

breves cindes 1

Força-Tarefa

O Brasil na América do Sul

Relatório Final | Junho de 2007



CINDES é o coordenador da LATN no Brasil



O Brasil na América do Sul

Relatório Final | Junho de 2007

A constituição da Força-Tarefa O Brasil na América do Sul teve como objetivo reunir visões variadas de acadêmicos, consultores, jornalistas e executivos de empresas brasileiras para submeter ao debate público no Brasil um documento com diagnósticos sobre aspectos políticos e econômicos das relações do país com seus vizinhos e oferecer recomendações para a estratégia brasileira para a região. Os participantes dessa iniciativa foram convidados por sua experiência e interesse pessoal no tema, independentemente de suas vinculações institucionais.

Participantes:

Adilson Oliveira

Alcides Vaz

Amaury de Souza

Carlos Mariani Bittencourt

Cezar Faccioli

Christiane Aché

Débora Thomé

Décio Fabrício Oddone da Costa

Denise Gregory

Domenica Blundi

Eduardo Viola

Flávio Henrique Drummond Mattos

João Paulo Veiga

José Botafogo Gonçalves

Lia Valls Pereira

Lúcia Maduro

Luís Marcelo Coelho Acosta

Marcelo Coutinho

Maria Regina Soares de Lima

Octavio Amorim Neto

Pedro da Motta Veiga

Ricardo Sennes

Roberto Iglesias

Sandra Polónia Rios

As atividades da Força-Tarefa foram coordenadas por Maria Regina Soares de Lima, Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios e viabilizadas com o apoio financeiro da Agência Suíça para a Cooperação ao Desenvolvimento (SDC).

Este relatório é o resultado de um esforço de síntese de visões nem sempre convergentes, manifestadas pelos participantes nos debates da Força-Tarefa. O relatório não pretende refletir opiniões individuais. Nenhuma das afirmações ou recomendações aqui apresentadas pode ser atribuída a qualquer um dos participantes em particular.

1. Introdução

A estratégia brasileira para a América do Sul vem ganhando destaque no debate sobre política externa no Brasil. As reações brasileiras a iniciativas políticas e econômicas de países vizinhos e as opções feitas pelo governo no manejo de conflitos e tensões com alguns desses países vêm alimentando intensa controvérsia no âmbito doméstico.

Para alguns, a atual política brasileira para a região sacrifica os interesses econômicos e políticos do país em benefício de alianças inspiradas por visões ideológicas. Para outros, ela preserva os interesses nacionais de longo prazo ao se preocupar com a estabilidade e o desenvolvimento dos países vizinhos, tendências que terminariam por beneficiar o Brasil.

Além dessa polarização de posições, o debate doméstico expressa também a existência, no Brasil, de um claro déficit de reflexão sobre o tema das relações do país com a sua vizinhança imediata. Nesse sentido, há um conjunto de questões a serem respondidas:

- (i) Quais são os objetivos econômicos e políticos do Brasil na América do Sul?
- (ii) Quais devem ser as prioridades da agenda brasileira para a região, em função dos objetivos identificados?
- (iii) Como esses objetivos afetam o posicionamento brasileiro diante do tema da integração regional?

Na realidade, essa reflexão apenas se iniciou. A entrada da América do Sul na agenda de prioridades da política externa brasileira é processo historicamente recente, que ocorreu em simultâneo com o “adensamento” da agenda de interesses brasileiros na região e foi incentivado, nos últimos tempos, por eventos que são reveladores das intensas transformações por que vêm passando os países da região.

Os interesses brasileiros na América do Sul são hoje variados e crescentes, envolvendo interesses e atores diversificados: a região absorve cerca de 20% das exportações brasileiras e é um destino importante para as manufaturas; os investimentos de empresas brasileiras têm aumentado de forma expressiva nos últimos anos; expandem-se os fluxos migratórios intra-regionais que têm o Brasil como origem e como destino e a integração energética regional, que deu seus primeiros passos ainda nos anos 90.

A questão ambiental, o papel da Amazônia e a expansão do ilícito transacional constituem temas de interesse compartilhado pelo Brasil e vários de seus vizinhos. Mais recentemente, o tema da mudança climática vem ganhando importância na região e o último relatório do Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) aponta a elevada vulnerabilidade da América do Sul ao aquecimento global e seus efeitos.

Essa agenda relevante e diversificada, entretanto, ocupa pequeno espaço nas prioridades do Brasil em termos de política externa. Historicamente, a tradição diplomática do país confere pouca importância às relações do Brasil com a América do Sul. Essa tendência começa a mudar a partir dos anos 90, com a gradual promoção da região na escala de prioridades da política externa brasileira. A prioridade dada à política sul-americana é um fenômeno que se origina e se manifesta quase que exclusivamente dentro do aparelho de Estado e, mesmo assim, de forma muito heterogênea. A região não é percebida pela maior parte das elites brasileiras como uma área prioritária e não há, no país, esforços significativos para discutir a configuração que deveria assumir a política brasileira para a América do Sul.

