo número de investimentos internacionais e mantinha suas conquistas sociais, necessárias para reduzir as desmesuradas iniquidades ainda latentes.

A transformação de todo esse potencial em uma realidade tangível – além de encontrar soluções para os periódicos problemas econômicos, sociais e políticos em cada país – consistiria em efetuar um processo de integração que resolvesse um problema considerável: a balcanização em que vivia, e ainda vive, a América do Sul.

Nessa medida, seria transcendental dar maior importância tanto à integração logística como à energética. Unir Atlântico e Pacífico contribuiria para uma articulação comercial mais fecunda e criaria as condições propícias para se alcançar uma melhora sensível da produtividade.

É absurdo pensar que se obteria aumento da produtividade por meio da redução de renda e salários, da precarização do emprego ou da redução das políticas sociais – soluções conservadoras que voltam a vigor em alguns países. Seria, sobretudo, o resultado de implementar uma infraestrutura moderna, consistente, de processos integrados de educação e qualificação de uma força de trabalho bem remunerada. São essas, e não outras, as transformações que abrirão a possibilidade de a região se constituir em um polo competitivo da economia global.

Uma integração baseada exclusivamente – ou centralmente – no comércio será sempre mais benéfica para as economias de maior porte e sofisticação, sejam as que estão fora da região – Estados Unidos, União

Europeia, Japão ou, mais recentemente, a China – ou as locais – Brasil, por exemplo.

Embora uma integração comercial seja relevante, perde sua importância relativa se forem ignorados outros fatores. A redução alfandegária que o Brasil operou *vis-à-vis* alguns países que integram a Aliança do Pacífico é maior que a obtida pelos países desse bloco entre si. O problema, portanto, está além do que defendem os fundamentalistas do livre mercado.

A exitosa experiência em integração produtiva que a Ásia manteve nas últimas décadas – com a construção de cadeias de valor que contribuem muito mais para o estabelecimento de novas formas de divisão do trabalho, menos assimétricas, em um processo de *win-win* (ganhar-ganhar) – é uma amostra da importância que pode ter outro tipo de cooperação além da comercial. É um esforço louvável e digno de réplica nas Américas. No entanto, deve-se projetar indefectivamente uma coordenação apropriada de políticas industriais e inovação tecnológica que o acompanhe.

Experiências como a da exploração do pré-sal⁴ têm um impacto industrial que o sistema produtivo brasileiro não pode solucionar por sua conta. Pelo contrário, abre uma possibilidade de participação regional para estruturar a grande mobilização industrial que é necessária. Possibilidades semelhantes estão presentes na indústria automotiva (em particu-

4. O termo pré-sal se refere a um conjunto de rochas situadas nas porções marítimas de grande parte da costa brasileira, com potencial para geração e acúmulo de petróleo. Considerou-se apropriado chamá-lo de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal que, em determinadas áreas do litoral, chega a uma espessura de até dois mil metros. Utiliza-se o termo “pré” porque, no decorrer do tempo, foram-se depositando essas rochas antes da camada de sal. A profundidade total dessas rochas, que é a distância entre a superfície do mar e os reservatórios de petróleo abaixo da camada de sal, pode chegar a mais de sete mil metros. As maiores descobertas de petróleo no Brasil foram realizadas recentemente pela Petrobras na camada pré-sal situada entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo, onde se encontraram grandes volumes de cru leve. Na bacia de Santos, por exemplo, o cru já identificado no pré-sal tem uma densidade de 28,5°API, baixa acidez e baixo conteúdo de enxofre. São características de um petróleo de alta qualidade e de maior valor de mercado (Petrobras, s/d).

lar no setor de autopeças), aeronáutica e farmacológica, apenas para citar alguns exemplos relevantes.

A crise desencadeada em 2008 provocou, como em outros momentos históricos – os anos 1930, por exemplo –, não só um retrocesso, uma contração do comércio global e regional, mas uma volta a políticas protecionistas. Um exemplo plausível disso é como a Rodada de Doha enfrenta novas (e velhas) dificuldades para sua conclusão. Os impasses insolúveis que se apresentaram nessa grande negociação multilateral provocaram tentativas de acordos e aproximações bilaterais. Todos esses enfrentam, por sua vez, grandes dificuldades – como se pode vislumbrar nas resistências que sofre o Acordo Estratégico Transpacífico de Cooperação Econômica (TPP na sigla em inglês), o acordo entre EUA e UE, ou, inclusive, o acordo entre MERCOSUL e UE.

À diferença do que ocorreu há 20 anos, o Estado nacional deixou de ser uma peça de museu. Nisso, teve um papel determinante o fato de a soberania ganhar importância e, mais ainda, quando os riscos de assimetria nas relações bilaterais ou multilaterais se tornaram evidentes, irrefutáveis.

Os acontecimentos de 2008 deixaram claro que a superação da crise – que claramente não poderia ser alcançada em curto prazo – suporia o retorno da política e do Estado para enfrentar a desordem econômica e financeira que ainda persiste no mundo atual. É uma das mensagens que o presidente Lula deixou em seu pronunciamento na Assembleia Geral das Nações Unidas, em 23 de setembro de 2008, ainda perplexa pelos efeitos da recente quebra do Lehman Brothers.

VINTE ANOS DEPOIS

Vinte anos tiveram grandes resultados, um período de transformações importantes. Por isso cabe concluir esta breve reflexão com um esboço da situação hemisférica duas décadas depois.

Ainda que se proclamara alguns anos antes o fim da Guerra Fria, algo dela persistia na Cúpula de 1994. Cuba não estava presente, apesar de a maioria dos países latino-americanos, caribenhos e o Canadá manterem relações diplomáticas com a ilha naquela época: problema de política interna dos Estados Unidos, com o peso da comunidade cubana, sobretudo em Miami.

