

A AMÉRICA DO SUL E OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL: ENTRE DOIS CAMINHOS - BRASÍLIA E WASHINGTON

RONALDO DA SILVA

Universidade Federal de Goiás | Brasil
ronalodgeografia@yahoo.com.br

PALAVRAS-CHAVE:

Política; Integração;
Regionalização,
Américas.

RESUMO:

E Este artigo analisa e discute as divergências sobre a integração regional Sul-americana nas diferentes perspectivas de política externa do Brasil e dos EUA. A ALCA –Área de Livre Comércio das Américas proposta pelos EUA foi rejeitada e esforços coletivos foram envidados pela manutenção do MERCUSUL e ampliação de um mercado comum com crescente integração política e da infraestrutura chamada de UNASUL- União das Nações Sul-Americanas. A narrativa desse processo nesse artigo revela uma mudança na prioridade da política externa brasileira, uma expectativa de projeção de poder no cenário internacional e os desafios dessa escolha.

SOUTH AMERICA AND THE CHALLENGES OF THE REGIONAL INTEGRATION: BETWEEN BRASILIA AND WASHINGTON

ABSTRACT:

This study makes an analysis and a critical assessment of the divergences regarded to the South American regional integration on both the USA and Brazil's foreign policies perspectives. The FTAA – Free Trade Area of the Americas proposed by the USA was rejected followed by collective efforts to keep MERCOSUR working and make it an even larger area for a regional, political and infrastructure integration entity named UNASUR – Union of the South America Nations. This article reveals a new direction in Brazilian foreign policy, a quest for power projection in the global stage and the challenges posed by this pathway chosen by Brazil.

KEYWORDS:

Politics; Integration;
Regionalization; Americas.

A AMÉRICA DEL SUR Y EL DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL: ENTRE DOS CAMINHOS - BRASÍLIA E WASHINGTON

PALABRAS CLAVE:

Política; Integración;
Regionalización;
Américas.

RESUMEN:

Este artículo analiza y discute las divergencias acerca de la integración regional Sudamericana en las diferentes perspectivas de Brasil e de los Estados Unidos. El ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas propuesta por los EEUU fue rejeitada y hubo esfuerzos colectivos por fortalecer el MERCUSUL y por la creación de un mercado común regional con integración política y de la infraestructura conocido como UNASUR- Unión de las Naciones Suramericanas. A narrativa de este proceso en ese artículo revela un cambio en la prioridad de la política externa brasileña, una expectativa de proyección de poder no escenario internacional y los desafíos enfrentados por esta opción.

Na América Latina, no Brasil e mesmo nos Estados Unidos, costuma-se ouvir o argumento de que a América Latina não teria valor estratégico para os Estados Unidos e a queixa de que, por essa razão, a América Latina não receberia a prioridade a que teria “direito” e que outras regiões recebem dos governos americanos, republicanos ou democratas GUIMARÃES (2002, p. 99).

INTRODUÇÃO

Este artigo busca discutir os problemas da integração da América do Sul nas perspectivas, por vezes conflitantes, da política externa do Brasil e dos EUA. Cabe ressaltar que o período analisado é essencialmente entre 2003 e 2010 já que houve profundas mudanças de cenários e perspectivas com o Impeachment da Presidente Dilma e com a eleição de Donald Trump em 2016. O Brasil há muito aspira à liderança da América do Sul, por vezes até mesmo da América Latina. Os Estados Unidos da América, ao longo do século XX, estiveram no centro do desenvolvimento capitalista dependente da América do Sul, do endividamento dos países da região, bem como das crises econômicas, políticas e militares. Também, os EUA foram atores centrais nos golpes militares das décadas de 1960 e 1970, no fornecimento de crédito e no conseqüente endividamento das décadas de 1970 e 1980, e ainda nos ajustes estruturais de inspiração neoliberal na década de 1990.

A política externa do governo Lula (2003-10) tomou a integração da América do Sul como um eixo estruturante da projeção internacional do Brasil. Juntamente com os demais países da América do Sul, na esteira do processo de resistência à ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), foi criada a UNASUL – União de Nações Sul-Americanas e a IIRSA – (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana).

O Brasil enfrenta vários desafios para liderar a integração econômica da América do Sul. Consolidar o potencial de desenvolvimento do país com distribuição de renda e ter recursos para investir nos países vizinhos é um deles. Os EUA continuam a ser uma força política na relação entre os países da América do Sul e dentro de cada um deles. Um Brasil mais assertivo na região deve enfrentar as condicionalidades do poder “moderador” de Washington. Os países da América do Sul, vizinhos fronteiriços, com exceção do Brasil, enfrentam divergências históricas uns com os outros. Também não aceitarão a liderança brasileira em substituição ou em complementação àquela exercida pelos EUA sem dividendos claramente estabelecidos.

Portanto, Brasília e Washington são dois destinos/desafios fundamentais para as demais chancelarias dos países da América do Sul e também para um projeto de unidade regional. Os EUA desfrutam de enorme influência na política interna de todos os países na América do Sul mesmo após a debacle neoliberal da Argentina (2002) e a derrota eleitoral de partidos de direita em quase todos os países da região com exceção da Colômbia. O Brasil expandiu muito o comércio com a região e mais do que isso, empreiteiras brasileiras fazem hidrelétricas, gasodutos, metrô e estradas em diversos países como Argentina, Equador, Peru, Bolívia e Venezuela com financiamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Também a Petrobras tem presença marcante na região, outro símbolo da integração regional é o crescente

número de estudantes dos países vizinhos que frequentam graduação e pós-graduação no Brasil e isto conta como valor cultural agregado em seus países. Portanto, assim como Washington, Brasília está se tornando indispensável na política externa e no desenvolvimento da região.