A superficialidade e a polarização do debate interno no Brasil não contribuem para a consolidação de uma visão brasileira para a América do Sul. Nesse ambiente, o Brasil vem enfrentando dificuldades para estabelecer e consolidar uma relação estratégica com sua vizinhança imediata e para formular e implementar políticas que contribuam para a integração sul-americana.

A constituição da Força-Tarefa O Brasil na América do Sul pretende contribuir para o aprofundamento do debate sobre o tema, reunindo acadêmicos, consultores, representantes de empresas e jornalistas. Essa iniciativa tem como objetivo aproveitar as visões e experiências variadas dos membros da Força-Tarefa para submeter ao debate público no Brasil um documento com diagnósticos sobre os aspectos políticos e econômicos das relações do país com seus vizinhos e oferecer recomendações para a estratégia brasileira para a região.

2. Antecedentes: a América do Sul na agenda brasileira de política externa e comercial

O Brasil faz fronteira com praticamente todos os países sul-americanos, excetuando-se apenas Equador e Chile. A combinação de uma proximidade geográfica inescapável com a assimetria do tamanho do país vis-à-vis os demais acabou gerando uma síndrome de desconfiança entre o Brasil e os países da região, alimentada pelas diferenças de língua, trajetórias sociopolíticas e substrato cultural.

Um reflexo dessa desconfiança mútua é o lugar que a região ocupa nas tradições da política externa brasileira moderna. O Brasil experimentou dois modelos de política externa no século XX: o da relação especial com os Estados Unidos e o da busca de autonomia com relação à estrutura de poder internacional. Porém, mesmo nos momentos em que predominou o viés autonomista e a diversificação de parceiros políticos e econômicos, o movimento equilibrador diante dos Estados Unidos foi buscado primordialmente fora da região.

A partir dos anos 90, com a redemocratização e a construção de uma aliança estratégica com a Argentina, a América do Sul foi gradualmente se tornando um dos principais focos da política externa brasileira. Ao mesmo tempo em que se envolvia no processo de construção do Mercosul, o Brasil procurou promover diversas iniciativas diplomáticas na esfera sul-americana, algumas delas tendo como eixo a dimensão econômico-comercial (ALCSA, acordos comerciais do Mercosul com países da região: Chile, Bolívia e, mais tarde, CAN), outras a dimensão de infra-estrutura (IIRSA) e outras, ainda, a esfera política (mediação de conflitos entre Peru e Equador), além da tentativa de fortalecimento da cooperação amazônica com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Econômica (OTCA) em 1998. Apesar da diversidade de iniciativas, a dimensão comercial foi, nos anos 90, o principal eixo a partir do qual se expressou a política sul-americana do Brasil.

As motivações brasileiras para promover o modelo de união aduaneira para o Mercosul estavam centradas na preservação de mercados e no fortalecimento do poder de barganha do país para negociar com os países do norte. O eixo central da integração, na visão oficial do Brasil, era a defesa da tarifa externa comum, o que garantiria negociações comerciais pautadas no espaço Mercosul. Essa opção, porém, ignorava a lógica da integração econômica com o aproveitamento das economias de escala e de escopo e a conseqüente especialização e integração das cadeias produtivas. A combinação do déficit de implementação da agenda de livre-comércio com a falta de coordenação de políticas econômicas em um modelo de união aduaneira não foi capaz de gerar uma dinâmica positiva das exportações dos sócios menores para os mercados dos sócios maiores.

Qual o ganho da opção do “modelo Mercosul”, identificado com a união aduaneira e sua tarifa externa comum? Contribuiu, até fins da década de 90, para o reforço da posição negociadora brasileira em foros comerciais internacionais e atraiu o interesse negociador da União Européia para uma negociação inter-regional. No entanto, essa opção ao relegar para segundo plano as questões relativas à geração de uma dinâmica positiva para os sócios menores tornou-se um dos principais fatores que alimenta as atuais queixas desses países quanto aos escassos benefícios trazidos pelo bloco para o seu crescimento econômico.

A crise no Mercosul, que se prolonga e se agrava desde 1999, se traduziu em crescentes dificuldades no tratamento da agenda interna do bloco e na coordenação dos países-membros para a formulação da agenda externa de negociações. Essa evolução, aliada a avaliações críticas quanto ao excesso de ênfase dada à dimensão comercial do processo de integração, estimulou a discussão de novas estratégias brasileiras para a integração sul-americana.