A realidade é que hoje a América Latina e o Caribe têm pouca importância na política externa dos EUA, como ocorrera em outras décadas. Entretanto, já em algumas ocasiões os EUA voltaram seus olhos, em termos diplomáticos, para a América Latina, no momento em que sentiram sua hegemonia ameaçada na região. Foi assim durante a Segunda Guerra Mundial, quando formularam a política de “boa vizinhança”.

Mas não olharam para a região com a mesma atenção. Seu olhar foi esquivo a partir de 1945, quando muitos governos que haviam realizado um esforço e ajudado em seu desempenho bélico pediam que as vantagens do Plano Marshall fossem estendidas ao continente. Mais tarde – embora diminuído, transformado em sua ambição – viria transfigurado na Aliança para o Progresso, formulada para neutralizar outra ameaça: o impacto da Revolução Cubana.

Dito isso, a relação com os EUA tem que se assentar sobre novas bases. Não se pode persistir em um antiamericanismo – que tem justificativas prescritas em outros tempos – nem em um alinhamento incondicional, também obsoleto.

A região passa, nos últimos anos, por grandes transformações políticas que, embora possuam várias arestas e manifestações dissimilares, são demasiado respeitáveis, derivam de profundas reformas nacionais. Dentre muitos traços dessa grande transmutação, é preciso ressaltar dois.

Em primeiro lugar, a luta contra a pobreza e a desigualdade. Um desafio que já não pode ser chamado, como no passado, de populista: designação errática que tentou – e ainda tenta – desqualificar a emergência de amplos setores populares na política.

Existe também outro fator de considerável importância dentro das transformações ocorridas em países da área andina: a “invasão” do espaço público por setores antes marginalizados por sua condição econômica ou étnica. Apesar de esta reivindicação do espaço provocar tremores políticos, propiciou o que seria um fator simplesmente determinante: uma refundação institucional, expressa na aprovação de novas Constituições.

Mas as transfigurações econômicas e sociais provocarão a demanda de mais e melhores mudanças, porque a democracia não se baseia somente na vigência do Estado de direito. Também se legitima na criação de novos direitos para a sociedade, que questionem também as instituições que resistam à mudança.

As reformas econômicas em curso não podem prescindir do equilíbrio macroeconômico, para que possam ser duradouras. Mas essa compensação não pode ser reduzida somente à criação de um grande mercado de gastos. É preciso construir uma democracia fundada em uma cidadania real, que supere as noções simplistas de uma sociedade de consumo.

A democracia, mais que um objetivo, é um processo... um método, um caminho sem fim que pode dar um novo significado às utopias perdidas. Caminho, entretanto, sempre povoado de surpresas. É isso o que parece estar em jogo em muitos países da região.

O que é válido para os cidadãos deve sê-lo igualmente para as relações entre países; relações que consagrem o princípio da não intervenção e que não se baseiem em exclusões, sanções ou “contenciosos”.

A América Latina pode dar ao mundo um exemplo – não mais que isso! – de como é possível conviver na diversidade.

BIBLIOGRAFIA

HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

PETROBRAS (s/f). *O que é o pré-sal*. Disponível em: <<http://www.petrobras.com/es/energia-y-tecnologia/fuentes-de-energia/presal/>>. Acesso: 27 set. 2014.

TODOTANGO (s/f). *Volver*. Disponível em: <<http://www.todotango.com/musica/tema/31/Volver/>>. Acesso: 28 set. 2014.

(Tradução: Luiz Roberto Mendes Gonçalves)



12/11/2010. SEUL. ENCONTRO DE CHEFES
DE ESTADO E DE GOVERNO DO G20.
FOTO: RICARDO STUCKERT/PR



2/12/2011. CARACAS. O PRESIDENTE
DA BOLÍVIA EVO MORALES E MARCO
AURÉLIO GARCIA. FOTO: ROBERTO
STUCKERT FILHO/PR



31/1/2012. HAVANA. ACOMPANHANDO A PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF, MARCO AURÉLIO GARCIA É RECEBIDO EM CERIMÔNIA NO PALÁCIO DA REVOLUÇÃO PELO PRESIDENTE CUBANO RAUL CASTRO. FOTO: ROBERTO STUCKERT FILHO/PR

UMA POLÍTICA EXTERNA ALTIVA E ATIVA¹

O golpe parlamentar que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, com forte apoio da quase totalidade dos meios; de comunicação, dos empresários e de importantes segmentos do Estado (parte do Ministério Público, da Polícia Federal e do Poder Judiciário) está produzindo profunda regressão política no país.

A contrarreforma em curso, que em muitos aspectos faz o Brasil retroagir a um período anterior à Constituinte de 1988, atinge igualmente, como seria de esperar, a política externa altiva e ativa dos governos Lula e Dilma, um dos pontos mais fustigados pela oposição nos últimos 13 anos e meio.

A presença soberana do Brasil no mundo vem sendo meticulosamente desconstruída, o que é bastante grave.

Primeiramente, porque a linha que José Serra (PSDB-SP) vem aplicando à frente do Itamaraty não foi plebiscitada em nenhuma das quatro últimas eleições presidenciais. É fruto simplesmente de uma orientação ideológica conservadora e antidemocrática, sobre a qual a sociedade não foi ouvida.

1. Publicado em *Brasil – Uma política externa altiva e ativa*, Valter Pomar (org.). Coleção Nossa América Nuestra. Fundação Perseu Abramo, 2017, p. 53-61.

Em segundo lugar, porque a virada conservadora em curso ocorre em um quadro internacional de grande incerteza, econômica e política.

A crise financeira desencadeada a partir de 2008 está longe de seu fim. Recentes previsões da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontam para um estancamento econômico global – talvez até mesmo uma recessão – com graves consequências sobre o comércio mundial. Isto confirma o pessimista prognóstico da chanceler alemã Angela Merkel, para quem a economia internacional deverá esperar pelo menos uma década antes de normalizar-se.