Este artigo tem origem em uma pesquisa de doutoramento realizada no Brasil e nos EUA. Há uma série de aspectos da integração, como acordos comerciais e de investimentos, bem como detalhes da integração da infraestrutura e o - vai vem - da conversa diplomática que não podem ser relatadas e detalhadamente analisadas no escopo deste texto. Priorizou-se as negociações, conflitos e narrativas recentes ((1995-2010) da integração Sul-americana com foco na política externa do Brasil e dos EUA, inclusive com entrevistas a diplomatas de carreira de ambos os países. A opção metodológica do artigo foi contrastar experiências de integração já existentes como as do MERCOSUL, ALADI e NAFTA e seus resultados com a pretendida proposta de integração continental ALCA enfatizando seus riscos para o os países em desenvolvimento da América do Sul, em especial para o Brasil.

UM CONTINENTE: MÚLTIPLOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO E FRAGMENTAÇÃO

Afinidades comerciais e interesses estratégicos, como paz e segurança mútua, estimulam processos de integração regional ou bilateral. Muitos países participam de diferentes processos e/ou de blocos econômicos regionais ao mesmo tempo. Entretanto, a presença de um país em vários acordos, regionais e/ou bilaterais, complica/burocratiza a atividade aduaneira. Quando vários países pobres ou com desenvolvimento médio fecham acordos bilaterais ou regionais com potências como EUA e União Europeia, há simultaneamente anulação da vantagem inicial que os favorece. Perde-se a exclusividade do acesso.

A ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) criada em 1960 e transformada em ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) em 1980, em Montevideu, no Uruguai, nunca conseguiu produzir integração regional e desenvolvimento de fato. O voluntarismo político dessa iniciativa se contrastava frontalmente com a desintegração da infraestrutura, principalmente em transportes e energia, entre os países participantes, bem como esbarrava na dura realidade da dependência e/ou da subordinação estrutural aos países do centro do sistema capitalista. Assim, a maioria dos países da região mantinha, e muitos ainda mantêm, os seus maiores laços comerciais com os EUA e com a União Europeia e não com os seus vizinhos, pois a maioria exporta produtos agrícolas e, quando muito, semimanufaturados. Na integração entre os países da região, vários produtos faziam parte de uma cesta de exceção à concorrência. Por fim, entre as décadas de 1960, 1970, 1980 e 1990, a América Latina esteve ocupada demais com outros problemas, mais urgentes do que a integração: 1) o financiamento da industrialização (substituição de importação); 2) o endividamento externo; 3) os golpes/ditaduras militares no quadro da Guerra Fria; 4) a hiperinflação e a redemocratização nos anos 1980 e também 5) a reestruturação econômica nos anos 1990, sob a total hegemonia dos EUA com o avanço da globalização neoliberal.

Nem tudo vindo da iniciativa ALADI se perdeu, é óbvio. Os países andinos, insatisfeitos com as limitações desse bloco, se envolveram em uma série de negociações que se iniciaram em 1969 para ampliar o comércio entre Colômbia, Venezuela, Bolívia, Chile, Equador e Peru. Em 1976, o Chile tinha abandonado o bloco regional. Em 1997, o grupo se consolidou como CAN – Comunidade dos Países Andinos. Em 2006, foi a vez da Venezuela deixar o grupo para pleitear uma vaga no Mercosul. O Mercosul só se tornou viável quando a ALADI tornou-se mais flexível, permitindo aos países-membros firmarem associações menores com preferências tarifárias entre si, sem estendê-las aos outros membros do bloco.

O discurso da integração econômica entre países traz sempre no seu interior, a retórica do desenvolvimento. É fato que o comércio tende a aumentar na maioria dos casos de integração, mas o desenvolvimento é um processo muito mais amplo, aberto e complexo do que o simples aumento do comércio. Países pobres têm mais oportunidade de comércio e desenvolvimento quando se associam com países iguais ou quando se associam com países ricos? Por que os EUA e a Europa não fazem uma zona de livre comércio entre si, embora celebrem tratados de livre comércio entre eles próprios e países da África e da América Latina?

Até os anos 1980, Brasil, Argentina e México, todos na periferia do capitalismo, dependentes do mercado, do capital e de orientações econômicas de Washington, disputavam aberta ou discretamente, influência, prestígio e poder na América Latina. Entre Brasil e Argentina, isso foi mais explícito e culminou com a franca oposição argentina à construção da Hidrelétrica de Itaipu. O México, distante geograficamente da América do Sul, vizinho dos EUA, não teve, por muito tempo, preocupação com a segurança nacional ou com a integridade de seu território, desde que a expansão americana cessou. Diante de um vizinho tão poderoso e da história de perda territorial, o México se resignara. Suas forças armadas não tinham quase nenhuma utilidade prática, além da de retórica e de segurança interna para a classe social mais abastada. Mas, como país latino, aspirava a exercer algum papel diplomático de destaque na América do Sul. No entanto, o Acordo de Livre Comércio com os EUA e o Canadá, negociado desde 1991 e assinado em 1994, mudou completamente as perspectivas e o olhar do México: antes olhando para o sul, passou a olhar para o norte.

