

# AMÉRICA LATINA

Textos para Reflexão

## **A POLÍTICA EXTERNA NA ERA LULA**

Francisco Carlos Teixeira

## **INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: ANTECEDENTES E PERSPECTIVAS**

Theotonio dos Santos

## **A AMÉRICA DO SUL EM 2022**

Samuel Pinheiro Guimarães

**DEMOCRACIA SOCIALISTA - TENDÊNCIA INTERNA DO PT**

## **A POLÍTICA EXTERNA NA ERA LULA**

Francisco Carlos Teixeira<sup>1</sup>

Estamos há poucos dias do fim do mandato do Presidente Lula da Silva. Assim, já temos espaço para uma avaliação destes oito últimos anos, do papel do Brasil na nova ordem mundial e de previsões para o próximo quadriênio presidido por Dilma Rousseff.

### **As condições iniciais**

O governo Lula começou sob pressão de grandes acontecimentos mundiais, que exigiram, desde logo, atenção, e ação, do Itamaraty e diretamente do próprio Lula. O primeiro deles foi imediato, inusitado e ameaçador: tratava-se do golpe de Estado organizado pela direita venezuelana em 11 de abril de 2002 – incluindo aí altos oficiais das FFAA, o empresariado organizado na Fedecámaras, parte do clero, ligado a organização fundamentalista Opus Dei, e da burocracia da PDVSA (a estatal petroleira do país). Em plena campanha eleitoral no Brasil, com a indústria de boatos e do medo fabricado funcionando a todo vapor, o golpe na Venezuela era uma ameaça e um balão de ensaio assustador.

A ideia de que governos de eleitos de caráter reformista, de esquerda e/ou populares poderiam, mais uma vez, serem derrubados por “pronunciamientos” dos quartéis constituía-se numa nuvem negra sobre os resultados das eleições brasileiras. A forte resposta do PT e seu candidato, e diga-se claramente, do governo FHC, recusando-se a reconhecer o regime “de fato” de Pedro Carmona – presidente da associação de empresários venezuelana denominada Fedecámaras – foi fundamental para isolar o regime golpista. Ao contrário dos Estados Unidos, da Espanha (sob o governo de Aznar, do direitista Partido Popular) e do Vaticano, a maioria dos países americanos recusou-se a reconhecer o golpe. Este acontecimento irá marcar fortemente o governo Lula. Em plena campanha, ficava patente que a direita quando derrotada democraticamente não teria pudores em apelar (como sempre fizera na América Latina) para o golpe.

### **Lula defensor da legalidade no continente**

Assim, logo após eleito, no seu primeiro ato relevante, Lula ordenou o envio de combustível para a Venezuela, ameaçada por um lock out energético pelos opositores de Hugo Chávez.

---

<sup>1</sup> Francisco Carlos Teixeira é professor Titular de História Moderna e Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Embora houvesse, desde cedo, forte solidariedade entre o novo governo do Brasil e as propostas reformistas e populares de Chávez, para Lula – assessorado pelo professor e especialista em América Latina Marco Aurélio Garcia - e o Itamaraty havia, em verdade, uma preocupação maior. Tratava-se de evitar, para sempre, o retorno do golpismo no continente. Durante mais de um século, desde 1810 junto aos nossos vizinhos e especial a partir de 1930 para nós – os golpes – militares ou civis – foram uma triste realidade latino-americana.

O compromisso de Lula foi, desde então, banir a tolerância e mesmo a cumplicidade com tais práticas. Tal situação repetiu-se em claras ameaças no Paraguai, na Bolívia e mais tristemente em Honduras.

### **A crise em Honduras**

Este pequeno país da América Central foi o motivo do mais intenso debate em Relações Internacionais no Brasil durante o governo Lula. Desde a hora zero do evento o Itamaraty caracterizou os acontecimentos em Tegucigalpa como golpe. Em virtude disso, acionou a Carta Democrática das Américas, parte integrante do arsenal jurídico da OEA (assinada por todos os países do continente em 11/09/2001, em alusão ao Golpe de Pinochet no Chile), exigindo firme condenação dos golpistas. A posição brasileira foi endossada pela maioria dos países americanos, como Argentina, Peru, Equador e Venezuela. Entretanto, os Estados Unidos (seguidos por um silêncio complacente do México) recusaram-se a aceitar a natureza evidente do golpe.

A atuação americana, e mexicana, de tolerância ao golpe foi fundamental para assegurar o sucesso dos grupos oligárquicos hondurenhos. Sendo ambos os países, em especial os EUA (em virtude do envio de divisas dos trabalhadores hondurenhos nos EUA) parceiros estratégicos, a complacência destes assegurava o sucesso e impunidade dos golpistas. Além disso, era uma ótima ocasião para Washington reduzir a projeção externa do Brasil. O Itamaraty manteve-se, entretanto, firme na condenação do golpe e, ao mesmo tempo, na tentativa de evitar radicalizações, em especial por parte de Chávez.

### **E a WikiLeaks disse...**

Hoje se sabe, graças a Julian Assange e a WikiLeaks, que a própria diplomacia norte-americana considerava inequivocamente o evento como golpe. Apenas Barack Obama (com Hillary a tiracolo) não ousava contrariar um punhado de deputados republicanos ultraconservadores, para quem a democracia na América Latina nada importa ou nada vale. Com certeza a atuação de Obama desencadeou o desencanto de muitos intelectuais latinos com a

“Obamamania” e, no fundo, nada valeu para as pretensas alianças do presidente norte-americano com os setores conservadores do congresso americano.

Para o Brasil, para Lula e os diplomatas do Itamaraty, tratava-se de criar uma garantia de não retorno ao triste passado latino-americano, no qual muitas vezes Washington foi a “mão invisível” por trás dos acontecimentos.

Infelizmente boa parte da mídia brasileira, valendo-se do comportamento rocambolesco de Zelaya, preferiu ficar ao lado dos golpistas de Washington. O que será que sentiram ao ler os documentos da WikiLeaks dando conto da caracterização golpista feita secretamente pela diplomacia norte-americana? Possivelmente nada!

### **A desconcentração das relações internacionais:**

Ao longo dos últimos oito anos o Brasil criou mais de sessenta novas representações diplomáticas no exterior. Ao mesmo tempo o presidente Lula fez o mais amplo périplo de um presidente brasileiro ao exterior, visitando países onde um chefe de Estado brasileiro nunca estivera antes e dando especial atenção aos países emergentes e aos países africanos.

Claro que este interesse em “desencravar” o país gerou forte crítica, e mesmo deboches, por parte de opositores. Ora, as viagens de um presidente são parte fundamental da política de um país. No caso de Lula, a maioria das viagens embutia negócios, contratos e a abertura de mercados para produtos e serviços brasileiros. Ou seja, o presidente agia visando aumentar as vendas e trocas brasileiras no exterior e com isso gerar mais emprego e renda no país. Os resultados positivos de tal política externa vieram de imediato, no bojo da crise mundial de 2008/09, quando o país – ao contrário, por exemplo, do México – não ficou à mercê de relações comerciais de mão única.

### **Democratizando as relações internacionais**

O governo Lula foi, desde o seu início, um forte crítico da concentração do poder mundial. Após o fim a Guerra Fria (1991) os EUA puseram em marcha uma política fortemente “unilateralista”, recorrendo à força, ameaças e mesmo chantagens econômicas para promover seus interesses (Afeganistão, Iraque, denúncia de acordos internacionais, etc...). A postura brasileira foi de buscar parcerias fora do eixo tradicional de poder – em verdade já abalado e depois em crise desde 2008 – visando promover os interesses nacionais e escapar de uma subordinação unilateral aos interesses estrangeiros.