À imprevisibilidade econômica soma-se a incerteza política.

Sem querer ser exaustivo, basta mencionar a expansão da ameaça terrorista, alimentada no passado recente pelo descalabro político das grandes potências no Afeganistão, Iraque, Líbia, para só citar as intervenções mais notórias dos últimos anos. Consequência principal, mas não única, dessas desastradas aventuras imperialistas e do impacto global da crise econômica, é o drama dos refugiados, tragédia social e humanitária só comparável àquela da Segunda Guerra Mundial.

As levas de homens, mulheres e crianças que atravessam (quando conseguem) o Mediterrâneo em busca de uma vida mais digna se defrontam com uma Europa em crise econômica, na qual prospera um nacionalismo xenófobo e proliferam concepções de extrema direita, racistas, como não se via desde os anos 1930. Os ajustes em curso no Velho Mundo corroem as poucas experiências social-democratas europeias que sobreviveram, destroem a economia, golpeiam conquistas sociais e ameacem inclusive o projeto de integração continental, como atestam a recente saída do Reino Unido da União Europeia (UE) e os muitos conflitos separatistas que se multiplicam na região.

Às vésperas de sua eleição presidencial, os EUA acrescentam mais dúvidas sobre o futuro do mundo. O debate eleitoral e, sobretudo, a ascensão da candidatura Trump mostram a profundidade da crise política

que atravessa a principal potência mundial. Sintomas particulares dessa situação são a ausência de lideranças mundiais expressivas e a incapacidade das organizações multilaterais – e não só a ONU – de atuar positivamente nas muitas situações de crise nos quatro cantos do mundo.

Ainda que não se possa comparar a senhora Clinton com seu opositor, não fica claro qual será a política externa norte-americana nos próximos anos. É previsível, no entanto, seja qual for o resultado das eleições, que persistirão (e, até mesmo, se agravarão) os sinais atuais de renascimento da Guerra Fria. É o que se pode deduzir das muitas iniciativas de “contenção” que Washington tem implementado em relação à Rússia e à China.

E a América Latina? E o Brasil?

Em situações como essa, quando se vão configurando novos polos na cena mundial, é grave o panorama atual da América Latina e da América do Sul, em especial.

A soberania regional, especialmente da América do Sul, conquistada nos primeiros anos do século XXI, a partir da constituição de governos de esquerda e de centro-esquerda em muitos países e dos programas de integração que avançaram, se vê fragilizada pela crise desses projetos progressistas em grande parte da região, como demonstra, entre outros, o golpe parlamentar no Brasil.

São muitos os sinais de involução da situação sul-americana: a prolongada crise venezuelana, as pressões da direita no Equador, a derrota de Evo Morales no plebiscito boliviano, a vitória de Macri na Argentina, as dificuldades do governo de Michelle Bachelet no Chile, a exclusão da esquerda no segundo turno da eleição presidencial peruana, a derrota da proposta de paz no referendo da Colômbia, para citar os exemplos mais relevantes.

É evidente que todas essas situações têm também (e talvez principalmente) determinações nacionais, cabendo às forças progressistas realizar um profundo exame de suas razões para poder propor alternativas.

Mas é também evidente que esse novo quadro compromete a aspiração da América do Sul de constituir-se como polo, como estava estabelecido na formação da UNASUL e, em certa medida, da própria CELAC.

A consequência dessas crises nacionais é o enfraquecimento dos projetos regionais de integração, como se pode ver principalmente no MERCOSUL, hoje corroído pelas iniciativas brasileiras, que só têm encontrado apoio efetivo, no bloco, no governo paraguaio.

O Uruguai tem resistido à arrogância recente do Brasil; e até mesmo a Argentina, de orientação mais conservadora, vê hoje com preocupação a desastrada conduta do ministro José Serra, que constringe de forma crescente segmentos da própria diplomacia brasileira.

As expressões e incursões de um chanceler que parece querer transformar o Itamaraty em comitê eleitoral de suas ambições presidenciais chamam a atenção não só pela prepotência e pelo partidarismo conservador, mas sobretudo pelo despreparo, amadorismo e improvisação que revelam. Essa não é a tradição do Itamaraty.

Renunciamos à política Sul-Sul. Somos irrelevantes no BRICS.

Os danos que essas condutas trazem para a política externa do país são enormes.

O impeachment da presidenta Dilma é entendido como golpe. Não podemos mais exibir a democracia que vinha marcando o Brasil nas últimas décadas. Menos ainda as conquistas sociais dos últimos 13 anos e meio.

É elementar que nenhum país pode aspirar uma presença importante no mundo, se não mantém uma relação forte com seus vizinhos.

Os laços solidários do Brasil com a América do Sul, inclusive com países governados por forças de centro-direita, foram fundamentais para o êxito da política externa de Lula e Dilma na região.

O bom relacionamento com nossos vizinhos teve um efeito de demonstração relevante em nosso relacionamento com conjunto da Améri-

ca Latina e Caribe. Mais ainda, foi complementado por nossas iniciativas Sul-Sul, que desembocaram na formação do BRICS e em iniciativas de grande importância junto aos países árabes e africanos.

É significativo que essa política – que alguns tentaram qualificar depreciativamente como “terceiro mundista” – não nos tenha afastado das grandes potências. Se assim fosse, como explicar as boas relações que mantivemos com os Estados Unidos, a despeito de inevitáveis contenciosos, ou o fato de haver sido o Brasil considerado como “aliado estratégico” da União Europeia, logo após a China? Como explicar, igualmente, nossa presença como convidado às reuniões do G8 e, posteriormente, nossa presença destacada nas negociações da Rodada Doha (da OMC) e no G20 financeiro, que teve destacado papel para evitar que a crise de 2008 se transformasse rapidamente em catástrofe?