Com o ingresso do México no NAFTA (Área de Livre Comércio do Atlântico Norte), acordo trilateral com EUA e Canadá, em 1994, juntamente com a criação do CAFTA-DR (Acordo de Livre Comércio da América Central e República Dominicana com os EUA), torna-se formal a dependência da América Central e do Caribe aos EUA. Os EUA já tinham a supremacia na região desde o início do século XX, após a derrota da Espanha em 1898, a divisão da Colômbia que fez surgir o Panamá, a construção do Canal do Panamá e a invasão do México em 1914 e em 1916 pelos americanos. Durante a Guerra Fria, a Revolução Cubana (1959) e a Crise dos Mísseis (1962) foram dois momentos de contestação do poder americano na região, com o apoio externo da extinta União Soviética. Houve, ainda nos anos 1980, lutas de guerrilheiros na América Central, duramente combatidas pelo governo Reagan.

Apesar de o mundo e a América Latina terem conhecimento, implícito e/ou explícito, da projeção do poder estadunidense na América Central e no Caribe, a assinatura desses dois acordos significou, em termos geopolíticos, o registro “cartorial”

desse reconhecimento pelas partes, isto é, os países da América Central e do Caribe ficaram submetidos ao constrangimento, à supervisão, americana não apenas no âmbito militar e de segurança, mas também no econômico. O contexto econômico aqui não diz respeito apenas ao comércio e à quebra de tarifas, mas também à própria capacidade desses Estados-Nações fazerem, ainda que somente em tese, uma política econômica nacional, popular e soberana, sem supervisão estrangeira.

O NAFTA (North American Free Trade Area) é bastante diferente da União Europeia. É uma zona de comércio entre dois países ricos e um pobre. Os capitais e as mercadorias circulam com ampla liberdade, mas a força de trabalho não, prática contrária à da Europa, ainda que os países do leste europeu sejam bem mais pobres. Como a economia americana é muito maior do que as economias do Canadá e do México juntas, os EUA tiveram facilidade de impor a eles uma estrutura institucional de acordo com os interesses de Washington e Wall Street. E usam esse modelo em vários outros acordos bilaterais e regionais. As economias americana e canadense já eram muito bem articuladas, o México é que precisava ser integrado (capturado).

A América Latina é uma região, assim designada e reconhecida pela ONU, pelo BM, pelo FMI, pela OMC em todos os documentos e reuniões. Setores à esquerda, antiglobalização e resistentes ao establishment em toda a chamada América Latina também usam o termo, mas para expressar solidariedade, resistência política e cultural e, mesmo, identidade. Mas, na prática, a América Latina não existe como uma **região econômica integrada**, como pretendia a ALADI, por sua vez, e o México e a América Central já desistiram de qualquer tipo de associação econômica profunda e duradoura com os americanos ao sul do Equador.

BRASIL E ESTADOS UNIDOS: ENTRE O PRESENTE E O FUTURO DA AMÉRICA DO SUL

A política externa brasileira alternou, nos últimos 100 anos, entre aproximação/alinhamento com os EUA, ou distanciamento seguido de defesa do multilateralismo como melhor meio de inserção internacional do Brasil. Nos anos 1990, nos governos Collor e FHC, a abertura indiscriminada e as políticas neoliberais preconizadas pelos EUA foram aceitas e incorporadas acriticamente. Ambos, os governantes no entanto, valorizaram o Mercosul como espaço primaz de projeção do Brasil. O ex-Ministro Celso Lafer teria inclusive afirmado que “a ALCA era opção e o Mercosul, destino”. O objetivo era demarcar claramente o sentido do Mercosul no imaginário geográfico, desenvolvimentista e diplomático brasileiro no século XXI. Mônica Hirst (2005) aponta bem as contradições entre o interesse brasileiro no Mercosul e o interesse americano na dissolução desse bloco em favor da ALCA:

In 1991-93, the relative importance of Brazilian exports to the subregion rose from 7 percent to 14 percent, Argentina became Brazil's second most important trading partner, and exports within MERCOSUR jumped from \$11.1 billion to % 18.5 billion. Regional integration began to be seen within Brazil as an opportunity to enhance its international profile, and the idea of a South American trading block that would integrate MERCOSUL, the Andean Pact, and Chile surfaced. This

project was named the South American Free Trade Area (SAFTA) and the idea that it stood in opposition to the FTAA became widespread in Brazil. (HIRST, 2005, p. 34).

E continua:

The creation of the FTAA had become one of the main topics on the hemispheric expanded agenda. From a US perspective, this process involved the dissolution of the other subregional integration regimes such as the Central American Common Market, the Andean Pact, and MERCOSUR. (idem)

O Brasil preferia, ao invés de uma integração continental do Alasca à Patagônia, como queria os EUA, o fortalecimento do MERCOSUL e o estabelecimento de uma integração sul-americana como etapa necessária a uma integração continental posterior. As pressões a favor da ALCA eram enormes. A Argentina havia declarado, desde o início dos anos 1990, por meio do então ministro das relações exteriores do governo Menem, ter relações especiais (carnais) com os EUA, e havia ancorado sua moeda ao dólar. O México aceitara e formalizara as exigências comerciais americanas através do NAFTA; o Chile era uma experiência neoliberal pioneira na América Latina e tinha formalizado um acordo bilateral de livre comércio com os EUA durante negociações para a criação da ALCA. A Colômbia, que recebia bilhões de dólares para o Plano Colômbia de combate às drogas e ao terrorismo, aderiu completamente à proposta americana. Por tudo isso, temia-se que o Brasil perdesse mercado nos EUA e na América do Sul, caso ficasse fora desse acordo.