Neste sentido, a recusa brasileira em aceitar a proposta da ALCA foi premonitória. Malgrado a falta de visão de boa parte da sociedade brasileira, incluindo aí até membros do governo Lula, a atuação firme do secretário-geral do Itamaraty, Samuel Pinheiro Guimarães, evitou para o Brasil um processo de dependência e subordinação “mexicanizado” nos moldes do NAFTA.

Para atingir esta meta buscou-se uma forte desconcentração da política externa brasileira e do comércio exterior. A velha fixação das elites brasileiras na Europa e nos Estados Unidos foi contrabalançada com a abertura de novos canais com mercados emergentes, grandes comparadores como a China, Índia, Países árabes, Rússia e a própria América do Sul. Com outros países, como na África ou o Haiti, praticou-se uma política de solidariedade e de cooperação, com a doação de esforços, recursos e, no limite, de vidas brasileiras, como dos valorosos homens das FFAA brasileiras no Haiti.

### **Os novos agrupamentos**

Na América do Sul consolidamos, e avançamos na institucionalização do MERCOSUL. Trata-se de um projeto de cooperação e de integração continental que, malgrado os críticos, é altamente vantajoso para o Brasil (que possui superávits com todos os países-membros). A experiência do MERCOSUL permitiu, e criou as condições, para iniciativas mais amplas, como a UNASUL e o Conselho Regional de Defesa da América do Sul.

Avançamos também na transformação do BRIC de simples acróstico em um grupo funcional, com reuniões periódicas e uma disposição clara em ampliar o papel de novos atores no cenário mundial. Da mesma forma, o IBAS – agrupamento formado pela Índia, Brasil e África do Sul desde 2003– começou sua trajetória de institucionalização.

Neste contexto escolheu o Itamaraty ter relações mais estreitas e proveitosas, do ponto de vista da sociedade brasileira, com todos os países do mundo, incluindo aí o Irã. Isto gerou outra polêmica, em vista do caráter antidemocrático daquele regime e de claros atentados contra os direitos fundamentais da pessoa humana, como no Caso Sakineh. Contudo, a diplomacia brasileira foi clara: o chanceler Celso Amorim interveio em favor da vítima, bem como no caso de jovens americanas aprisionadas e do cineasta Jafar Panahi – infelizmente condenado, como outros dissidentes, a seis anos de prisão e impossibilitado, por vinte anos, de trabalhar. Somente a má vontade poderia supor que o governo Lula aceitara a violação dos direitos humanos. O Itamaraty, como em outros casos (vide as relações Brasil-Venezuela conforme os documentos da WikiLeaks) mantém sua

preferência em aconselhar e usar seus bons ofícios por canais diplomáticos e não através da mídia.

Contudo, tanto no caso da Venezuela, como do Irã, o Brasil assumiu um papel de moderador, mediador e buscou a solução de conflitos pelos canais diplomáticos.

Claro, certa hipocrisia e a o clima de oposição não permitiram, muitas vezes (como no caso de Honduras) de se ver a questão em seu conjunto. Ou por outra, muitas vezes continua a dominar o duplo jogo de países como os Estados Unidos: primeiro parceiro comercial da Arábia Saudita e da China Popular. Ora, são estes países mais democráticos que a Venezuela ou Irã? No caso do Irã os EUA, através de empresas de fachada estabelecidas no Caribe, é o grande fornecedor de bens e equipamentos para a indústria do petróleo iraniana.

### **Reequipando o Brasil**

Da mesma forma o governo Lula entendeu que um país mais atuante e mais soberano num mundo certamente inseguro necessitava de uma ampla revisão de sua política de defesa. Assim, de forma democrática (através de um amplo debate com a sociedade civil, com especialistas e, por fim, com o debate e a aprovação do parlamento) o país optou por uma política de dissuasão de ameaças. Para o governo a integridade e soberania na Amazônia, a defesa da biodiversidade e dos bens naturais, incluindo aí os recursos hídricos e energéticos, são itens fundamentais da segurança do país. Para dar credibilidade o país resolveu modernizar suas FFAA, tanto do ponto de vista técnico, doutrinário quanto de equipamentos. Contudo, para desagrado do tradicional fornecedor brasileiro (os EUA) o Brasil optou pela incorporação/transferência de tecnologia, pelo maior índice de produção nacional e a produção local máxima possível de aviões, navios, submarinos e helicópteros. Tratava-se assim de não só promover o desenvolvimento tecnológico nacional, como ainda de gerar emprego e renda no interior do país.

Por fim, nas conferências internacionais do clima – em Copenhague e Cancun – o Brasil tornou-se um país líder no combate ao aquecimento global, estabelecendo metas autônomas e espontâneas, bem ao contrário dos como EUA e China Popular, que agora sabemos (graças, mais uma vez, ao WikiLeaks), tentaram sabotar as conferências.

Evidentemente ficou muito por fazer, em especial no campo da consolidação do MERCOSUL, na maior identificação com a luta em prol dos direitos humanos e no desarmamento mundial. Estas serão, sem

dúvida, importantes tarefas do novo ministro do exterior Antonio Patriota.

---

## **INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL: ANTECEDENTES E PERSPECTIVAS**

Theotonio dos Santos<sup>2</sup>

Nos últimos anos vem se enraizando no país uma enorme procura de cursos de relações internacionais que têm condições de realizar uma rigorosa seleção de seus alunos, em geral de boa qualidade intelectual, conhecimento de línguas e bons conhecimentos gerais. O interesse demonstrado por estes estudantes pela atual política exterior do Brasil vem motivando a criação de disciplinas sobre a integração da América do Sul. No semestre passado tive a oportunidade de realizar um curso sobre a integração regional no cursode relações internacionais da UFF, com o apoio do doutorando Sérgio Sant'Ánna.

Nesta disciplina, procuramos demonstrar uma tese central: a integração sul americana - que se converteu num objetivo fundamental da atual política externa brasileira - é mais que uma questão econômica, ela é um fenômeno de longa duração, expressão de um destino histórico. O continente americano, antes da chegada truculenta de Cristóvão Colombo, abrigava uma população de cinquenta a setenta milhões de habitantes que estavam relativamente integrados, sobretudo através das conquistas Astecas no sul da América do Norte e do avanço do império Inca na região Andina. Sabemos hoje também que a região amazônica integrava cerca de cinco milhões de habitantes e havia uma alta comunicação destes impérios no seu interior, entre eles e entre os povos que não estavam incorporados a eles.

A violenta colonização espanhola e portuguesa ( além das incursões de outros centros imperiais europeus) buscou administrar esta vastíssima região articulada demográfica, econômica, social e culturalmente sob uma direção única, ao mesmo tempo que buscou reorientar suas economias para o mercado mundial em expansão no

---

<sup>2</sup> Professor emérito da UFF. Professor visitante nacional sênior da UFRJ. Presidente da cátedra UNESCO/ UNU sobre economia global e desenvolvimento

séculos XV ao XVIII sob a égide do capitalismo comercial-manufatureiro. Nas regiões de menor densidade das populações naturais assistimos o fenômeno do comércio de escravos, trazidos da África em condições infra-humanas.

A luta pela libertação das Américas rompeu esta dimensão continental. As colônias inglesas conseguiram sua libertação já no século XVIII, inspiradas numa ideologia liberal e republicana que vai revolucionar o mundo no final do século, através da Revolução Francesa e sua expansão por toda Europa e pelas suas colônias, particularmente no Caribe. A onda democrática por ela deflagrada chegou à América espanhola e portuguesa sob a forma da invasão napoleônica que deflagrou a gesta independentista que cumpre agora 200 anos. Apesar de iniciar-se nos cabildos das colônias espanholas, ela percorreu toda a região numa concepção unitária da qual Bolívar foi o intérprete máximo. No Brasil com a vinda da corte Portuguesa em 1808 foi mantida a unidade em torno do príncipe português que declarou a independência,

Não devemos esquecer contudo as várias rebeliões indígenas como a tentativa de Tupac Amaru de reconstruir o império Inca ou as revoltas afro-americanas sob a forma de quilombos cujo mais representativo foi o de Zumbi dos Palmares. Não faltaram também brotos rebeldes contra a colonização ou mesmo propostas independentistas lideradas por uma já poderosa oligarquia local (insurgência de Minas Gerais -Tiradentes).