PRESENTE E FUTURO

Não é necessário ser um analista perspicaz para chegar à conclusão de que o recente golpe parlamentar no Brasil, por maiores que sejam suas especificidades nacionais, integra uma tendência mundial de crise da política e das instituições democráticas. Nesse sentido fica extremamente fragilizada a presença do Brasil no mundo, como se pode ver das repercussões que a derrubada do governo Dilma teve globalmente.

O golpe mostra, igualmente, a fragilidade dos projetos políticos em curso na região, notadamente em nosso país.

Ele indica, finalmente, que está em curso um rearranjo geopolítico que deve ser combatido e revertido em função das graves consequências que teria para o interesse nacional e para o progressismo, em especial, caso essa onda conservadora venha a ser finalmente vitoriosa no continente.

A despeito dos muitos avanços que a política externa brasileira teve na década passada, sobretudo no que se refere à integração continental, fica hoje claro que ela deveria ter assumido um ritmo mais intenso, que

permitisse vencer obstáculos internos e resistências nacionais, em outros países, compreensíveis, principalmente, em períodos de crise econômica global, como o que passamos a viver a partir de 2008.

Muitos aspectos de nosso ordenamento institucional e de nossa burocracia se revelaram também fatores que entorpeceram a execução de uma política externa mais ativa e solidária.

Face à heterogeneidade das experiências políticas e econômicas em curso na região, havia que insistir mais em uma plataforma básica que respeitasse os processos nacionais, mas ao mesmo tempo estabelecesse as bases comuns para uma integração de novo tipo. Era e é fundamental superar a retórica com ações concretas.

Como a política externa faz parte de um todo – projeto nacional e projeto regional – será fundamental avançar (nacional e regionalmente) na (auto)crítica desses 15 anos de emergência de movimentos sociais, de transformações governamentais e de surgimento de uma nova cultura política.

Não há boas políticas sem um forte debate de ideias.

Constrangidos pelos desafios do exercício das tarefas governamentais, fomos frequentemente negligentes em realizar uma reflexão crítica sobre a herança passada e sobre os desafios futuros. Essa reflexão não é condição suficiente, mas necessária, para nossa ação.

O nacionalismo brasileiro e latino-americano, diferentemente do europeu, é favorável à integração continental, tem marcada sensibilidade social e ganhou nos anos recentes uma clara dimensão democrática. Os neoconservadores dos anos 1980-1990, que parecem querer sair de suas tumbas nos dias de hoje, davam continuidade no passado, por outros meios, aos projetos autoritários e excludentes das ditaduras militares que infestaram a América do Sul. Ao renunciar à soberania nacional, eles abandonavam a soberania popular, ambas consideradas supérfluas no bravo mundo globalizado.

Mostramos que um outro mundo era possível. É fundamental retomar essa tarefa interrompida. Um dos meios de fazê-lo é transformá-la em tarefa de todos.

Um dos aspectos positivos dos últimos anos foi constatar que um tema aparentemente complexo e distante como a política externa vinha cada vez mais interessando amplos segmentos da sociedade. Trata-se de generalizar esse processo e mostrar como o lugar que o Brasil ocupa no mundo é fundamental para o cotidiano dos homens e mulheres que integram a nação brasileira.

É fundamental entender que está em curso uma grande mudança geopolítica no mundo. Não só entender, mas revertê-la.



27/11/2013. SANTIAGO.
SEMINÁRIO DESENVOLVIMENTO E
INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA.
FOTO: RICARDO STUCKERT/
INSTITUTO LULA



26/1/2014. HAVANA. DURANTE REUNIÃO
BILATERAL COM AS PRESIDENTAS
CRISTINA KIRCHNER, DA ARGENTINA, E
DILMA ROUSSEFF DO BRASIL.
FOTO: ROBERTO STUCKERT FILHO

RETOMAR O CICLO PROGRESSISTA¹

Recente pesquisa² qualitativa realizada na periferia pobre da cidade de São Paulo pela Fundação Perseu Abramo, vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT), provocou intenso debate tanto na esquerda quanto na direita brasileiras. Grosso modo, os investigadores, depois de ouvir dezenas de pessoas, que haviam deixado de ser eleitores do PT, apontavam para adesões de entrevistados ao ideário liberal. Para a maioria, as importantes mudanças sociais logradas nos governos Lula e Dilma Rousseff (2003-2016) se deviam fundamentalmente ao esforço pessoal de cada um e não às políticas de Estado, entidade considerada por grande parte dos participantes como “inimigo”.

Essas conclusões, entre outras, com viés semelhante, aparecem poucos meses após o golpe parlamentar que derrubou a presidenta Rousseff e semanas depois da derrota eleitoral do PT e das esquerdas nas eleições municipais de outubro de 2016.

1. Publicado em *Le Monde Diplomatique*/UNSAM. Edición especial “América Latina – Território en disputa”, n.º 217, Junio de 2017

2. “Percepção e valores políticos nas periferias de São Paulo”. Disponível em: <<https://fpabramo.org.br/publicacoes/publicacao/percepcoes-e-valores-politicos-nas-periferias-de-sao-paulo/>>.

É claro que se pode questionar os pressupostos teóricos da pesquisa, sua metodologia, a conjuntura em que foi feita, sua leitura e, sobretudo, sua amplitude e significação. Mas ela é sintomática. Estudos anteriores feitos pelo *Data Popular*, e algumas análises sobre o significado das manifestações de junho de 2013 iam em direção semelhante e antecipavam dúvidas sobre o impacto político e ideológico que os governos do Partido dos Trabalhadores haviam produzido na sociedade brasileira, especialmente sobre aqueles segmentos beneficiados por suas políticas sociais.