O projeto de criação da ALCSA (Área de Livre-Comércio Sul-Americana) foi apresentado pelo Brasil aos países do Mercosul no início de 1994. O comunicado conjunto dos governos dos países do Mercosul apoiando a criação da ALCSA afirma que “os ministros do Exterior e das Finanças do Mercosul confirmaram o

seu apoio completo à liberalização comercial entre todos os países da América do Sul, como um fim em si mesmo, para facilitar a entrada da região na economia do hemisfério e do mundo”. Embora não tenha ido adiante, também nessa iniciativa fica evidente o objetivo de fortalecer a região – e a posição relativa brasileira – para negociar com os Estados Unidos no âmbito do projeto de integração hemisférica e, posteriormente, com outras regiões do mundo.

Após a criação do Mercosul e a negociação dos acordos com o Chile e a Bolívia (1996-1997), o Brasil teve dificuldade em avançar no projeto de integração regional. As negociações entre o Mercosul e a CAN foram muito mais difíceis do que se previa e um acordo pouco ambicioso somente foi assinado em 2003.

O engajamento brasileiro no lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) durante reunião de presidentes da América do Sul, em Brasília, em 2000, representa um esforço do país de contribuir para a adoção de uma agenda positiva para a região, movendo-se do campo das negociações comerciais para a incorporação de outras dimensões à estratégia brasileira para a região. A intervenção do Brasil como mediador no conflito Equador-Peru e os esforços para fortalecer o Tratado de Cooperação Amazônica no final da década de 90 foram outros movimentos na direção da diversificação da agenda brasileira na região.

No período mais recente, as novas iniciativas brasileiras para a região são influenciadas pela avaliação crítica das reformas liberais e das experiências de integração regional dos anos 90, inspiradas nos modelos de “regionalismo aberto”. Como resultado, observam-se nessas iniciativas a redução de ênfase na agenda comercial e a introdução de temas de diferentes matizes (temas econômicos não-comerciais, como a integração energética e a infra-estrutura, além de temas sociais e culturais).

A criação da Comunidade Sul-Americana de Nações em dezembro de 2004 – agora rebatizada como União Sul-Americana de Nações (Unasur) – é uma dessas iniciativas. Ao longo dos dois últimos anos, as negociações para a definição da agenda

temática desse projeto de integração foram incorporando uma grande diversidade de temas e diluindo a importância da dimensão comercial.

A redução da importância atribuída à dimensão comercial da integração e a “revalorização”, pela diplomacia brasileira, do Mercosul como plataforma de fortalecimento do poder de barganha do Brasil em suas relações com os países do Norte se refletiram nas negociações para a adesão da Venezuela ao Mercosul. As implicações da adesão da Venezuela ao Mercosul para a agenda de negociações internas e externas do Brasil e do bloco – que certamente serão significativas – não foram sequer discutidas no Brasil. O Protocolo de adesão foi negociado de forma surpreendentemente rápida, apresentando escasso detalhamento de cronogramas e condições para o cumprimento das obrigações comerciais e econômicas pela Venezuela.

A falta de prioridade conferida aos temas comerciais e a expansão da agenda temática suscitam a discussão sobre a falta de foco nos processos de integração sul-americana e nas estratégias brasileiras para a região.

3. O diagnóstico

3.1. Uma vizinhança de crescente importância para os interesses brasileiros

No presente, os interesses brasileiros na América do Sul (políticos, econômicos, de segurança e defesa e culturais) são mais significativos e mais diversificados do que no passado e a região passa por um período de importantes mudanças econômicas, políticas e sociais que, se geram novas oportunidades, também podem vir a representar ameaças para os interesses do país. Apesar disso, o país se depara com ponderáveis dificuldades de coordenação dos planos regional e doméstico

para a implementação de políticas cooperativas. Esse quadro é agravado pela fragilidade das instituições regionais sul-americanas, contribuindo para politizar os contenciosos na região.

Em contraste com a diversidade da agenda, há uma escassa presença das questões relacionadas à integração sul-americana no debate público no Brasil. Não se conhece, de forma sistematizada, quais os interesses de um grande número de setores e grupos sociais brasileiros na região, há dúvidas quanto ao espaço que a América do Sul deveria ocupar na agenda de política externa brasileira. Portanto, não se sabe qual o grau de institucionalidade e de profundidade que o Brasil deveria propor para o processo de integração regional. Essas dúvidas permeiam os diversos segmentos da sociedade e da burocracia estatal.