O termo ALCA significava, erroneamente, talvez de propósito, Área de Livre Comércio das Américas; no entanto, a ambição americana envolvida na proposta, ia muito além da liberalização comercial. Os temas tratados por diferentes grupos de negociação envolviam: 1 - Acesso a mercados, 2 - Investimentos, 3 - Serviços, 4 - Compras do setor público/governamentais, 5 - Agricultura, 6 - Tribunal de Solução de Controvérsias, 8 - Direitos de Propriedade Intelectual, 9 - Subsídios, Anti dumping e Direitos Compensatórios e 10 - Política de Concorrência.

Pelos temas envolvidos, é possível depreender que a capacidade dos países latino-americanos de realizarem políticas econômicas soberanas de desenvolvimento estariam seriamente ameaçadas. A indústria, a agricultura e o setor de serviços, enfim, as empresas e os empresários dos EUA contavam com capital, crédito, tecnologia e know-how incomparavelmente maiores e melhores do que os do Brasil. Se esses empresários e empresas fossem colocados em uma área comum, em igual condição de concorrência, os empresários e empresas não americanos teriam dificuldades econômicas sérias. As maiores casas bancárias do Brasil, bem como as empresas construtoras, a Petrobrás e a Embraer surgiram em um ambiente de proteção e promoção das empresas nacionais. É bem verdade que aquele momento do capitalismo era outro. Mas ainda assim, nos anos 1990, as empresas japonesas e sul-coreanas contavam com muitos mecanismos de proteção em seu mercado, em relação às gigantes americanas. Alguns autores afirmavam que a ALCA era mais que um acordo comercial e, desse modo, se perderia soberania para confeccionar uma política de desenvolvimento soberana. Guimarães (2006) sintetiza uma de suas preocupações, caso a ALCA tivesse se consolidado:

Na prática, de acordo com o projeto americano inicial, a Alca significaria que o território econômico brasileiro passaria a fazer parte do território econômico norte-americano, pois não somente não haveria barreiras, como não haveria a possibilidade legal de impor barreiras, caso e quando isto viesse a ser necessário... Se o Brasil não puder ter tarifas nem barreiras não tarifárias em relação aos Estados Unidos, isso significa que o Brasil não poderá ter política comercial em relação à maior potência econômica do mundo. Se o Brasil não puder ter política comercial, nem de investimentos, nem de tecnologia, nem de compras governamentais, não poderá ter política industrial nem tecnológica efetivas. (GUIMARÃES, 2006, p. 283).

Nos anos 1990, uma vez que a América do Sul tocava as reformas estruturais preconizadas pelo Consenso de Washington, no debate ideológico, a mídia dominante e os setores empresariais ansiosos por maior acesso ao mercado americano (tecidos, sapatos, agricultura – etanol, laranja, soja) bradavam pela ALCA. No entanto, a chancelaria do Brasil não via apenas o interesse especial de certos setores econômicos. O futuro do país e sua autonomia em política econômica, que estava bastante restringida por endividamento, câmbio valorizado e dificuldades nas balanças comercial e de pagamento, precisavam ser melhor avaliados. Muitos outros setores econômicos temiam uma competição direta com os EUA, por exemplo, o de serviços (bancários), o de construção civil (contratos públicos) e também as crescentes restrições com o fortalecimento (enforcement) das regras de propriedade intelectual no âmbito da ALCA. Ricupero (2003, p. 78) resumiu a posição daqueles que consideravam o ingresso na ALCA como sintoma inevitável da globalização, na qual todos os caminhos levariam, pensava-se, para Washington:

Variante da tese da inelutabilidade da globalização, a postura “realista” é mais influente do que se pensa, chegando quase a dominar certos setores oficiais envolvidos no processo. Seu ponto de partida é a crença de que a hegemonia dos EUA no mundo, e mais acentuadamente, no hemisfério, assegura que todos os demais parceiros se alinharão, chegado o momento, no bloco liderado pelos americanos. Essa razão, de natureza geoestratégica, seria reforçada por uma dimensão econômico-comercial; país algum pode dar-se ao luxo de ficar de fora, pois estaria relegado ao limbo e sofreria discriminação tanto no mercado dos EUA quanto no dos demais participantes. (RICUPERO, 2003, p. 78).

O mercado americano é vasto com consumidores, crédito e tecnologia. Historicamente, os países da América Latina dependeram muito do mercado americano para exportar suas commodities. A hipótese de uns ficarem excluídos desse mercado, enquanto seus vizinhos dele desfrutassem, levou vários países sul-americanos a se posicionarem favoráveis à ALCA. Os EUA sabem do significado econômico e estratégico do acesso ao seu mercado para os outros países, e usam o seu possível fechamento, parcial ou total, aos países “rebeldes”, como arma de intimidação e pressão. E países que não têm economia diversificada e pauta exportadora variada – a qual às vezes conta com apenas duas ou três commodities importantes, ficam mais vulneráveis em negociação

dessa natureza. Apesar de nos anos 1990, a maior parte dos produtos exportados pelo Brasil para os EUA ter sido composta de bens manufaturados, o Brasil, durante o governo Lula, como relembra David Harvey (2003), foi ameaçado pelo negociador americano Robert Zoellick, principal representante comercial dos EUA à época (US Trade Representative Office) e atual presidente do Banco Mundial. Zoellick afirmou que o Brasil, caso não aderisse à ALCA teria que exportar para a Antártida.