A América Hispânica surgiu unida, mas deixou-se dividir pelos interesses das oligarquias exportadoras locais, da expansão britânica sobre o comércio da região e em função dos interesses dos Estados Unidos recém formados. O conjunto dessas forças vai fortalecer as articulações regionais voltadas para o comércio e apoiadas no liberalismo econômico.

A região se dividiu assim entre duas grandes doutrinas. De um lado, o bolivarianismo buscou preservar a unidade continental na busca da formação de uma grande nação, pelo menos sul americana. Do outro lado, a doutrina Monroe buscou afastar a presença britânica e europeia em geral sob a consigna de “a América para os americanos”.

De um lado, Bolívar foi derrotado, mas o bolivarianismo continuou a desenvolver-se como expressão desta história secular e multidimensional ( hoje em dia as descobertas arqueológicas do Caral, no norte do Peru, nos remetem a uma civilização altamente desenvolvida há cinco mil anos, cuja continuidade é realmente impressionante ao ser cultivada até hoje, ainda que secretamente, pelos seus descendentes indígenas). Do outro lado, os Estados Unidos não pode ser fiél à sua pretensão pan-americana.



Cumprindo a previsão de Bolívar, segundo a qual os Estados Unidos estava destinado a confrontar a América Latina, invadiu o México e se apropriou de metade de seu território, realizou várias intervenções militares na América Central e no Caribe (a participação dos Estados Unidos na guerra de independência de Porto Rico e Cuba deu origem à incorporação de Porto Rico como uma colônia e, ao fracassar a ocupação de Cuba, ao estabelecimento da base militar de Guantánamo, a maior de suas milhares de bases militares espalhadas pelo mundo). O mesmo papel desempenhou a construção do canal de Panamá que separou esta região da Colômbia e tantas outras intervenções brutais que foram se deslocando inclusive para a América do Sul na medida em que as ambições imperialistas dos Estados Unidos foram se ampliando.

Foi assim como os Estados Unidos tiveram que renunciar na prática à sua doutrina panamericana incorporando diretamente ou sob a misteriosa condição de Estado Associado aos americanos do norte (América Francesa) e do Sul (México, Porto Rico) e tornando-se aquele monstro que Martí e Hostos, Mella e Sandino e tanto outros pensadores e lutadores latinoamericanos identificaram. Para manter esta dominação, os Estados Unidos tiveram que realizar em torno de 150 intervenções militares assim como apoiar golpes de Estado locais e ditadores a seu serviço.

Nossas oligarquias exportadoras ou aquelas ligadas ao capital internacional percebem os Estados Unidos como um aliado quase incondicional mas os povos da região se sentem muito mais identificados com a visão bolivariana. Assim também se sentiram os novos empresários, sobretudo industriais, voltados para o mercado interno da região. Eles sempre viram como importante a unificação dos mercados regionais. Muitos intelectuais vêem a união regional como um fenômeno cultural indiscutível. Apesar da imposição do Panamericanismo pelos Estados Unidos, continuam atuando forças regionais que aspiram uma maior integração da mesma.

Depois de várias ofensivas os anos 20 e 30, inspiradas em geral na Revolução Mexicana, foram estas forças sociais que, em 1947, se uniram em torno da idéia de formar nas Nações Unidas uma Comissão Econômica da América Latina (CEPAL), contra a qual se colocou infrutuosamente o governo norte-americano. A CEPAL não somente serviu de base para mobilizações diplomáticas mas converteu-se também e sobretudo no centro de um pensamento alternativo que se diferenciava teórica e doutrinariamente da Organização dos Estados Americanos (OEA), do FMI e do Banco Mundial. Foi sob sua inspiração que se criou a ALALC em 1960. Iniciativa que os Estados Unidos responderam com a criação do Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), com a Aliança para o Progresso, a USAID e outras iniciativas diplomáticas e de segurança de inspiração Panamericana.

As duras limitações destas experiências na região foram abrindo caminho para uma concepção mais radical e mais profunda do processo socioeconômico e político regional. A teoria da dependência permitiu questionar os limites da pretensão de nossas burguesias de reproduzir em seus países as experiências de crescimento econômico e desenvolvimento sócio-econômico ocorrido no centro do sistema econômico mundial. A nossa história mostrou que não éramos povos atrasados que não conseguiram modernizar-se e sim havíamos participado deste processo de acumulação primitiva capitalista numa posição subordinada a serviço dos interesses do grande capital internacional cujo centro estava nos países que comandavam a acumulação primitiva de capitais.

A partir deste momento podemos contar uma história muito interessante da resistência mais ou menos radical latino americana. Vários estudos nos contam boa parte desta história ao levantar de maneira mais ou menos didática os antecedentes e as perspectivas de um esforço integracionista regional que avança a passos largos, apesar da tentativa sistemática de um pensamento dependente e subordinado insistir em ignorar todos estes passos que formam uma interessantíssima acumulação de experiências que ganhou uma intensidade extremamente rica nestes últimos anos, conseqüência em parte da diminuição da hegemonia dos Estados Unidos sobre a economia mundial. É assim que assistimos inclusive uma presença crescente de outras regiões antes totalmente ausentes de nossa história como a China que vem se convertendo no principal parceiro comercial e mesmo líderes de investimentos de vários países da região.

A crescente incorporação do Brasil nesta frente latino americana, tão desprezada historicamente pela nossa oligarquia, é um fator decisivo para viabilizar este projeto histórico. Toda a região espera do Brasil que ele assuma uma liderança histórica a favor da integração regional. Uma parte significativa da população brasileira já aderiu a esta idéia e o governo Lula conseguiu substanciar esta meta histórica ao criar a Unasul, ao apoiar o Banco do Sul e ao tomar posições políticas sempre favoráveis aos interesses regionais.

O governo Dilma deve dar continuidade a estas mudanças buscando dar-lhe maior eficiência e eficácia. A Constituição brasileira já havia consagrado a nossa definição estratégica por uma relação privilegiada com a América Latina, seguida da África. Caminhamos assim para uma política de Estado a favor da integração regional assim como fortalecemos nossa decisão histórica de exercer um papel

unificador das duas bandas do Atlântico Sul. Só falta agora que as nossas Universidades e nosso ensino em geral tomem consciência do seu papel na criação de uma consciência regional. Da grande imprensa podemos esperar pouco. Ela é propriedade das mais retrógradas oligarquias regionais que se opõem radicalmente à integração regional e a um papel protagônico do Brasil em qualquer campo. Não está na hora das forças progressistas da região se unirem para criar e articular uma imprensa escrita, falada e virtual que cuide dos interesses da região e dos seus povos?

---

## **A AMÉRICA DO SUL EM 2022**

Samuel Pinheiro Guimarães<sup>3</sup>

1. A América do Sul é a nossa região, onde nos encontramos e de onde jamais sairemos. O futuro do Brasil depende da América do Sul e o futuro da América do Sul depende do Brasil.