A questão ganhava maior importância, ainda, na medida em que esse fenômeno não se limitava ao Brasil. Em outros países da América do Sul, governos progressistas enfrentavam também dificuldades semelhantes em seu relacionamento com setores e movimentos da sociedade que lhes haviam anteriormente dado apoio. Fortalecia-se assim a ideia de uma crise da esquerda na região, dando argumentos adicionais às teses sobre o provável fim do ciclo progressista que marcou a América do Sul nos 15 primeiros anos do século XXI.

Entre celebrações, à direita, e perplexidades, à esquerda, abre-se uma discussão essencial para as forças progressistas no continente, posto que envolve um debate sobre os sujeitos das mudanças sociais e políticas.

A problemática sobre o papel dos trabalhadores na mudança social tem longa história. Começa pela desqualificação da vocação revolucionária de segmentos das classes trabalhadoras nos países imperialistas no começo do século XX. A existência de uma “aristocracia operária” naquela conjuntura explicaria a “passividade” dos trabalhadores, quando aparentemente estariam reunidas as condições para uma revolução proletária.

Décadas mais tarde, quando da emergência da terceira revolução industrial, que acarretou importantes mudanças no processo de trabalho capitalista (Benjamin Coriat, por exemplo), e na consciência de classe dos trabalhadores (Gorz ou Marcuse), ganhariam relevância as teses sobre a perda da centralidade do proletariado nas mudanças sociais e políticas.

Com o fim dos “trinta anos gloriosos” na Europa e em meio à crise do Estado de bem-estar social, tanto os partidos comunistas, sobretudo após a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União Soviética, quanto a social-democracia, em deriva neoliberal, passaram a enfrentar forte erosão de suas bases sociais tradicionais, quando não o deslocamento de vastos segmentos de trabalhadores para a direita, ou mesmo para a extrema-direita.

É evidente que as circunstâncias históricas europeia e latino-americana são distintas. Mas, nos dois casos, está presente uma mesma e crucial questão: qual é hoje o sujeito das transformações sociais pelas quais as esquerdas sempre lutaram e ainda lutam? E, obviamente, a questão que precede: qual a natureza e, igualmente, o ritmo dessas transformações?

Em uma América Latina em que, no passado, salvo honrosas exceções, não prosperou suficientemente o pensamento revolucionário, abriu-se um espaço importante para refletir sobre esses problemas, sobretudo a partir dos anos 1960.

A Revolução Cubana de 1959 teve profundo impacto sobre os partidos comunistas latino-americanos, na maioria dos casos frágeis e pouco influentes. Sem admiti-lo explicitamente, os PCs da região haviam transitado das tardias políticas de Frente Popular, sobretudo no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, influenciadas por Earl Browder, para uma orientação supostamente revolucionária, amparada na narrativa construída a partir da vitória da Revolução Chinesa de 1949. Essa orientação defendia uma revolução anti-imperialista, agrária e democrática, sustentada por um bloco de quatro classes – o campesinato, o proletariado, a pequena burguesia e a burguesia nacional. Mais tarde, em sintonia com a virada ocorrida a partir do XX Congresso do PCUS e com as teses sobre a “coexistência pacífica”, esse movimento explicitaria a necessidade dessa “etapa democrática”, que abriria o caminho para um futuro socialista. O sujeito desse processo seria esse bloco de quatro classes, hegemônico em teoria pelo proletariado e sob a condução dos partidos comunistas.

A narrativa cubana de sua revolução, movimento imprevisto como quase todas as revoluções, abalou fortemente esse cânone. Ela não se apoiava em ampla referência teórica prévia. Assentava-se no exemplo e nas leituras que dele faziam Guevara em seus escritos, Fidel em seus discursos e, mais tarde, Regis Debray na exegese do processo.

O que transcendia do exemplo cubano, nessa narrativa, era a estratégia de uma revolução que enfrentava ao mesmo tempo o imperialismo, o latifúndio e a burguesia nacional. Esse enfrentamento seria armado e conduzido por um núcleo político-militar, cuja ação teria força exemplar para o conjunto da sociedade. A resistência inicial da maioria do PC cubano (chamado Partido Socialista Popular) ao movimento punha em evidência a irrelevância, para dizer o menos, das anteriormente celebradas vanguardas. Não por acaso, nos dois grandes eventos internacionais em que Cuba buscou articular uma nova corrente revolucionária mundial – a Tricontinental e a Organização Latino-Americana de Solidariedade (OLAS) – compareceu uma nova esquerda e as posições e os dirigentes dos Partidos Comunistas estiveram praticamente ausentes, com a exceção, de Rodney Arismendi, o até certo ponto heterodoxo secretário-geral do PC uruguaio.

Os acontecimentos de Cuba fizeram crer que a revolução havia ganhado de novo atualidade no continente, marcaram toda a América Latina. Cindiram partidos comunistas e até mesmo organizações ditas “populistas”, dando nascimento a dissidências como as do peronismo revolucionário na Argentina, dos grupos nacionalistas no Brasil, da APRA Rebelde, no Peru, dos dissidentes da Ação Democrática na Venezuela, para só citar alguns casos.

A narrativa de quase todos esses grupos (a “estratégia”, para ficar em consonância com a temática militar) apontava basicamente para um processo revolucionário ininterrupto, sem “etapas”, realizado essencialmente pela força das armas, dirigido por uma vanguarda político-militar que substituía na prática, não na teoria, aos verdadeiros sujeitos.

Apesar de derrotada militarmente em toda a América Latina (anos 1960/1970), a estratégia derivada da Revolução Cubana persistiu por longo tempo, inclusive no período em que a contrarrevolução se abateu em vários países, sobretudo no Cone Sul do continente.

Os impasses do nacional-desenvolvimentismo e os golpes militares que vieram após em muitos países, sobretudo no Cone Sul, foram vistos por alguns como a expressão de uma crise final do capitalismo na região. “Socialismo ou fascismo”, proclamou-se muitas vezes para expressar a nova disjuntiva que supostamente passava a viver o continente.