The US, for example, has repeatedly used the weapon of denial of access to its huge market to force other nations to comply with its wishes. This is a gargantuan version of the asymmetry in exchange that always attaches to space relations. The most recent (and crass) example of this line of argument comes from the US trade representative Robert Zoellick to the effect that, if Lula, the newly elected worker`s party president of Brazil, does not go along with US plans for free markets in the Americas, he would find himself having ‘to export to Antarctica’ (HARVEY, 2003 p. 129).

Entre 2005 e 2006, as negociações em torno da ALCA atingiram um impasse irreversível no médio prazo. Cento e cinquenta reuniões já haviam sido feitas entre os países das Américas para tratar do tema no período de 1994 a 2003. Um documento de quatrocentos e cinquenta páginas, inconcluso e amplamente baseado no NAFTA – Área de Livre Comércio do Atlântico Norte entre EUA, Canadá e México, havia sido postado no site <http://www.ftaa-alca.org>. Brasil e EUA co-presidiram a direção dos trabalhos de negociação divididos em nove grupos. As regras estabelecidas pela OMC seriam respeitadas e melhoradas sempre que possível. Em tópicos de interesse dos EUA, sugeriu-se uma OMC-plus que significava avançar ainda mais do que o comércio mundial preconizava em serviços, propriedade intelectual e investimentos. Por outro lado, o Brasil propôs um single-undertaking, abordagem que significaria negociações consensuais entre todos os participantes, sem fatiamento setorial por países ou regiões.

Dois processos distintos foram decisivos para o colapso da ALCA: O primeiro foi desencadeado pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova York e em Washington-DC, que canalizaram as energias dos EUA para duas guerras, uma contra o Afeganistão e outra contra o Iraque. Ao mesmo tempo, uma guerra global contra um inimigo disperso, isto é, o terror, foi declarada. O segundo, entre os anos de 2001 e 2002, foi o colapso da economia argentina, exemplo, até então, cintilante das reformas estruturais neoliberais defendidas pelo/no famoso Consenso de Washington em 1989. Em 2002, no Brasil, o neoliberalismo e suas reformas, em sentido lato, também, sofreram forte derrota com a perda da eleição pelo partido do então Presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e aliados (PFL, PMDB) para Lula. Antes, em 1998, ocorreu a vitória eleitoral do Presidente Hugo Chaves na Venezuela, depois a de Nestor Kirchner (2003) na Argentina, Evo Morales (2005) na Bolívia e a de Rafael Correia (2006) no Equador. Uma virada das forças políticas e sociais que lutaram durante toda a década de 1990 contra o neoliberalismo e o poder americano na região. Obviamente, entre esses líderes, variam enormemente as ações. Lula, por exemplo, manteve as bases macroeconômicas de seu antecessor. Porém, o movimento político e diplomático geral contra o neoliberalismo e a ALCA, principal projeto americano na região, se fortaleceu.

Para os EUA, o mercado brasileiro era muito importante para a consolidação da ALCA. Embora os EUA tivessem fechado acordos bilaterais de comércio com o Chile e o Peru e no final do governo Bush com a Colômbia e também celebrado um acordo comercial com países da América Central, a ausência do Brasil e a preservação do MERCOSUL feriram de morte o projeto americano. Posto que México e Canadá já estavam na órbita americana, os ganhos de Washington com acordos bilaterais foram apenas modestos. O Brasil representa cerca de 50% do território, da população e do mercado sul-americanos. Sem o Brasil e a Argentina, a ALCA “desidratou”.

Também, a ALCA foi vista no plano ideológico como um desdobramento do Consenso de Washington. Com as consequências desse ciclo de empobrecimento da população, desemprego e alienação de importantes patrimônios nacionais construídos ao longo de décadas e de persistente fragilidade externa, esse projeto se esgotara. O governo e o Congresso americano não ajudaram em nada os defensores do livre-comércio e da ALCA no Brasil. Apesar da retórica livre-cambista, os EUA não cediam em nada em matéria de subsídios agrícolas distorcivos do comércio global. O Brasil é grande interessado no fim dos subsídios, no fim da imposição de cotas de importação e na derrubada das barreiras fitossanitárias por parte dos EUA. Na medida em que não se avançava nesses temas, o setor agrícola viu que não haveria ganhos na área mais sensível para o Brasil. Batista Júnior (2005) aponta que os acordos celebrados pelos EUA com Chile, Peru e América Central foram ainda piores do que o NAFTA para o México. Em temas de interesse americano como propriedade intelectual (TRIPS – Trade Related Aspects of Property Rights), atendendo ao lobby da indústria informática e farmacêutica, houve fortalecimento das regras; no campo dos produtos agrícolas, os EUA não desistiram dos subsídios aos seus produtores.