2. A América do Sul é um arquipélago de sociedades e economias separadas pela distância, por obstáculos geográficos e pela herança das políticas coloniais que as isolavam cada uma das demais e que as vinculavam exclusivamente a suas metrópoles, Madri e Lisboa. A histórica e geográfica dificuldade de contatos permanece até hoje, entre os sistemas de transportes, de energia e de comunicações dos distintos países, já de si pouco integrados nacionalmente, levou a um fluxo, que ainda é reduzido, de comércio, de investimentos, de pessoas e de cultura. A dificuldade de contatos entre os países contribuiu, juntamente com as características de seu desenvolvimento e de sua inserção na economia mundial, para fazer da América do Sul esse arquipélago de sociedades subdesenvolvidas, com elevadíssima concentração de renda, com índices sociais deploráveis, muitas delas primário-exportadoras, tecnologicamente dependentes, militarmente fracas.

3. A América do Sul é um continente rico ao extremo em recursos naturais, tanto em seu solo como em seu subsolo, distribuídos de forma desigual entre os países que a integram. Países de enorme capacidade agrícola ao lado de países importadores de alimentos. Países riquíssimos em energia ao lado de países sufocados pela sua falta. Países de razoável industrialização e outros voltados para a

---

<sup>3</sup> Ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República do Brasil.

agricultura e a mineração. Países de reduzida dimensão territorial ao lado de outros de grande extensão.

4. As reservas de minérios, as fontes de energia, as terras aráveis, a água, a biodiversidade, constituem um enorme potencial, aproveitado de forma incompleta e muitas vezes predatória. Não foi e não está ele organizado para atender estruturas produtivas avançadas e grandes mercados internos mas, sim, para suprir a demanda de mercados tradicionais, que se originaram e se formaram desde os tempos do comércio colonial e que, hoje, assumem, por vezes, formas quase neocoloniais. Mesmo naqueles países mais avançados da América do Sul a economia se encontra organizada, em grande parte, para a produção e a exportação de produtos minerais e agrícolas, às vezes processados, e de semi-manufaturados, como se constata pela presença majoritária de produtos primários ou de baixa tecnologia na pauta de exportações de cada país.

5. Sobre essas riquezas do solo e do subsolo, em um território de 18 milhões de km<sup>2</sup>, vivem e trabalham 400 milhões de sul-americanos, em permanente mestiçagem, a partir de suas origens africanas, indígenas, européias e asiáticas, com toda sua pujante cultura, com sua unidade lingüística ibérica, valor extraordinário quando refletimos sobre o desafio que representam as vinte e três línguas da União Européia, os dezenove idiomas oficiais da Índia e as onze línguas da África do Sul. Os idiomas indígenas são falados por uma pequena parcela da população da América do Sul, ainda que, em certos países, sejam eles muito importantes por representarem a expressão viva de culturas e de valores de civilizações distintas daquelas implantadas e mantidas, pela força, pelos colonizadores europeus e seus descendentes.

6. A religião predominante, em especial nos países sul-americanos hispânicos, e em suas classes mais altas, é o catolicismo, enquanto avança com grande rapidez, a influência das igrejas evangélicas nas camadas mais pobres da população e, mais recentemente, nas classes médias, em especial no Brasil. A aprovação, há poucos anos, em muitos países da região de legislação sobre o divórcio e a longa sobrevivência da vinculação entre a Igreja e o Estado revelam a importância social e política do catolicismo em quase todos os países.

7. A própria intensidade da miscigenação nas sociedades da América do Sul, fenômeno de que participam indígenas, afro-descendentes, euro-descendentes, árabes, judeus e asiáticos, torna hoje difícil a emergência de manifestações agressivas de racismo e de discriminação, assim como de conflitos de natureza religiosa mais aguda.

8. Os 400 milhões de sul-americanos se encontram predominantemente em cidades, em metrópoles grandes e médias, em cujas periferias grassam a pobreza, a mortalidade infantil, a violência, as drogas, a desintegração familiar, a subnutrição, o desemprego e o subemprego, as doenças e o analfabetismo. São essas populações, excluídas e pobres, que correspondem à enorme maioria da população de cada país, que fazem da América do Sul o continente mais desigual do planeta. A pobreza, o desemprego, os baixos salários e a violência provocam a emigração de grandes contingentes de sul-americanos que enfrentam dificuldades extremas em busca de oportunidades nos Estados Unidos e na Europa. Em contraposição às metrópoles e a suas periferias, se encontram os grandes vazios demográficos da Amazônia, dos Andes e da Patagônia onde populações dispersas têm difícil e escasso acesso a bens públicos de toda ordem, tais como hospitais, escolas, esgotos, luz e transporte.

## **Economia**

9. Característica primeira das sociedades sul-americanas é o elevadíssimo grau de concentração de renda e de riqueza. Esta concentração pode ser medida pelo fato de que nos países da região, exclusive o Chile e o Uruguai, o número de habitantes abaixo da linha de pobreza se encontra entre 20% e 60% da população. Esses frios percentuais de concentração de renda e de riqueza correspondem a altos índices de desnutrição, de mortalidade infantil, de analfabetismo, e à ausência de saneamento, de capacitação profissional, que são a causa, mas também a consequência, de baixos níveis de renda per capita e de pequenos mercados para bens de maior complexidade.

10. Naqueles países sul-americanos não mineradores, a agricultura em geral se divide em quatro grandes setores: a agricultura familiar, muitas vezes de baixa produtividade, em pequenas propriedades, orientada para a subsistência e o mercado interno; a agricultura comercial em grande escala, mecanizada, voltada principalmente para o mercado internacional, e dividida em agricultura tropical e temperada; a pecuária bovina extensiva e a avicultura moderna.

11. A indústria se encontra distribuída de forma muito desigual entre os países da América do Sul. Este fato decorre, em parte, das diferentes dimensões de seus mercados internos e, em parte, da adoção de políticas comerciais neoliberais que dificultaram a emergência e sustentabilidade de processos nacionais de industrialização. Assim, em geral, os países sul-americanos não dispõem de siderurgia, metalurgia ou petroquímica significativas, e não dispõem de indústrias de bens de capital, fundamentais para um setor industrial que seja capaz de se expandir e absorver contingentes crescentes de

mão de obra. Unidades de produção de bens de consumo leves e de manufaturas simples, como têxteis e calçados, são a característica de muitos desses parques industriais. A diversificação e a sofisticação competitiva da indústria e sua importância na economia de um país podem ser aferidas pela participação dos manufaturados no total das suas exportações. Na América do Sul, esta participação somente atinge valor superior a quinze por cento em quatro países. O baixo nível de consumo per capita de energia elétrica na região é um outro indicador importante do baixo nível de industrialização das economias nacionais e do reduzido consumo per capita de aparelhos eletrodomésticos.

12. Uma característica importante das economias sul-americanas é a pequena densidade e a ineficiência logística e energética dos sistemas de transporte que fazem com que as economias nacionais sejam pouco integradas e a produção se faça a custos elevados, fatos que, aliados à concentração de renda, contribuem para fazer pequeno e pouco dinâmico o mercado interno de cada país e para dificultar a exportação de manufaturados.

13. Em grande síntese, as estruturas econômicas nacionais da região se caracterizam por grandes complexos exportadores de minérios e de produtos agrícolas ao lado de setores industriais de pequena dimensão e de baixa eficiência, que se dedicam ao processamento de matérias primas locais para o mercado local, tais como têxteis e alimentos, com a exceção de situações específicas como a do Brasil e a da Argentina, que têm parques industriais amplos e complexos. Mas todos eles, dos menores aos maiores, ameaçados e atingidos periodicamente por políticas neoliberais de abertura comercial indiscriminada e radical, por políticas cambiais que utilizam as importações para controlar a inflação, e, agora, pela concorrência avassaladora da China que afeta a integração comercial regional.

## **Política**

14. Sobre essa infraestrutura econômica e social, e com ela interagindo de forma intensa e inseparável, há uma superestrutura e uma dinâmica política, em que se entrecrocaram seis fenômenos: a hegemonia das elites tradicionais, os latentes ressentimentos históricos, a emergência política de movimentos indígenas, a difusa influência americana, as novas presenças espanhola e chinesa e as reiteradas tentativas de integração econômica e de coordenação política.