Tratava-se, no entanto, de duplo equívoco.

A contrarrevolução que se instalou na região refundava o capitalismo em muitos países, renunciando a vaga neoliberal que, originariamente, implantada no Chile de Pinochet, iria expandir-se pouco a pouco por outros países. Essa refundação capitalista vinha acompanhada de uma reconfiguração da estrutura social em muitos países. As classes trabalhadoras tradicionais haviam sido desarticuladas, ao mesmo tempo em que seus partidos, sindicatos e movimentos foram submetidos à forte repressão. Se o Chile posterior à importante experiência do governo de Salvador Allende foi o exemplo clássico dessa nova situação, a exceção seria o Brasil, onde militares nacionalistas trataram de combinar forte crescimento econômico, socialmente excludente, com repressão, fortalecendo, a despeito de suas intenções, os “sujeitos” – em especial a classe operária industrial – que iriam ter papel importante na transição à democracia.

Mas não era o socialismo que estava em jogo. As transições colocavam na ordem do dia reivindicações de democracia política, econômica e social no marco do capitalismo.

A maioria das transições nos 1980/1990 não foi capaz, no entanto, de construir instituições democráticas sólidas, menos ainda de enfrentar os graves problemas sociais que os ajustes conservadores aprofundavam. A consequência seria uma forte reação popular que impulsionou a onda progressista dos primeiros anos do século XXI.

POTENCIALIDADES DO POPULISMO

Passada uma década e meia do início desse ciclo e diante das vicissitudes que as forças de esquerda passaram a enfrentar na maioria dos países da região onde se estabeleceram governos progressistas, colocam-se crescentemente perguntas sobre as razões das dificuldades atuais e sobre o papel dos trabalhadores no processo.

É nesse ponto que emergem, com certa frequência, análises sobre a fragmentação das classes trabalhadoras, consequência das transformações estruturais do capitalismo periférico, como explicação definitiva para a fragilização da base social dos governos progressistas. Tudo se passa como se as esquerdas, e os governos que elas integram ou apoiam, tivessem de fazer uma revisão radical de suas teses, especialmente sobre os atores das transformações, mas também sobre a natureza mesma dessas transformações.

É evidente que as esquerdas se defrontam hoje com grandes mudanças, resultantes das mutações do capitalismo global, mas também de fatores endógenos, entre eles os efeitos que sua própria ação governamental provocou. Nessa revisão teórico-política surge, por vezes, a tentação conservadora de desqualificar as classes trabalhadoras como possíveis agentes de transformações. Mais do que isso, questionam-se as próprias transformações. Essa tentação não é nova.

No passado, e ainda hoje, as políticas revolucionárias tiveram, por vezes, dificuldade de conviver teórica e praticamente com classes trabalhadoras que não apresentavam a “pureza” sociológica dos manuais. Elas apareciam como exageradamente “heterogêneas” ou integradas por segmentos do “lumpemproletariado” e por outras camadas “marginais”.

De outro lado, um suposto “acomodamento” da classe operária dava argumento àqueles que privilegiavam os mais excluídos de nossas sociedades – os “condenados da terra”.

Esses argumentos – à direita, mas também à esquerda – criaram a base para a crítica do “populismo”, fenômeno político apresentado muitas vezes como uma espécie de falsa consciência de um proletariado de recente

extração rural, fascinado por líderes carismáticos e pela ascensão social a qualquer preço ou, até mesmo, aparentado ao fascismo, como nas análises de Gino Germani.

No entanto, a natureza e a evolução de nosso capitalismo periférico podem explicar de forma distinta o surgimento e o papel que historicamente desempenharam esses segmentos plebeus de nossas sociedades, como o fizeram Miguel Murmiz, Juan Carlos Portantiero e outros que se debruçaram sobre os fenômenos dos “cabecitas negras”, ou sobre os “batalhadores” ou a “ralé” brasileiros. Em todos os casos – e são muitos – verifica-se nesses contingentes uma extraordinária disposição de ascensão social, que pode realizar-se de forma individualista e conservadora ou por meio de processos coletivos e solidários. Para tanto, em vez de uma hoje improvável revolução permanente, ou de uma recaída social liberal, abre-se o espaço para a invenção de um processo permanente de reformas, com as quais o próprio capitalismo realmente existente tenha dificuldades de conviver e, por essa razão, possa ser desestabilizado, abrindo espaço para mudanças importantes.

CAPITALISMO E ILEGALIDADE

A resposta neoliberal à crise do capitalismo, especialmente após 2008, na medida em que fortalece sua dimensão financeira e concentradora, é cada vez mais agressiva. As resistências que encontra na sociedade provocam a utilização crescente de soluções autoritárias, próprias de um Estado de exceção, e que ferem a própria institucionalidade que as classes dominantes dizem haver criado e defender.

“A legalidade nos mata”, já havia dito o conservador Odilon Barrot, ao sentir-se ameaçado pela ascensão proletária na França do século XIX. A atração pelo Estado de Exceção, por parte das burguesias, fortalece a dimensão democrática da luta dos trabalhadores. A defesa da soberania popular – essência da democracia – é cada vez mais importante. Da mesma

forma, a renúncia de um efetivo projeto nacional de desenvolvimento por parte das atuais classes dominantes entrega centralmente aos trabalhadores a defesa da soberania nacional. Por não haver entendido essa problemática, forças liberais e progressistas sofreram recentemente importantes derrotas eleitorais diante de propostas de extrema direita, como ocorreu no Reino Unido e nos Estados Unidos. O grave é que essas propostas regressivas tenham tido a adesão de amplos segmentos populares.

Se é verdade que os homens fazem a história com base nas condições econômicas, sociais, políticas e culturais previamente dadas, não é menos verdade que a história é construção coletiva. Se assim não fosse, estaria consagrado um marxismo vulgar, segundo o qual a política e a ação humana que lhe acompanha não passaria de um teatro de sombras que refletiria um drama cuja existência real estaria nas estruturas do capitalismo, como se essas estruturas não fossem determinadas também pela luta de classes.