Os empresários são mais pragmáticos do que os ideólogos do livre-comércio. Quando o Brasil resistiu à ALCA, nas negociações finais de 2005-2006, as associações empresariais, em que pese a gritaria da imprensa, estavam mais sintonizadas com o Itamaraty do que se imagina. Ao constatar que os ganhos no mercado americano não seriam substanciais e que as perdas, no mercado brasileiro, para empresas americanas poderiam ser dramáticas, as ilusões se desfizeram nesse meio. Já aos ideólogos do livre comércio abandonados com o “megafone na mão” pelos próprios americanos que não abriam mão dos subsídios agrícolas só restou a amargura do real interesse nacional, americano e brasileiro nesse caso. Na embaixada brasileira em Washington (julho de 2008), foi perguntado ao diplomata Carlos Henrique da Silveira, Conselheiro da Embaixada, sobre as razões do fracasso da ALCA:

Diplomata Carlos Henrique da Silveira: Eu acho que é melhor um não acordo do que um mau acordo, e o acordo que era possível no âmbito da ALCA não era aceitável para o Brasil. Essas posições, quando o Brasil negocia internacionalmente, quando o Itamaraty está desempenhando uma papel de coordenação à frente dessas negociações, há um amplo processo de consulta interno, junto aos demais órgãos do governo, e ao empresariado, e, por exemplo, às forças sindicais também. E o que estava sobre a mesa, o que era possível, não era aceitável, para um país com o perfil do Brasil, com a economia diversificada, era um acordo, digamos, para um país menor, com uma

economia menos diversificada. Segue o padrão desses acordos de livre comércio entre os E.U.A e os países, por exemplo, até mesmo o NAFTA, os acordos com os países da América Central, Colômbia ainda não aprovado, mas com Peru, República Dominicana, Chile. É muito interessante, porque é quase se como os E.U.A tivesse um modelo e todos os países tivessem que se ajustar a esse modelo, por exemplo; são regras muito estritas.

No cenário internacional, o Brasil também enfrentou e denunciou as posições dos EUA, da Europa e do Japão no que tange aos subsídios agrícolas que distorcem o comércio global. Na Rodada Doha, em Cancun, em 2003, houve um caso inédito: um grupo de países, articulados sob a liderança brasileira, envolvendo China, Índia e Argentina, entre outros, colocou-se contra os países ricos. Diferentemente dos anos 1990, em que houve abertura indiscriminada e a Rodada Uruguai foi negociada sob forte pressão americana, na primeira década de 2000, foi possível articular uma posição negociadora forte no âmbito das Américas (ALCA) e também no cenário global da OMC. Em 05 de setembro de 2008, em entrevista, o senhor Thomas Shannon, Secretário Assistente para o Hemisfério Ocidental no Departamento de Estado (Ministério das Relações Exteriores dos Estados Unidos), em Washington, sob aspectos da política externa americana e do papel do Brasil na região e no mundo.

Ronaldo da Silva - What is the view of the Department of State of the rise of the left in South America and the growing criticism of Washington`s policies?

Mr. Shannon: - There are four or five questions here! [Risos!] We wouldn`t describe the changes taking place as the rise of the left, we prefer the rise of the social, we sense that what`s happening in the region from our account is what president Bush calls revolution expectations triggered by the promise of democracy and the promise of the markets and prosperity and what voters are looking for is political leaders and political parties that understand that democracy and development have to communicate and free markets have to be able to deliver the goods and services that these countries demands, that these voters` demand and have to be able to address the underlying social problems that these countries faces specially poverty, inequality and social exclusion. We believe that Washington Consensus played a very important role to stabilize the economies in Latin America and create a basis from which economies can grow, although Washington Consensus failed if you wanna use that too.

E o papel mais assertivo do Brasil no cenário regional:

Brazil is a country which historically has had leadership ambition in the region, but really has not had a position to assert that ambition in a systematic structured way. That`s changing, Brazil is now doing this a systematic way. Started with MERCOSUL, they built! And then, UNASUR and the mechanism to create the South American integration... Brazil plays a larger role beyond South América.

Na agenda global comercial e de desenvolvimento, o Brasil procura ser um ator de peso. Nos anos 1960 e 1970, no grupo do G-77 no GATT, foi um hábil negociador. Nos anos 1980 (dívida externa e inflação) e nos anos 1990 (estabilização, reformas estruturais), se retraiu. Nos anos 2000, de resistência à ALCA, preservação do MERCOSUL, integração sul-americana via UNASUL, Conselho Regional de Defesa, atuação pró-ativa e articuladora na OMC, o Brasil retomou um papel de protagonista nas relações internacionais. O protagonismo brasileiro, muito assertivo no governo Lula(2003-10), talvez inédito na audácia, no estilo e na linguagem, causou certo desconforto em Washington, como relatam Lima e Hirst (2009):

Da perspectiva dos Estados Unidos havia uma relativa preocupação, sobre a possibilidade de que um Brasil mais ativo pudesse unir a América do Sul em um bloco único que desestabilizaria a preeminência norte-americana no hemisfério. À medida que o Brasil aumenta seu ativismo nos assuntos regionais, os embates com os Estados Unidos em questões de comércio e segurança regionais tendem a politizar a agenda hemisférica norte-americana. E a ideia de que o Brasil poderia estar forjando uma frente unida regional em negociações com os Estados Unidos ganhou algum impulso nos círculos diplomáticos e políticos da América do Sul. (LIMA e HIRST, 2009, p 64).