15. Até recentemente, ínfimas elites exerciam o controle dos sistemas políticos e econômicos nos países da América do Sul. O elevado grau de concentração de poder político e de controle do Estado se exercia, e ainda se exerce, através do sistema financeiro e da mídia, garantindo a apropriação por essas elites de grandes parcelas

das rendas nacionais. Nos segmentos mais conservadores dessas elites existe uma tendência latente ao autoritarismo que emerge com força sempre que se sentem ameaçadas na posse e gozo de seus privilégios e na medida em que assistem (e resistem) à ascensão econômica e política das massas historicamente excluídas da população. Sempre que o controle do Estado (ou ainda que apenas de parte do Estado) lhes escapa, como vem ocorrendo em alguns países, sua reação é agressiva, procurando desqualificar os governos de origem popular através de campanhas midiáticas intensas, acusando-os de populistas, ineficientes, irresponsáveis, demagógicos e, afinal, autoritários.

16. Na dinâmica política da América do Sul os ressentimentos entre os Estados têm papel relevante. Sua origem se encontra em conflitos de um passado, às vezes remoto, às vezes recente, tais como a Guerra da Tríplice Aliança; os conflitos de formação dos Estados no Prata e da desintegração da Grã Colômbia; a Guerra do Pacífico; a Guerra do Chaco; e os conflitos entre Equador e Peru. Nas sociedades sul-americanas essas recordações do passado se encontram subjacentes à política interna e externa dos países e re-emergem diante de divergências do presente, aguçando-as e exacerbando-as. Esses ressentimentos e as assimetrias dificultam as iniciativas de integração comercial e ainda mais aquelas de integração econômica e de coordenação política na região.

17. A presença americana é um fator relevante na vida econômica, política, cultural e social da América do Sul. A América Latina e a América do Sul foram sempre consideradas zona de influência americana incontestável, tanto pelos Estados Unidos como pelas Grandes Potências de cada época. Esta é uma convicção arraigada na sociedade, no Estado, na academia e na política americana, desde que o Presidente James Monroe enunciou a Doutrina Monroe, em 1823.

18. Os Estados Unidos sempre pretenderam alinhar a América do Sul com suas políticas, primeiro quanto à Santa Aliança, depois em relação à influência inglesa e francesa e mais tarde na Guerra contra o Eixo. Esta zona de influência viria a receber uma estruturação política com a criação da OEA, em 1948. Ao longo da história, em especial a partir do início da liderança econômica mundial dos Estados Unidos após a Guerra de Secessão, as elites dos países sul-americanos sempre nutriram a esperança de, em troca de seu apoio político aos Estados Unidos, virem a se beneficiar do auxílio americano para o seu desenvolvimento, como ocorrera com os países europeus, inclusive inimigos, após a Segunda Guerra Mundial. A Revolução Cubana aguçou a política americana de enquadramento da América do Sul (e Latina) contra Cuba, o comunismo e o desafio à Doutrina Monroe, lançado pela União Soviética.

19. Do ângulo econômico, os Estados Unidos têm tido como um dos objetivos permanentes de sua política externa criar uma área de livre comércio das Américas. Em 1889, na I Conferência Internacional Americana, em Washington, os Estados Unidos apresentaram a proposta, que não foi aceita, de criação de uma área de livre comércio das Américas, que teria como moeda única o dólar. Em 1948, na IX Conferência Internacional Americana, que criou a OEA, foi apresentada proposta semelhante. Esta proposta de livre comércio seria retomada em diversas ocasiões e em especial pelos Presidentes Clinton e Bush.

20. Diante das dificuldades e da recusa dos principais países da América do Sul, Brasil e Argentina, em negociar a constituição de uma área de livre comércio nas condições desejadas pelos Estados Unidos, estes passaram a expandir a sua influência econômica na região através de acordos bilaterais de livre comércio, que já celebraram com o Chile, o Peru e a Colômbia. Esses acordos estabelecem limitações à execução de políticas de desenvolvimento em todas as áreas, desde os bens aos serviços, aos investimentos e à propriedade intelectual. Além de criar essas limitações, esses acordos de livre comércio têm, como uma de suas consequências, tornar impossível a formação de uma união aduaneira da América do Sul.

21. A presença americana é importante no comércio, nos investimentos, nas finanças, nos meios de comunicação e na identidade ideológica das elites tradicionais com os ideais econômicos, políticos e culturais norteamericanos. Em cada país da América do Sul a presença americana é mais intensa e forte do que a de qualquer outro país seja ele da região ou não. Permeando o ambiente social da região, há uma influência extraordinária da cultura americana, a qual se exerce através do cinema, da televisão e do rádio, meios de comunicação controlados por grandes empresas e que atingem todos os segmentos das sociedades sul-americanas.

22. Há duas crescentes presenças econômicas, e potencialmente políticas, na América do Sul: a espanhola e a chinesa. A influência espanhola se articula a partir da queda de Franco, da redemocratização e do ingresso da Espanha na União Européia. A queda de Franco extinguiu o estigma ditatorial do país, a redemocratização foi saudada como um modelo para a América Latina, e seu ingresso na União Européia lhe conferiu respeitabilidade e gerou o mito de que a Espanha seria uma porta de entrada da América Latina na Europa. As políticas de privatização criaram a oportunidade para grandes empresas espanholas se introduzirem nos mercados da América do Sul. Politicamente, a Espanha articulou o processo de criação da Iberoamérica, aproveitando as comemorações do Descobrimento e Conquista das Américas, a que chamou de Encontro



de Civilizações. Sendo a Espanha um país de industrialização recente, sua influência na região, entretanto, em especial com a crise de 2008, não se tem expandido, inclusive pela sua incapacidade - por seu próprio peso na União Européia - em se tornar um porta voz eficaz das aspirações sul-americanas.

23. A presença chinesa é ainda incipiente e ocorre principalmente na área do comércio exterior, em que a China se afirma como destino de matérias primas sul-americanas e como origem de produtos manufaturados de baixo preço. Para muitos países da América do Sul, a China se tornou o primeiro ou segundo parceiro comercial. Esta presença chinesa tende a atingir de forma negativa os incipientes parques industriais da região, mesmo aqueles dos países mais industrializados, como o Brasil e a Argentina, que as normas da OMC dificultam proteger. Porém, as importações de produtos chineses de baixo preço tendem a ser consideradas importantes no combate à inflação, conduzido, por vezes, por administradores conservadores e os que os apóiam, especialmente os setores rentistas das sociedades. A presença das grandes empresas chinesas como investidoras já se expande rapidamente. A presença comercial, financeira e investidora da China na América do Sul certamente terá repercussões sobre a influência americana, política e econômica, na região.

24. Um derradeiro, mas importante, fenômeno no cenário político sul-americano é a emergência dos povos indígenas. As populações indígenas e as populações mestiças são especialmente importantes na Bolívia, no Peru, no Equador e no Paraguai, países nos quais, em conjunto, chegam a representar mais de setenta por cento da população. Essas populações indígenas e mestiças, vítimas de um longo e cruel passado de opressão, procuram reconstruir a sua identidade cultural e participar de forma cada vez mais intensa da política, onde os regimes democráticos lhes possibilita alcançar o poder. Este fenômeno indígena se concentra nos países andinos, tem especial impacto sobre as políticas de exploração de minérios e vem a influenciar a política interna e externa de todos os países da região.

### **A integração econômica e a coordenação política**

25. A integração comercial, econômica e política da América do Sul e da América Latina tem sido um objetivo estratégico, ainda que muitas vezes utópico e retórico, a que se contrapôs, historicamente, a idéia do pan-americanismo e da integração continental.