Tendo claro que a revolução dos anos 1960 não mais estava na ordem do dia, os governos e partidos progressistas seguiram o caminho de reformas inclusivas. Mas não foram capazes, na maioria dos casos, de impulsionar um reformismo forte, para retomar uma expressão cara à esquerda italiana, capaz de dar perenidade e sustentabilidade política às importantes transformações em curso.

O mal não está em fazer reformas e deixar de “fazer a revolução” ou por ela esperar uma eternidade, limitando-se ao exercício crítico do capitalismo ou dos desvios das esquerdas. O problema está em não inserir um processo de reformas em uma visão de longo prazo de mudança social, política e cultural, capaz de mobilizar uma sociedade que não pode ser reduzida ao papel de espectador. É a ligação constante de governos e partidos com a sociedade que impede uma leitura individualista e conservadora das transformações em curso, como tem aparecido em muitas pesquisas.

Não vivemos mais aquele mundo em que os trabalhadores e suas organizações constituíam o que Annie Kriegel chamou de uma “contras-

sociedade”, uma espécie de atmosfera política e cultural distinta e separada do universo burguês. Nunca, como agora, as ideias dominantes passaram a ser as ideias das classes dominantes, em função dos instrumentos totalizantes (ou talvez totalitários) que as burguesias passaram a ter em nível global. Tudo isso faz da luta pela hegemonia política e cultural uma batalha extremamente complexa e permanente, mas, sem dúvida, absolutamente necessária.

O fato de as classes trabalhadoras latino-americanas não visualizarem, nos dias que correm, sua emancipação como resultado necessário e imediato de uma ruptura com a ordem econômica vigente não implica que elas tenham se transformado em aliadas de um projeto que se revela globalmente cada vez mais concentrador de riqueza e autoritário em escala mundial. O capitalismo financeiro, mais do que no passado, não se limita à exploração e desvalorização crescente do mundo do trabalho. Ele se revela igualmente racista, misógino e obscurantista. Amplia-se, assim, o espectro de contradições e também de enfrentamentos com esse projeto que, a cada dia que passa, retira a esperança do horizonte da maioria dos povos do mundo.

Trata-se de melhor conhecer esse projeto em acelerada mudança, não só como imperativo ético e intelectual, como por necessidade política. Porém, reunir essas duas dimensões – teórica e prática – é uma iniciativa que tem como ponto central a aproximação, cada vez maior, dos intelectuais com aqueles que vivem essas novas situações e em cujas mãos está a responsabilidade de retomar, criticar e aprofundar o ciclo progressista que marcou a América Latina neste início de século e que tantas esperanças suscitou aqui e fora do continente.

Os sujeitos das transformações não existem apenas na teoria, não se deduzem das “estruturas”. Eles se constituem no seu acionar, na luta de classes. Esse é o desafio que se coloca para o progressismo latino-americano.



21/2/2014. VATICANO. MARCO AURÉLIO GARCIA ACOMPANHA A PRESIDENTA DILMA ROUSSEFF EM AUDIÊNCIA COM SUA SANTIDADE O PAPA FRANCISCO. FOTO: ROBERTO STUCKERT FILHO/PR



28/2/2015. MONTEVIDÉU. PRESIDENTE
URUGUAIO PEPE MUJICA E
A SENADORA LUCIA TOPOLANSKY
RECEBEM MARCO AURÉLIO GARCIA.
FOTO: ROBERTO STUCKERT FILHO/PR

O HOMEM QUE COLOCOU SARTRE CONTRA A PAREDE¹

CELSON AMORIM²

A frase – que repeti algumas vezes nesses últimos dias – é de um amigo comum, o psicanalista e autor brasileiro, radicado na França, Heitor Macedo, ao descrever o papel de Marco Aurélio Garcia e sua poderosa dialética em uma entrevista com o grande pensador do século XX.

Marco Aurélio e eu éramos da mesma geração. Lemos Sartre e Marx, frequentamos os mesmos cineclubes, gostávamos de Visconti e Eisenstein, admirávamos Georg Lukács e tomamos chope no Amarelinho.

Quando Marco Aurélio era vice-presidente da União Nacional dos Estudantes (UNE), eu trabalhava como assistente de direção (na verdade, segundo assistente, pois o primeiro era Flávio Migliaccio) de Leon Hirszman em um dos episódios (Pedreira de São Diogo) do longa-metragem *Cinco Vezes Favela*, financiado pelo Centro Popular de Cultura (CPC), braço cultural da organização estudantil.

Levado por Leon, eu frequentava, juntamente com Migliaccio e Chico de Assis, reuniões – às quais Marco Aurélio também costumava

1. Artigo publicado em *Carta Capital*, ano XXIII, nº 963, 2 de agosto de 2017, p. 36-37

2. Celso Amorim é embaixador de carreira aposentado. Foi ministro das Relações Exteriores em parte do governo Itamar Franco e durante os oito anos do governo Lula (2003-2010).

ir – no apartamento de Alex Viany, crítico de cinema e militante político, situado no “conjunto dos jornalistas”, bloco de moradias de classe média, contíguo ao Jardim de Alá e à favela da Praia do Pinto, na zona sul do Rio de Janeiro.

Circunstâncias de vida levaram Marco Aurélio à luta clandestina contra a ditadura e ao exílio, enquanto eu ia parar na diplomacia, ainda à época da política externa independente. Anos mais tarde, quando minha filha, Anita, entrou para a UNICAMP, nosso amigo Heitor sugeriu que ela procurasse o então já renomado professor de História, o que certamente contribuiu para nos aproximar.