Independentemente da falta de clareza na estratégia do Brasil para a região, as assimetrias de tamanho do país em relação a seus vizinhos provocam impactos que independem das intenções brasileiras. Os movimentos brasileiros têm repercussões na região, mesmo que não estejam incorporados em políticas e iniciativas explícitas. Os países sul-americanos não podem ignorar o Brasil, independentemente da postura que este adote e da relativa indiferença que a sociedade brasileira ainda manifeste em relação ao que se passa na região. Há uma expectativa difusa em alguns países de uma contribuição brasileira aos desafios e carências regionais, combinada com um temor também difuso em relação à eventual ambição de hegemonia regional pelo Brasil.

Os vetores da integração real do Brasil com seus vizinhos sul-americanos são crescentemente diversificados. O mercado sul-americano continua sendo muito relevante como destino dos produtos industrializados brasileiros, embora venha perdendo importância relativa como destino das exportações totais brasileiras nos últimos anos. Essa perda relativa é explicada em boa medida pelo boom das exportações brasileiras para o mundo, e, particularmente, pelo forte dinamismo da demanda mundial por commodities exportadas pelo Brasil.

Além do comércio, outros temas econômicos vêm ganhando espaço. A expansão dos investimentos diretos de empresas brasileiras na região relaciona-se à busca de condições estáveis de acesso a mercados, defesa contra movimentos de apreciação cambial no Brasil, aproveitamento de recursos naturais ou mesmo de preferências comerciais negociadas por países sul-americanos com terceiros mercados. Essa expansão se dá em um momento em que – a partir da experiência recente de empresas brasileiras e não-brasileiras em alguns países da região – aumentam as percepções de risco político em alguns desses países e, portanto, crescem as preocupações com a proteção desses investimentos.

Importante para o desenvolvimento do comércio intra-regional, para as estratégias das empresas brasileiras na região e para o barateamento do frete de produtos brasileiros destinados a outros mercados, o desenvolvimento da infra-estrutura física é outro tema que ganha espaço na agenda.

A integração energética também emerge como tema de grande interesse para o Brasil. Com o crescente temor de um novo “apagão” no país, ganha importância a questão da segurança do suprimento energético pelos países vizinhos, tema que vai além das possibilidades de aumento do comércio e da exploração conjunta de recursos energéticos. A eclosão de conflitos sobre o tema entre o Brasil e os países vizinhos estimula o debate sobre a dimensão energética das estratégias brasileiras para a região.

Novas questões de natureza não-econômica vêm ganhando importância na agenda brasileira. Um deles é o crescimento do ilícito transnacional na região, facilitado pelas fronteiras extensas e porosas, com pouco controle e sujeitas a problemas específicos, que vão desde o narcotráfico à febre aftosa, envolvendo autoridades públicas diversas e atores diferenciados. Há também a questão da Tríplice Fronteira e as dúvidas sobre atividades de financiamento a grupos terroristas.

Outra questão importante são as migrações ilegais e os problemas enfrentados por comunidades brasileiras nos países vizinhos. O crescimento da migração brasileira

para países como Suriname, Guiana e Bolívia e o desenvolvimento de brasileiros nesses países gera oportunidades e problemas que não podem ser ignorados.

Cresce, pois, a “demanda” por uma estratégia brasileira para a região e parte dessa demanda se origina no fato de que a agenda brasileira de “temas globais” – meio ambiente e Amazônia – tem forçosamente uma dimensão regional muito importante. O Tratado de Cooperação Amazônica foi uma oportunidade desperdiçada para a articulação de políticas nessas áreas. As autoridades brasileiras fizeram alguns movimentos formais para o fortalecimento institucional da iniciativa, como a criação da OTCA, mas não foram capazes de implementar uma agenda para promover as atividades da organização.

A dimensão regional também é relevante para a atração de investimentos diretos para o Brasil. Muitas empresas multinacionais vêm a América do Sul como uma região integrada em suas decisões de inversões. Para muitas delas, a dimensão regional tem impacto em suas estruturas organizacionais, na alocação dos recursos e na distribuição de produção. Os inúmeros obstáculos à circulação de mercadorias, as diferenças nos ambientes regulatórios e a precariedade da infra-estrutura de transportes têm impactos negativos sobre a capacidade de atração desses capitais para o Brasil.

As mudanças na geografia econômica mundial com a emergência da China e da Índia e seus impactos sobre os setores produtivos dos países sul-americanos constituem também um tema da agenda global com implicações para a estratégia brasileira para a região. Os produtos industriais brasileiros vêm perdendo espaço para concorrentes asiáticos nos países da América do Sul. Esse risco é agravado pela negociação de acordos comerciais entre alguns países da região com países asiáticos.

3.2. Mas dificuldades persistentes para formular uma estratégia regional

Apesar das evidências de que a relativa indiferença da opinião pública brasileira em relação à região e os mecanismos de cooperação comercial criados nos anos 90 não dão mais conta da complexidade da agenda sul-americana do Brasil real, a revisão da postura tradicional do país nessa região esbarra em uma série de fatores domésticos.