26. Do ângulo político, as relações entre a América anglo-saxônica e a América Latina, em especial a América Central e o Caribe, foram, durante longo tempo, conflitivas e ressentidas, na medida em que a grande expansão territorial dos Estados Unidos se fez

pela conquista de metade do território mexicano e em que a expansão de sua influência política levou à intervenção militar em países do Istmo, à criação da Zona do Canal, e à guerra com a Espanha, que resultou na ocupação de Cuba e na conquista de Porto Rico.

27. A extraordinária expansão econômica e política dos Estados Unidos provocou uma reflexão sobre o atraso relativo dos países da América Latina e do Sul.

28. Após a Segunda Guerra, estudos da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL concluíram que as principais razões desse atraso relativo seriam a não-integração dos mercados e a não-industrialização. Demonstrou a CEPAL que a inserção tradicional das economias latino-americanas na economia (e na política) internacional não tinha propiciado o seu desenvolvimento. Seria necessário, assim, desenvolver políticas de integração física e comercial dos mercados latinoamericanos para permitir e estimular a sua industrialização.

29. A partir dessa idéia, muitas foram as iniciativas de integração. Em 1960, foi criada a Associação Latino Americana de Livre Comércio - ALALC que, em 1980, foi transformada em Associação Latino Americana de Integração - ALADI. A Comunidade Andina foi criada em 1968 e o Mercado Comum Centro Americano - MCCA em 1960. Mais tarde, em 1985, após a redemocratização na Argentina e no Brasil, iniciou-se o processo que levaria à criação do Mercosul em 1991. A criação de uma ALCSA (Área de Livre Comércio Sul-Americana) proposta pelo Brasil em 1994, tinha como objetivo a negociação de acordos entre o Mercosul e os países da CAN que permitissem construir uma área de livre comércio no continente. De outro lado, foram de importância pioneira as reuniões de Presidentes sul-americanos e a constituição da Iniciativa de Integração Regional Sul Americana - IIRSA, cujo objetivo era definir os grandes eixos de integração da infraestrutura.

30. Essas iniciativas de integração comercial dos países da América do Sul sempre foram dificultadas pela escassez de meios de transporte; pela competição entre suas exportações agrícolas e minerais; pelo baixo nível de industrialização, que limitava a pauta de produtos exportáveis; por políticas protecionistas; pela competição dos países já industrializados e, mais recentemente, pela ideologia e prática liberal de suas elites econômicas e políticas.

31. A esses esforços de integração no âmbito latino americano, vieram se sobrepor as iniciativas de integração continental. Em 1987, os Estados Unidos haviam celebrado um acordo de livre comércio com o Canadá e quando da renegociação deste acordo,

em 1992, o México propôs uma negociação trilateral, que viria resultar no North America Free Trade Área, o Nafta, em 1994.

32. Este acordo teve grande importância para as negociações econômicas internacionais. Pela primeira vez um país subdesenvolvido importante negociava um acordo de livre comércio, abdicando da reivindicação de tratamento especial e diferenciado, i.e. aceitava negociar de igual para igual com parceiros desenvolvidos e muito mais poderosos. Esta drástica reorientação da política externa mexicana iria afetar o comportamento de muitos países subdesenvolvidos em suas negociações com os países desenvolvidos e iria afetar suas relações com os países sul-americanos.

33. Por outro lado, o ATPDEA (Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act), aprovado pelo Congresso americano, concedia entrada livre de impostos para produtos dos países andinos no mercado americano em troca da execução de programas de erradicação das plantações de coca e de combate ao tráfico de drogas. Essa concessão americana, inicialmente por cinco anos, sem reciprocidade, criou em cada um dos países andinos fortes interesses comerciais no mercado americano. Ao final do prazo de vigência da lei, os Estados Unidos propuseram a negociação de acordos bilaterais de livre comércio, muito mais amplos devido à inclusão de muitos outros temas, com base no modelo do Nafta, agora, porém, com reciprocidade.

34. Na I Cúpula das Américas, em 1994, os Estados Unidos propuseram a negociação de uma Área de Livre Comércio das Américas que incluiria a livre circulação de bens; a liberalização dos serviços; a livre circulação de capitais financeiros e de investimentos diretos; a adoção de regras comuns sobre propriedade intelectual, mas que não previa o livre comércio para produtos agrícolas nem a livre circulação de pessoas.

35. Em 2004, a Venezuela lançou a ALBA – Aliança Bolivariana para a América, em contraposição à ALCA e que se propõe a celebração de acordos de comércio e de cooperação econômica entre os países que a constituem: Venezuela, Cuba, Equador, Bolívia, Dominica, Antígua e Barbuda, Nicarágua, São Vicente e Granadinos.

36. O movimento bolivariano, cujo líder é a Venezuela, tem como um de seus objetivos rever as relações dos países sul-americanos, em especial os andinos, com os Estados Unidos, com base na diversificação de suas economias, na industrialização, em políticas de afirmação das populações indígenas. A este movimento, que corresponde a políticas mais firmes em relação às empresas multinacionais que se dedicam à exploração de recursos minerais, se

opõem especialmente os países que celebraram acordos de livre comércio com os Estados Unidos, o que gera novas tensões na região.

### **Coordenação política**

37. A coordenação política entre os países sul-americanos tem sua origem mais remota no Pacto do ABC, entre Brasil, Argentina e Chile, ao tempo do Barão do Rio Branco, renovado ao tempo de Getúlio Vargas e Perón. É preciso notar que os escassos laços físicos de transporte, a falta de ligações aéreas, o comércio reduzido e os ressentimentos históricos fizeram muito tênues, durante longo tempo, as relações entre os países da América do Sul, em especial entre os países andinos e ao Norte e os do Cone Sul e, portanto, débeis as possibilidades de coordenação.

38. Os conflitos e guerras civis na América Central fizeram surgir o Grupo de Contadora, formado por México, Venezuela, Colômbia e Panamá para propiciar as negociações de paz. Mais tarde, formou-se o Grupo de Apoio a Contadora, integrado por Brasil, Argentina, Uruguai e Peru. Esses oito países vieram a constituir o núcleo do futuro Grupo do Rio, até recentemente o principal mecanismo de coordenação política na América Latina e de que participavam os países da América do Sul.

39. A iniciativa mais recente de coordenação política entre os países da região é a UNASUL, União das Nações Sul-Americanas, cujo principal objetivo é a cooperação e a coordenação política. Foi criado um Conselho de Defesa e um Conselho sobre Drogas e a UNASUL demonstrou sua eficácia por ocasião da crise política interna da Bolívia. Mais recentemente, a Conferência de Chefes de Estado da América Latina e do Caribe viria a ser a primeira reunião, sem a participação de outros países, dos Presidentes latinoamericanos, um marco na história da coordenação política da América Latina.

### **Paradoxo**

40. Um terrível, angustiante e desafiador paradoxo existe na América do Sul: um continente extremamente rico em recursos minerais, em energia, em potencial agrícola, em biodiversidade, em que se encontram sociedades que ostentam níveis extraordinários de pobreza e de exclusão, ao lado de riqueza excessiva e ostentatória.

41. Este paradoxo é um desafio. Suas causas históricas se encontram na natureza das relações entre as colônias, que se tornaram os países da América do Sul, e as metrópoles subdesenvolvidas, Portugal e Espanha, que ficaram praticamente à margem do Renascimento, do Iluminismo e da Revolução Industrial. Essas metrópoles chegaram a proibir, em benefício do monopólio comercial, os incipientes esforços de

industrialização nas colônias, e organizaram os seus sistemas políticos e econômicos, com base no trabalho escravo ou servil, na mineração e no latifúndio agrícola para atender às metrópoles, e dificultaram, pela Inquisição, o progresso cultural e científico das sociedades coloniais. Os efeitos dessas relações coloniais se fazem sentir até hoje nos sistemas sociais, culturais, econômicos e políticos dos países da América do Sul.