Um episódio, à época da campanha para a eleição presidencial de 1994, fortaleceria ainda mais os nossos laços. Eu era ministro das Relações Exteriores de Itamar Franco, indicado por José Aparecido de Oliveira, originalmente escolhido, mas que não assumiu o cargo por motivos de saúde.

Em meados daquele ano, antes de o Plano Real ter embaralhado as cartas, tudo indicava que Lula sairia vencedor no pleito. Um amigo comum propiciou um encontro meu com Marco Aurélio, realizado meio às escondidas, em uma suíte do Hotel Maksoud Plaza, em São Paulo.

Do meu ponto de vista, tratava-se de apresentar ao principal assessor de Lula em matéria de política internacional a *rationale* de certas posições da diplomacia brasileira, em particular o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), visto por alguns como parte de um “projeto neoliberal”. O mesmo objetivo já me levava a convidar o então presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), Jair Meneguelli, para um almoço privado no Itamaraty.

Havia também de explicitar certas políticas de Estado, caras à diplomacia brasileira, como a questão da reforma do Conselho de Segurança da ONU, não necessariamente uma prioridade, àquela altura, do Partido dos Trabalhadores (PT).

Desde então, mantivemos sempre contato, especialmente em seminários e conferências. Quando Lula foi eleito, eu era embaixador do Brasil em Londres. Uma das primeiras pessoas a quem chamei para cumprimentar foi Marco Aurélio, então meu único contato realmente próximo no PT. Algumas semanas depois, o presidente eleito me convidou para ser seu chanceler. Marco Aurélio estava presente a esse encontro (o segundo que tive com Lula, em cerca de dez dias).

O diálogo que mantive com MAG (como também era conhecido na alta burocracia) foi constante, fluido e, creio, mutuamente enriquecedor. Como o próprio presidente Lula disse, na breve alocução durante o velório, nós tínhamos qualidades (ou características, para ser menos imodesto) que se complementavam.

Eu provinha da burocracia do Estado, fora ministro das Relações Exteriores, chefiara missões diplomáticas importantes e me tornara, um tanto por acaso, “especialista” em negociações comerciais. Marco Aurélio, além da intimidade com o presidente – de quem era quase um alter ego no que toca às relações internacionais –, fora o responsável pelas posições do PT em política externa e era profundo conhecedor dos partidos políticos (e não apenas os de esquerda) na América Latina e na Europa.

Tínhamos a mesma visão básica de como se deveria dar a inserção do Brasil no mundo, com ênfase na integração sul-americana, na solidariedade entre as nações em desenvolvimento e na busca, no plano global, de uma multipolaridade que favorecesse os nossos interesses e os de outros semelhantes ao Brasil, os Pobres da Terra.

Nesses anos de parceria, aprendi muito com a vasta cultura, a fina ironia e a aguda análise política do “Professor”. Juntos trabalhamos, sob a liderança do presidente Lula, para colocar o Brasil no lugar que, desde San Tiago Dantas, sabíamos ser de seu direito (e dever) ocupar.

Não vou aqui desfiar as iniciativas e ações, bem conhecidas, que, nas palavras do então deputado petista Chico Alencar, fizeram com que

a política externa do presidente Lula fosse “admirada pela maioria e invejada pela minoria”. Algumas palavras-chave bastam: UNASUL, CELAC, BRICS, IBAS, África, Palestina, Declaração de Teerã, G20.

Marco Aurélio era também uma personalidade generosa, um homem sempre pronto a ouvir argumentos e a ajudar nas boas causas. Com o tempo, cresceu e solidificou-se entre nós uma forte amizade, da qual me orgulho e que me fez sentir a sua morte como a de um parente muito próximo, um verdadeiro irmão.

Neste momento triste e sombrio da vida brasileira, em que os sonhos e as utopias vão sendo esmagados por interesses mesquinhos e decisões arbitrárias e persecutórias, em que figuras lamentáveis por seu obscurantismo ou por uma hipocrisia de fazer inveja ao Tartufo de Molière, a memória de Marco Aurélio Garcia continuará a nos dar força e a iluminar nossa trajetória rumo a uma sociedade mais justa e menos submissa.

E quando lá chegarmos, Marco Aurélio (o único ateu convicto que eu conheci), onde quer que esteja, estará sorrindo (aquele sorriso irônico, chegando quase ao sarcasmo, que era tão característico seu), como se dissesse, dirigindo-se aos golpistas de todos os matizes: “Não adiantou, malandros, o povo foi mais forte”.



S/D. OS PRESIDENTES HUGO CHÁVEZ,
DA VENEZUELA, NÉSTOR KIRCHNER, DA
ARGENTINA, E MARCO AURÉLIO GARCIA.
ARQUIVO PESSOAL.

SOBRE OS ORGANIZADORES

Bruno Gaspar é servidor público federal. Formado em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), foi aluno e assessor de Marco Aurélio Garcia.

Rose Spina é jornalista, editora de *Teoria e Debate*, revista da Fundação Perseu Abramo.





ARQUIVO PESSOAL

A Opção Sul-americana - Reflexões sobre política externa (2003-2016) foi impresso na gráfica Graphium para a Fundação Perseu Abramo. A tiragem foi de 500 exemplares.

O texto foi composto em Adobe Garamond Pro em corpo 12,5/16,7.

A capa foi impressa em papel Supremo 250g e
o miolo em Avena 80g.



A Fundação Perseu Abramo lança a Coleção MAG em homenagem ao intelectual, professor, militante, dirigente político e internacionalista Marco Aurélio Garcia. Este primeiro volume, em coedição com o Instituto Futuro – Marco Aurélio Garcia, traz uma seleção de artigos sobre política externa que remetem ao período dos governos Lula e Dilma, quando a ação do Brasil teve um caráter abrangente, mas sempre levando em conta que a presença internacional do país ganharia mais consistência e eficácia quando associada às posições de toda a América do Sul.