Entre eles, estão uma cultura política internacional paroquial – voltada para dentro, como costuma ocorrer em países de dimensões territoriais como o nosso –; a predominância de uma prática soberanista – que se recusa a delegar poderes a instâncias supranacionais – por parte de parcela importante das elites brasileiras (elites políticas, empresariais, acadêmicas e sindicais, inclusive); além da baixa identidade sul-americana das mesmas. Também significativos são as dificuldades de coordenação inter-burocrática; o protecionismo difuso de setores empresariais e segmentos burocráticos; a pouca relevância das questões regionais para as elites políticas, apenas mobilizadas em situações críticas; e o insulamento na formulação da política externa com relação ao jogo dos interesses sociais e econômicos domésticos.

Ressalte-se, entre essas dificuldades, a escassa incorporação pela burocracia brasileira de uma visão positiva sobre os benefícios da integração regional, inclusive sobre a importância do cumprimento de obrigações já assumidas nos acordos com os países da região. Com exceção do Ministério das Relações Exteriores (MRE), a maioria dos órgãos do governo que são responsáveis ou interferem nas relações com os países vizinhos não leva em conta a idéia de integração nas decisões operacionais ou na formulação de políticas. Ou seja, a dimensão regional ainda não faz parte da matriz de políticas públicas para a quase totalidade do Executivo, mesmo quando se admite que haveria ganhos, em termos de eficácia e de legitimidade dessas políticas, caso elas integrassem, em seu desenho e implementação, a dimensão transfronteiriça (regional, sub-regional ou bilateral, segundo o caso).

Essa situação reflete o fato de que, apesar dos acordos de livre-comércio negociados pelo Brasil com quase todos os países da região (exceto Guiana e Suriname), permanecem obstáculos (barreiras não-tarifárias, exigências sanitárias, problemas de certificação, normas técnicas, procedimentos aduaneiros) que dificultam ou impedem suas exportações para o Brasil. Essas barreiras são resultantes de ações da burocracia brasileira, que mantém exigências muitas vezes desnecessárias que impedem o crescimento do comércio. Essas dificuldades também afetam o bom funcionamento da logística e a integração física da região.

O objetivo de coordenar internamente os esforços brasileiros na frente regional de política externa também sofre influência de outros fatores. De um lado, a importância conferida pelo governo atual ao protagonismo brasileiro na cena internacional (assento no Conselho de Segurança da ONU, o comando de organismos internacionais, a prioridade para a conclusão da Rodada Doha, etc.) reduz o espaço da região na política externa brasileira e gera conflitos com os países vizinhos em torno da convergência de posições e apoio às pretensões brasileiras nesses fóruns internacionais, em particular, no caso da postulação a um assento permanente no Conselho de Segurança.

De outro, o significativo crescimento das exportações brasileiras – apoiado na forte contribuição do agronegócio – reduz a importância da região em termos agregados no comércio exterior brasileiro e prioriza a abertura de mercados relevantes para produtos agrícolas, que não estão na América do Sul.

Nessa agenda, interferem atores com interesses muito diversos e graus de inserção regional variados. Na esfera comercial, por exemplo, a região atrai o interesse de empresas industriais e de prestação de serviços, particularmente de engenharia e construção civil. Já os produtores de alimentos e matérias-primas, que têm sido beneficiados pelo crescimento da demanda fora da região, consideram que os esforços brasileiros deveriam estar voltados para a abertura de grandes mercados consumidores, tanto de países desenvolvidos como de emergentes.

A extensão territorial e a diversidade de interesses que dela deriva alimentam visões distintas entre estados e regiões brasileiros quanto às prioridades da América do Sul para cada um deles. Enquanto para os estados do Sul o Mercosul é prioridade, os do Norte e Nordeste estão interessados em estreitar os laços com os países ao norte da América do Sul. Para alguns, essas iniciativas não são complementares, mas sim conflitantes.

É possível encontrar essa heterogeneidade de interesses até mesmo no limitado segmento de atores para os quais a América do Sul é relevante: o Executivo Federal, em particular, o MRE; as empresas públicas e privadas com investimentos na região; as comunidades brasileiras que vivem nos países vizinhos e suas redes nacionais e intelectuais e políticos integracionistas de diversos matizes.

Além das dificuldades internas que o Brasil enfrenta para definir uma estratégia para a região que tenha legitimidade social e política – e não seja apenas a expressão de interesses privados e visões públicas muito específicas – há obstáculos que derivam de processos e iniciativas sobre os quais o Brasil tem pouca ou nenhuma capacidade de intervenção e que dificultam a emergência de um ambiente cooperativo na região.