42. As dificuldades que têm as sociedades da região em promover o desenvolvimento econômico decorrem, em grande medida, da fragilidade institucional e organizacional de seus Estados. Esta debilidade institucional tem sua causa profunda nas enormes disparidades de renda e de riqueza e na concentração de poder, o que faz com que os sistemas tributários sejam altamente regressivos, com base em impostos indiretos e aduaneiros, e de fraca incidência, o que, em muitos casos, redundam em pequena carga tributária em relação ao PIB. É importante notar que em alguns países da América do Sul só recentemente se introduziu o imposto sobre a renda. Assim, muitos Estados da região não dispõem de recursos suficientes para organizar e executar programas de construção de sua infraestrutura física e social, e de redistribuição de renda, indispensáveis para reduzir as disparidades extremas e para permitir o desenvolvimento de mercados modernos.

43. Enquanto os Estados têm escassos recursos para construir as bases do desenvolvimento econômico, o capital privado se mostra desinteressado diante da precária infraestrutura física, dos mercados reduzidos e da instabilidade social, sempre latente devido às excessivas disparidades de renda e de riqueza, e do permanente receio da ascensão política, na democracia, de movimentos populares e, portanto, ansiosos em rever as estruturas tradicionais de arrecadação e de alocação de recursos. As condições sociais e políticas instáveis estimulam os fluxos de capital privado para o exterior, em volumes extraordinários, que reduzem a poupança interna para investimento. No campo político, as grandes disparidades sociais que existem em todos os países fazem com que, em regimes democráticos, candidatos populares venham a ser eleitos ou que candidatos conservadores tenham de anunciar, em seus programas, promessas de políticas sociais importantes. Nas Assembléias Legislativas, as classes tradicionais são capazes de se fazer representar de forma mais numerosa, o que leva a permanentes tensões políticas com os Executivos e a sérias dificuldades para aprovar a legislação, programas e recursos necessários à implementação de programas sociais amplos e vigorosos.

## **O Brasil e a América do Sul**

44. A principal característica geopolítica da América do Sul são as extraordinárias assimetrias que existem entre os doze Estados da região. Essas assimetrias são especialmente significativas entre o Brasil e

cada um dos Estados sul-americanos em termos de território, de população e de atividade produtiva. O Brasil tem 50% do território da América do Sul; 50% de sua população; 50% do PIB regional; 50% do seu potencial hidrelétrico; mas também 50% dos analfabetos e 50% da população abaixo da linha de pobreza.

45. O grande desafio para a América do Sul e para o Brasil será a superação das assimetrias entre os Estados da região, promovendo o desenvolvimento daqueles mais atrasados para tornar a região uma grande área econômica, dinâmica e inovadora. Esta assimetria entre os Estados decorre em parte da assimetria territorial, em parte da assimetria demográfica e, em parte, da assimetria crescente entre as economias dos países da região, em termos de dimensão, de diversificação, de sofisticação e de integração.

46. A assimetria territorial faz com que o Brasil, por ter um território bem maior do que os territórios de cada um dos demais países, tenha uma gama mais ampla de recursos do solo e do subsolo e que, assim, tenha a possibilidade de produzir, em seu território, muitos daqueles bens minerais e agrícolas que são produzidos e exportados pelos países vizinhos. O Brasil, inclusive devido a razões de escala, pode produzir competitivamente tais produtos e muitas vezes, quando não o consegue, surgem no Brasil pressões protecionistas dos setores menos competitivos que solicitam medidas para dificultar sua importação dos países vizinhos.

47. A assimetria demográfica decorre de ter o Brasil metade da população da América do Sul e de ter mais de quatro vezes a população do segundo país, em habitantes, da região. Esta maior população permite ao Brasil, em comparação com os demais países da região, ter um maior mercado interno, diversificar mais sua estrutura produtiva, atrair mais investimentos estrangeiros e ser menos vulnerável a flutuações externas fora de seu controle.

48. O nível de desenvolvimento mais elevado alcançado pelo Brasil expressa a capacidade da sociedade brasileira - de seus trabalhadores, empresários, executivos, profissionais, militares, intelectuais, administradores e políticos - de construir uma estrutura jurídica, administrativa e tributária capaz de organizar a produção e a desenvolver, com razoável sucesso, os recursos do país. Porém, se a sociedade brasileira, por um lado, é aquela que atingiu o nível mais elevado de desenvolvimento e a que apresenta maior potencial entre os Estados da América do Sul, é o Brasil, por outro lado, um dos países da região que apresenta níveis mais elevados de disparidade social.

49. A pauta de exportação de um país é um retrato de sua estrutura produtiva, daquilo que ele consegue produzir

competitivamente. Em 1960, todos os países da região tinham sua pauta de exportação dominada por três produtos primários que correspondiam a mais de 70% das exportações de cada país. De 1960 a 2010 houve considerável diversificação das pautas exportadoras de todos os países, mas este fenômeno foi mais intenso no Brasil. Hoje, os três principais produtos brasileiros de exportação somam 20%. No país em melhor situação após o Brasil os três principais produtos correspondem a 40% da pauta.

50. Esta assimetria tem duas conseqüências de grande importância econômica e política. De um lado, o comércio de cada um dos países com o Brasil tende a ser cronicamente desequilibrado, devido à oferta muito maior de produtos de parte do Brasil e à dificuldade desses países de exportar para o Brasil. Em segundo lugar, as dimensões maiores da economia brasileira fizeram surgir empresas de maior dimensão, quando comparadas às empresas dos países vizinhos. Essas empresas brasileiras, muito competitivas em sua expansão natural para o exterior, se dirigem primeiro aos países vizinhos, fazendo novos investimentos ou adquirindo empresas locais e, assim, tendem a assumir uma importância cada vez maior na economia de cada Estado vizinho.

51. Pelas suas características territoriais, demográficas e econômicas, e pela sua política externa, o Brasil tem adquirido importância política crescente no cenário internacional. Assim, o Brasil é hoje ator indispensável nas negociações comerciais, tanto agrícolas como industriais; nas negociações ambientais; nas questões energéticas, nos temas de desarmamento e nas negociações de reforma financeira e de reforma política. Suas dimensões o tornaram de grande interesse para os investimentos das grandes empresas multinacionais que no Brasil estabelecem as bases para suas operações na região. Estas circunstâncias tornam a atuação do Brasil na América do Sul, em outras regiões e nas Nações Unidas de uma relevância cada vez maior, sendo o país cada vez mais chamado a participar de forma mais central em foros de negociação e de articulação política, em comparação com o que ocorre com os países vizinhos.

52. O Brasil tem fronteiras com nove dos doze Estados da região, o que nos faz o terceiro país do mundo em número de vizinhos. Esta situação é um fato, inarredável, que nos coloca, devido às características estruturais, às assimetrias, às tendências da região e às oportunidades e riscos nelas embutidas, graves desafios de política externa e interna.

53. Desafios de política externa, devido às assimetrias entre os Estados da região e aos ressentimentos históricos que, latentes, tendem a dificultar o relacionamento político e econômico entre os países, os quais procuram nos envolver, como aliado ou como mediador, em suas

disputas. A assimetria atual e crescente entre o Brasil e os demais Estados da região faz surgir sempre, em certos círculos, a preocupação com uma eventual hegemonia brasileira ou a suspeita de uma vocação brasileira para o imperialismo ou para o exercício de um sub-imperialismo.