O ex-Secretário de Estado americano no governo Richard Nixon, e também ex-Conselheiro de Segurança Nacional, uma das maiores expressões intelectuais da diplomacia americana e uma das vozes mais poderosas na formulação da política externa americana, Henry Kissinger, pondera sobre uma união sul-americana, com eixo no Mercosul, sustentado pelo Brasil, em oposição aos interesses norte-americanos:

Mercosur, a Latin American trading bloc, has opened negotiations on free trade with the European Union with a target date of 2004-2005. If the United States fails to pursue a clear and forward-looking policy, the nations of the Western Hemisphere will negotiate competitively with other regional groups to the exclusion of the United States. Both these options are contrary to the U.S national interest. (KISSINGER; 2001, p. 95)

Kissinger aponta também o fato de haver líderes no Brasil que flertam com a ideia de uma América Latina unida contra os EUA:

Mercosur may turn into a replica of those trends in the European Union that define Europe's political identity in distinction to the United States, if not outright opposition to it. Especially in Brazil, there are leaders attracted by the prospect of a politically unified Latin America confronting the United States and NAFTA. "Mercosur is a destiny for us", Brazil's president Cardoso has said, "while the FTAA is an option". (ibidem; p. 97)

Ressalta-se que Henry Kissinger atribuiu erroneamente ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso(1995-2002) afirmação que na verdade fora feita pelo então

Ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer. Argentina, Chile e México, após o fim da Guerra Fria, buscaram se aproximar rapidamente dos EUA para o estabelecimento de relações especiais. O Brasil aceitou a agenda de reformas estruturais (o Consenso de Washington) e as normas e disciplinas internacionais cobradas pelos EUA quanto à proliferação nuclear e ao desenvolvimento de mísseis. Mas, diferentemente dos demais, preservou uma margem de manobra que se expressou em reformas das instituições multilaterais para que o país adquirisse mais voz e poder, bem como restrições à política antidrogas americana na Colômbia, devido à sua proximidade da Amazônia brasileira, aos riscos de uma corrida armamentista e de uma desestabilização na região que forças militares americanas poderiam causar, até mesmo involuntariamente. Essas diretrizes ocorreram no governo FHC. No governo Lula, a vocalização do Brasil nos fóruns internacionais e na defesa de um bloco regional, Mercosul-plus (América do Sul Economicamente Integrada) deu-se com muito mais ênfase. Refletindo sobre a política externa do Brasil nos anos 1990, Hurrel (2005) afirma:

Brazilian foreign policy has certainly differed significantly from that of other states in Latin America such as Argentina, Chile or Mexico. Brazil stood apart from the general move toward the United States that characterized hemispheric relations in the second half of the 1980s and 1990s, most preeminently in the case of these three countries. Brazil adopted its own particular understanding of the dramatic changes in international environment that followed the end of the cold war and perceived the intensification of globalization... Many aspects of its previous foreign policy were altered; but the concern with power, national interest, and even autonomy by no means disappeared... Moreover, as we shall see, Brazilian criticism of the international system and of the role of the United States within it grew sharper in the latter years of the administration of Fernando Henrique Cardoso, with every sign that this is continuing under the administration of Luis Inácio Lula da Silva, which came into office in January 2003. (HURREL, 2005, p. 74-75).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse artigo analisou um período (2003-10) muito fértil sobre o debate da integração da América do Sul, a liderança Brasil e as alternativas de desenvolvimento. Mas com a operação LavaJato iniciada em 2014, o impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016 com ascensão de Michel Temer à presidência numa ampla aliança (PMDB, PSDB, DEM, FIESP, GLOBO, FEBRABAN) o cenário mudou drasticamente. O BNDES e a Petrobrás deixaram os investimentos em integração e muitas das empreiteiras brasileiras com destaque no processo de integração enfrentam processos na justiça. Não é possível abordar aqui as profundas transformações sofridas pelos Brasil e os impactos delas na integração da América do Sul. A União Europeia também passou a viver grave crise econômica amplificada por maciça imigração do Oriente Médio e o Norte da África. Também, a saída do Reino Unido da Grã Bretanha em 2016 fragilizou o bloco e deixou muitas incertezas para o futuro. E por fim, a eleição do bilionário conservador Donald Trump para presidente dos EUA deixou o NAFTA no limbo já que

ele pretende rever o acordo e fazer um muro entre os EUA e México. Todos esses acontecimentos formam uma agenda de pesquisas em geografia política.

Conforme advertência inicial sobre a integração Sul-americana este artigo focou na narrativa diplomática e de política externa deixando detalhes comerciais e da infraestrutura para futuras explorações. Houve também no ano de 2014, no período pré-eleitoral no Brasil uma discussão trazida pela grande mídia e forças políticas derrotadas em eleições presidenciais no período de 2003 a 2010 sobre os supostos inconvenientes do Mercosul e da integração Sul-americana que inibiriam ganhos de comércio com os EUA e a Europa. O México, devido a sua profunda integração econômica com os EUA, sofreu os efeitos da crise econômica americana desde 2008. Ele fez exatamente as reformas que o mercado financeiro exigiu. Alguns analistas têm questionado o relativo afastamento comercial do Brasil com os EUA apontando o México como exemplo, todavia a performance desse país foi pior que a do Brasil entre 2008 e 2013, não apenas no PIB, mas também nos indicadores sociais. A comparação entre o Brasil e o México deve ser objeto de pesquisadores e também da discussão econômica e diplomática sobre as opções de política externa.

Os desafios do Brasil para a integração econômica e o desenvolvimento da América do Sul são enormes. Parte deles pode vir da posição contrária ou desconfortável dos EUA. Mas, outra parte das dificuldades do Brasil vem do próprio país. Qual modelo de desenvolvimento adotar? O país tem que vencer gargalos internos de infraestrutura, distribuição de renda e multiplicar empresas privadas e públicas no setor de alta tecnologia. A Coreia do Sul e Israel, países que hoje estão entre os 10 maiores registradores de patentes de tecnologia, podem inspirar a política científica e tecnológica do Brasil que tem se arriscado demais ao se concentrar na exportação de commodities e disso se orgulhar. Os exemplos da Embraer, da Petrobrás e da Embrapa teriam que se multiplicar para consolidar a presença mundial do Brasil em desenvolvimento e tecnologia.