Entre esses se destacam a oferta aos países sul-americanos de tratados de livre-comércio e acordos preferenciais com terceiros países situados fora da região; a prioridade concedida às agendas domésticas em detrimento da agenda regional; a diplomacia dos petrodólares e o nacionalismo em relação aos recursos naturais que tende a produzir tensões entre produtores e consumidores desses recursos; e o aumento dos gastos militares em alguns países da região.

A concorrência com áreas de livre-comércio entre países da região e os Estados Unidos ou os países asiáticos produz efeitos importantes para o Brasil. Primeiro, aumenta o poder de barganha de países menores que demandam iniciativas do Brasil para reduzir as assimetrias estruturais. Segundo, ao acirrar a competição extra-regional enfrentada nos mercados sul-americanos pelos interesses empresariais

brasileiros na região, estimula, no meio empresarial nacional, posições favoráveis à integração regional. Em contrapartida, no meio governamental, a estratégia de alguns países da região, no sentido de aprofundar a integração com parceiros extra-regionais tende a ser percebida como um fator que limita as possibilidades de incluir a dimensão comercial e econômica na agenda da integração regional.

Por outro lado, a coexistência do nacionalismo econômico em alguns países com políticas econômicas de corte liberal em outros territórios da região tem conduzido a divergências, que dificultam a formulação de propostas de integração em várias áreas. Visões muito distintas sobre o papel do Estado na economia e sobre prioridades de inserção internacional dificultam, quando não inviabilizam, a integração em algumas áreas onde se encontram grandes oportunidades econômicas, como a concessão de serviços públicos e a cooperação energética.

A nacionalização dos recursos naturais, como no caso dos hidrocarbonetos na Bolívia, a prioridade de objetivos domésticos sobre a cooperação regional, exemplificada pelo conflito das papeleras entre Uruguai e Argentina – e o aumento dos gastos militares em países vizinhos, que pode gerar uma corrida armamentista na região, são fatores que trazem novos desafios para o Brasil, na medida em que apontam na direção oposta aos objetivos de estabilidade econômica e política regional. Em um contexto de restrição fiscal, uma das dificuldades brasileiras no exercício da coordenação regional está associada à baixa capacidade do país para reunir recursos voltados a financiar iniciativas de integração, espaço que vem sendo largamente ocupado pela diplomacia da Venezuela, através de ações principalmente de cunho bilateral.

A diplomacia dos petrodólares – praticada ativamente pela Venezuela bolivariana na região coloca alguns desafios relevantes para a política externa brasileira. A um deles já se fez referência: a entrada da Venezuela no Mercosul representará uma dificuldade adicional para o tratamento, pelo bloco, de sua agenda de negociações, especialmente na frente externa. Mais além, a postura da Venezuela bolivariana “promove” a polarização entre países da região, ao politizar as divergências entre

as políticas econômicas e comerciais dos países da região e ao tentar “pautar” a agenda da integração regional segundo suas preferências políticas.

Finalmente, o aumento dos gastos militares por países vizinhos afeta a política de segurança nacional e a capacidade de dissuasão militar do Brasil na região, com relevantes repercussões sobre a política externa brasileira.

Esse conjunto de fatores externos ou “ambientais” condicionam de forma significativa as perspectivas de uma redefinição ambiciosa da agenda brasileira para a região: ele aponta para o fato de que a margem de manobra da política externa brasileira na região é limitada e isso não apenas como decorrência das restrições domésticas identificadas anteriormente. Há um razoável potencial de tensões e conflitos de origem econômica e política entre os países da região (e o Brasil é um deles). Certamente, esse quadro não favorece nem uma revisão ambiciosa da postura brasileira em relação à região, nem os objetivos de uma integração regional.

3.3. Síntese do diagnóstico

Entre os diversos aspectos levantados no diagnóstico, alguns são essenciais para o desenho de sugestões para uma nova política brasileira para a América do Sul:

i. A percepção de que os interesses brasileiros na região vêm se diversificando e que há um processo de “adensamento” das relações do Brasil com os países da região que não pode ser gerenciado nos marcos da política “reativa” que tem caracterizado historicamente a política regional do Brasil.

a. além do comércio, investimentos, integração energética e desenvolvimento de infra-estrutura demandam novos enfoques para a política brasileira para a América do Sul;

- b. a emergência de questões transfronteiriças de grande relevância para o Brasil, como narcotráfico, tráfico de armas, segurança regional, migração, controle de pragas em atividades agropecuárias, etc., exige ações cooperativas;
- c. a necessidade de lidar com temas da agenda internacional de interesse do Brasil, como aquecimento global e preservação do meio-ambiente, demandam iniciativas de âmbito regional.

ii. O reconhecimento de que os mecanismos desenvolvidos nos anos 90 são insuficientes para lidar com a complexidade dos temas de interesse do Brasil na região.

iii. A constatação das dificuldades por que passam os projetos de integração sub-regionais leva alguns segmentos a defender maior prioridade ao tratamento de temas não-comerciais e não-econômicos na agenda da região.

iv. O reconhecimento de que se explicita, nos últimos anos, a existência de uma agenda regional com características e temática próprias, associada à proximidade geográfica e às oportunidades e riscos por ela gerados. Energia e infra-estrutura são dois temas dessa agenda cuja dimensão propriamente regional salta aos olhos.

Essas questões devem levar em consideração aspectos do ambiente doméstico e regional que limitam as possibilidades de sucesso de propostas muito ambiciosas para a política brasileira para a América do Sul.

No plano doméstico, a superficialidade do debate, a dificuldade em delegar ou compartilhar soberania em instituições internacionais e a existência de visões divergentes quanto à importância da região para a inserção internacional do Brasil dificultam a consolidação de uma visão brasileira para a América do Sul. Além disso, as restrições fiscais que enfrenta o Estado brasileiro limitam a margem de manobra para o financiamento de iniciativas que fomentem a integração.

No plano externo, a crise dos projetos de integração na América do Sul, o retorno do nacionalismo econômico em alguns países e a divergência de visões sobre o papel do Estado na economia e de prioridades de inserção internacional – bem como a “politização” dessas divergências nas relações entre os países da região – impõem limites ao grau de ambição a que se pode aspirar para a integração regional e para a própria revisão da política brasileira para a América do Sul.

4. Revendo a política regional do Brasil: visões diferentes, mas recomendações comuns

Embora haja um importante grau de convergência, entre os participantes da Força-Tarefa, quanto aos principais aspectos do diagnóstico, não existe consenso acerca da melhor estratégia brasileira para a América do Sul. Mesmo sob risco de excessiva simplificação, é possível identificar duas principais visões entre os participantes da Força-Tarefa:

Integração multifacetada – Há os que vêem o Brasil como parte indissociável da América do Sul e conferem à região a mais elevada prioridade na agenda de política externa do país. Defendem, portanto, que o país desenvolva uma estratégia de integração profunda com a região.

Para esse grupo, o modelo a ser adotado deve enfatizar um componente desenvolvimentista, suplantando a visão excessivamente “comercialista” dos modelos dos anos 90 e agregar, além dos novos temas da agenda econômica – integração física, produtiva e energética –, a implementação de mecanismos compensatórios às assimetrias entre países, bem como questões sociais – como as desigualdades – e políticas. Essa ampliação da agenda traduziria, na política brasileira para a América do Sul, a emergência de forças sociais e políticas cujos interesses não estão representados na agenda “comercialista” e no modelo de integração que dela derivaria.

De modo geral, os que defendem esse modelo acreditam que o aprofundamento da integração regional é essencial para a projeção da política externa brasileira. A integração sul-americana é vista como um reforço importante para ampliar o espaço de influência do país nos foros internacionais, melhor defender seus interesses em negociações com os países desenvolvidos e, em última análise, aumentar o peso da região na política mundial.

Diante da diversidade dos modelos políticos e econômicos na atualidade, em contraste com a predominância dos regimes de democracia de mercado dos anos 90, os defensores dessa visão tendem a privilegiar o princípio de não ingerência nos assuntos domésticos de outros países, em detrimento de uma política de promoção da democracia que possa conflitar com aquele princípio.

Integração seletiva - Outros reconhecem a existência de variada gama de interesses brasileiros na região, mas acreditam que a estratégia do país deve lidar de modo específico com cada um desses temas.

Para esse grupo, um projeto de integração mais profunda para a região não é inevitável e nem necessariamente desejável. A integração regional não é vista como elemento essencial da política externa brasileira e a importância atribuída à região deve ser relativizada à luz dos interesses crescentemente diversificados do país, em termos geográficos. Nessa visão, o aumento da integração do Brasil com a economia mundial deveria ser o principal objetivo da estratégia de inserção internacional do Brasil, “balizando” a sua política regional.

Essa visão preconiza que a agenda brasileira para a América do Sul priorize a seleção de temas – econômicos ou não (o combate ao ilícito transnacional, por exemplo) – em que a dimensão regional seja efetivamente importante para as agendas nacionais ou para a solução de questões que afetam a todos ou a um sub-conjunto de países da região. Dá prioridade à dimensão comercial da integração e atribui igual importância aos novos temas da agenda econômica (investimentos, energia, infra-estrutura).

Nas relações com os países da região, essa visão valoriza a idéia de defesa e promoção da democracia e relativiza o princípio de não ingerência em função daquela idéia.