O Brasil, caso consiga manter um desenvolvimento econômico sustentável ao longo dos anos terá que ser generoso com os vizinhos, especialmente com os mais pobres, como Bolívia e Paraguai. O Brasil tem uma cultura diplomática longa de não intervenção e respeito à autodeterminação dos países. Com mais empresas, investimentos, capitais, créditos em risco e brasileiros no exterior, o país pode mudar gradativamente a sua diplomacia de não intervenção. O Grupo de Amigos da Venezuela no golpe em 2003, a recusa em aceitar a deposição do ex-Presidente de Honduras em 2009 ou mesmo a ocupação de instalações da Petrobrás pela Bolívia, podem indicar o fim dessa postura.

Um partido, um novo líder ou uma nova força social mudam a política externa em termos de estilo, foco, abordagem. Mas, como a posição de poder do país não muda senão a médio e longo prazos, os formuladores da política externa realizam a difícil arte de conciliar o interesse nacional (enraizado na consciência profunda do Estado-Nação) com a vontade popular, expressa nas urnas através de eleição de líderes e partidos para o poder e também com a posição do país no sistema internacional (seu poder real e simbólico, a relação com os vizinhos, a relação com as potências de então).

Obviamente, as articulações regionais do Brasil na América do Sul, para a formação de um bloco coeso, que diminua a influência americana na região, e a coalizão com os outros países do grupo BRICS, que pode questionar o poder americano em nível

mundial, devem levar a uma maior preocupação com a política externa brasileira pela comunidade de política externa americana e pelo governo dos EUA. A política externa também tende a tornar-se mais frequente no debate eleitoral brasileiro, por exemplo: o envio de soldados em missões de paz ao exterior, os ataques a empresas brasileiras no exterior, como na Bolívia (Petrobrás) e no Equador (Camargo Correa), pois, independentemente do mérito dos governos que reclamam de empresas brasileiras na América do Sul, a forma de abordagem faz toda a diferença em diplomacia e opinião pública. Os conflitos e a ameaça a brasileiros e suas propriedades ou vidas, no Paraguai tem repercutido no Congresso e na mídia brasileira, com mais reverberação nos setores mais conservadores, em especial com as forças da agroindústria/agronegócio.

A expansão capitalista de multinacionais brasileiras de energia, construção e engenharia, alimentos, entre outras pressionará cada vez mais o a política externa brasileira a defender interesses nacionais e interesses outros, disfarçados de interesses nacionais coletivos junto aos países vizinhos. Os países vizinhos deverão reagir à expansão do capitalismo brasileiro na região e à ambição de liderança do país. A liderança cobra invariavelmente um preço econômico, político e às vezes militar. Os EUA, obviamente não serão expectadores passivos de uma possível emergência do Brasil na região. Vão exigir no mínimo liderança compartilhada. São muitos os desafios do Brasil no processo de integração regional. A geopolítica/geografia política será um campo cada vez mais fértil para pesquisa e ação no Brasil. Falta, sem dúvida, na geografia brasileira, mais pesquisadores e programas de pesquisas interessados nesses desafios.

REFERÊNCIAS

- ABDENUR, R. Projetos Americanistas: Apresentação e Reflexões iniciais. In: SOTERO, P. (Org.) *Perspectivas Brasileiras sobre os Estados Unidos: Promover os Estudos dos EUA no Brasil*. Washington DC: Woodrow Wilson Center e Brazilian Embassy, 2007. Documento Bilíngue (Português e Inglês).
- BAFFES, J. Cotton and the Developing Countries: Implications for Development. In: _____ *Trade, Doha, and Development: a Window into the issues*. Org. Newfarmer R. Washington: The World Bank, 2006.
- BATISTA JR, P. N. *O Brasil e a economia internacional: Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2005
- GUIMARÃES, S. P. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- GUIMARÃES, S. P. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre/Rio de Janeiro: UFRGS/Contraponto, 2002 .
- HARVEY, D. *The New Imperialism*. New York: Oxford Press, 2003.
- HIRST, M. *The United States and Brazil: A long road of Unmet Expectations*. Londres: Routledge, 2005. (Coleção Contemporary Inter-American Relations)
- HURREL, A. The United States and Brazil: Comparative Reflexions in: *The United States and Brazil – A long Road of Unmet Expectations*. Hirst, M. (Org). Londres: Routledge, 2005.

KISSINGER, H. *Does America Need a Foreign Policy? toward a diplomacy for the 21th century*. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2001.

RICUPERO, R. *A ALCA*. São Paulo: Publifolha, 2003.

REVISTA VEJA. *Brasil peita os EUA na ALCA: Coragem ou Estupidez?* Ed. 1824, n 41, 15 Out. 2003. p. 38-47.

SILVA, R. da. *Brasília e Washington: política externa divergente e as perspectivas da integração sul-americana*. 2010, 361 p. Tese (Doutorado em Geografia), UFU/IGEO, Uberlândia 2010

ENTREVISTAS

ENTREVISTA. Carlos Henrique Silva. Diplomata da embaixada do Brasil (Ministro Conselheiro). Concedida a Ronaldo da Silva. Washington DC, EUA aos 7 de agosto de 2008.

ENTREVISTA. Thomas Shannon. Subsecretário do Departamento de Estado para a América Latina. Concedida a Ronaldo da Silva. Washington DC, EUA aos 5 de setembro de 2008.

Recebido em: 16/02/2017

Aprovado para publicação em: 26/06/2017