Os cenários para a materialização dessas visões parecem ser hoje dificilmente alcançáveis, dadas as restrições domésticas e externas para que o Brasil implemente uma estratégia ambiciosa que rompa com a tradição de política regional das últimas décadas.

Sem abrir mão dos objetivos mais ambiciosos visados por ambas as visões apresentadas de forma estilizada, a estratégia brasileira deve traduzir um esforço de adaptação compatível com as restrições aqui identificadas e de construção de condições favoráveis à abordagem de uma agenda mais ambiciosa. Esse esforço supõe a incorporação de uma boa dose de pragmatismo no tratamento da agenda regional. Há que deixar a postura de “não fazer marola” de nossa política regional, apenas reagindo a iniciativas de nossos vizinhos para uma posição pró-ativa, traduzida em um conjunto de iniciativas nos planos regional, sub-regional e bilateral.

Mesmo que partam de visões distintas sobre a funcionalidade da integração sul-americana para os interesses brasileiros, há um conjunto de recomendações consideradas importantes pelos adeptos das duas visões descritas:

- i. Os modelos de cooperação dos anos 90 não são mais adequados ao atual ambiente na América do Sul. Há outras áreas em que a cooperação entre os países da região torna-se não apenas possível, mas desejável.
- ii. A agenda temática de interesses brasileiros na região se tornou mais diversificada e complexa e é necessário incorporar novos temas à agenda brasileira para a região.
- iii. É importante estabelecer critérios para a incorporação de novos temas à agenda do Brasil para a integração regional. Um critério relevante para a

seleção de temas deve ser o grau de contribuição que o tratamento regional dará ao desenvolvimento ou à superação de problemas específicos, em comparação a soluções bilaterais ou de âmbito sub-regional.

iv. Um dos principais ativos que o Brasil tem a oferecer aos vizinhos é o tamanho do seu mercado interno. Apesar da necessidade de incorporação de novos temas, a integração comercial continua sendo o principal vetor da política brasileira para a região. É importante avançar na dimensão comercial da integração regional. Para isso é necessário o engajamento da burocracia brasileira na eliminação de barreiras e entraves não-tarifários ao comércio de bens. Além disso, o Brasil poderia oferecer aos países de menor desenvolvimento relativo da região a completa eliminação das tarifas de importação para o universo dos produtos.

v. A integração energética (com destaque para a segurança do suprimento de energia), o desenvolvimento da infra-estrutura e o estabelecimento de disciplinas comuns que estimulem o investimento direto brasileiro nos países da região são temas que atendem aos critérios de seletividade e requerem tratamento regional.

vi. Em relação ao tema da mudança climática, o Brasil pode desempenhar um papel central nas iniciativas para reduzir na região as emissões de carbono provenientes do desmatamento de florestas tropicais e na coordenação de políticas de adaptação à mudança climática, particularmente no que se refere à Amazônia e às áreas de produção agrícola.

vii. Há questões transfronteiriças que necessitam de tratamento urgente, em particular o combate ao ilícito transnacional, mas também as migrações e o controle de pragas nas atividades agropecuárias. Esses temas exigem abordagens variadas, inclusive a bilateral, que não podem depender da evolução de uma vasta agenda temática de caráter regional.

viii. Em várias áreas da agenda brasileira para a região, a dimensão da cooperação e do relacionamento bilateral deve ser explorada e pode constituir uma etapa incontornável no caminho do tratamento regional dessas áreas temáticas. Além disso, há temas que podem não ter grande relevância no âmbito regional, mas que devem merecer atenção no plano das relações bilaterais do Brasil com os países da região (ciência e tecnologia, por exemplo).

ix. Há evidentes diferenças entre os temas que integram a agenda de interesses brasileiros ao norte e ao sul da América do Sul. Essas diferenças sugerem a conveniência de explorar também o eixo das iniciativas sub-regionais no marco de uma nova postura brasileira na região.

x. O sucesso de uma estratégia do Brasil para a América do Sul depende de liderança interna capaz de promover a coordenação interinstitucional. Essa coordenação envolve diferentes instâncias da burocracia do Executivo, mas também uma participação maior do Legislativo.

Uma das principais constatações da Força-Tarefa foi a escassez de reflexão na sociedade sobre as relações do Brasil com seus vizinhos da América do Sul. O desenho de estratégias brasileiras para a região requer o amadurecimento da visão dos diferentes setores domésticos sobre essa questão.

A elaboração de estudos, a organização de seminários e debates envolvendo diferentes segmentos sociais, em particular, o Congresso Nacional, por sua condição de caixa de ressonância da pluralidade de visões e interesses da sociedade, são fundamentais para a construção de uma visão comum sobre as estratégias mais adequadas ao desenvolvimento das relações do Brasil com os países da região.