54. Esses desafios são também de política interna. O Brasil, país de dimensões continentais, durante grande parte de sua história se encontrou isolado, devido à distância e à precariedade das comunicações, dos países andinos e dos países que se encontram no litoral norte da América do Sul, ou em situação de rivalidade com aqueles países mais próximos, como os Estados do cone sul, devido à longa história de disputas coloniais entre Espanha e Portugal e suas seqüelas. Após a Independência, a organização monárquica brasileira diante das repúblicas hispano-americanas, as preocupações das repúblicas hispânicas com as iniciativas de restauração do domínio espanhol, que, supunham, poderiam ter o apoio brasileiro, e, finalmente, os vínculos do Brasil com os países líderes da economia e da política mundial, inicialmente a Inglaterra e, mais tarde, os Estados Unidos, alimentaram atitudes de alheamento, afastamento e desconfiança, recíprocas. Os preconceitos que ainda sobrevivem na sociedade brasileira em relação aos países vizinhos, decorrentes desse passado de isolamento, de rivalidade e de desconfiança, e, hoje, uma percepção indevida e descabida de superioridade, torna difícil para muitos setores da sociedade brasileira compreender plenamente a importância da América do Sul para o próprio desenvolvimento do Brasil.

55. Todavia, em 2022, quer se queira ou não, devido a razões econômicas, políticas e sociais, o Brasil se encontrará inserido na América do Sul de forma muito mais intensa, complexa e profunda, tanto política quanto economicamente, do que se encontra hoje.

56. Razões econômicas, pois à medida que se expandir e se interligar a infraestrutura física da região em termos de transportes, de energia e de comunicações, os fluxos de comércio, de investimentos e migratórios entre o Brasil e cada um dos países vizinhos tenderão a se ampliar, extraordinariamente.

57. Razões sociais, pois na medida em que as sociedades da América do Sul venham a encontrar dificuldades para superar de forma democrática, pacífica e eficiente as extraordinárias disparidades sociais que apresentam, em cuja raiz se encontram fenômenos complexos e entrelaçados, tais como a discriminação racial, a sobrevivência do latifúndio, antigo e moderno, e a pobreza histórica cumulativa, que se reproduz de geração em geração e que atinge amplos setores de suas populações, será difícil para os países da região desenvolver um



mercado interno significativo e aproveitar todo seu potencial econômico.

58. Razões políticas, pois na medida em que os países tenham dificuldade em se desenvolver e ao mesmo tempo redistribuir renda e em que permanecerem situações de opressão e de discriminação em relação a grupos étnicos autóctones, a instabilidade social levará à instabilidade política, com maior ou menor grau de violência, com eventuais reflexos sobre o Brasil.

59. Por outro lado, se conseguirem vencer esses desafios econômicos, sociais e políticos as sociedades vizinhas se tornarão parceiros cada vez mais importantes para o Brasil, tanto econômica quanto politicamente.

60. É preciso notar que há, na América do Sul, dois países não-ibéricos, que são a Guiana e o Suriname, ex-colônias da Inglaterra e da Holanda, com vínculos geográficos e culturais com o Caribe anglófono, de pequenas populações e territórios, de independência recente e tênues laços com os países da América do Sul. Basta dizer que tanto no Suriname como na Guiana há embaixadas de apenas três países sul-americanos. À medida em que a economia da América do Sul se integra e em que os esforços de coordenação política e econômica se ampliam a própria proximidade geográfica fará com que esses países venham a se integrar mais à região.

## **Perspectivas**

61. As características da América do Sul – grande riqueza mineral e energética; grandes extensões de terras aráveis não utilizadas; população cada vez mais urbana em processo de estabilização demográfica; regimes políticos estáveis; inexistência e distância geográfica de áreas de conflitos intensos – tenderão a condicionar o papel da América do Sul em um cenário político mundial em que a disputa pelo acesso a recursos naturais e a alimentos será fundamental. De outro lado, para um grande número de países, com a concorrência chinesa e com a dificuldade de promover políticas nacionais de industrialização, será difícil agregar maior valor à produção e às exportações e diversificá-las, para reduzir a vulnerabilidade externa.

62. Em uma economia mundial em que países como a Índia e a China detêm cerca de 30% da população mundial, com índices de consumo de calorias extremamente baixos, e com economias em rápida e contínua expansão, já que a China cresceu a 10% a.a. em média nos últimos 30 anos e a Índia a 8% a.a. nos últimos dez anos, com escassez crescente de minérios e alimentos, em um contexto de

acirrada disputa mundial por recursos, a América do Sul é vista como uma fonte especialmente importante desses recursos.

63. Até 2022 essas tendências tenderão a se agravar devido às tendências do sistema mundial, ao tipo de inserção da região na economia global, às resistências das elites em implantar políticas econômicas e sociais capazes de ampliar com vigor a produção e ao mesmo tempo redistribuir riqueza e renda; à escassez de capital doméstico e à dificuldade de acesso ao mercado mundial para financiar a construção da infra-estrutura; às resistências dos grupos privilegiados em cada sociedade à necessidade de transformação social e de conferir maior poder político à grande massa da população.

64. Assim, em grande número dos Estados da América do Sul, em especial naqueles de menor população e território, as tendências econômicas, sociais e políticas continuarão a ser as mesmas que hoje se apresentam enquanto que as características estruturais se manterão. Somente um esforço muito grande, em que o Brasil teria especial responsabilidade, poderá começar a reverter essa situação.

### **Um Plano para a América do Sul**

65. Após a II Guerra Mundial, os Estados Unidos constataram que os Estados europeus não conseguiriam reestruturar suas economias destruídas por falta de capital, inclusive para adquirir as máquinas e equipamentos necessários à reconstrução. De outro lado, a desmobilização de milhões de soldados americanos, seu regresso aos Estados Unidos e a redução drástica da produção bélica ameaçavam criar uma grave situação de desemprego. Diante da ameaça soviética, do prestígio dos movimentos socialistas e comunistas, alcançado na luta contra a ocupação nazista, do desprestígio das elites colaboracionistas e da necessidade de reativar a economia americana, lançaram os Estados Unidos o Plano Marshall, vasto programa de empréstimos e de doações dos Estados Unidos aos países europeus com o objetivo principal de acelerar a formação de capital, através do financiamento das importações de máquinas e equipamentos americanos.

66. A América do Sul vive uma situação "semelhante" à da Europa após a Segunda Guerra Mundial. A histórica exclusão da enorme maioria das populações de quase todos os países, em situação de extrema pobreza, a violência contra as populações oprimidas, a mortalidade infantil, a desnutrição, a droga, fazem com que morram por ano, na América do Sul, milhões de indivíduos, em uma verdadeira "guerra", em um continente que necessita com urgência de um programa de construção. No passado, iniciativas como a Operação Pan-Americana e a Aliança para o Progresso se revelaram insuficientes

para enfrentar este desafio que, de lá para cá, se tornou maior e cada vez mais complexo.

67. Os países da região maiores e mais avançados, econômica e industrialmente, terão de articular programas de desenvolvimento econômico para estimular e financiar a transformação econômica dos países menores; abrir, sem exigir reciprocidade, seus mercados e financiar a construção da infraestrutura desses países e sua interligação continental. O Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul – FOCEM é um primeiro passo nesse sentido, ao reconhecer a especial responsabilidade dos países maiores no desenvolvimento do Mercosul e seus princípios podem servir como base para um programa, que terá de ser muito mais amplo, no âmbito sul-americano.

68. Caso o desenvolvimento de cada país da região for deixado ao sabor da demanda do mercado internacional e dos humores das estratégias de investimento das megaempresas multinacionais, as assimetrias entre os Estados da região, e dentro de cada Estado, se acentuarão assim como as tensões políticas e os ressentimentos, o que virá a afetar de forma grave as perspectivas de desenvolvimento do Brasil.

69. Muito tem sido feito pelo Brasil em termos de articulação política e de cooperação econômica nos últimos anos na América do Sul através do exercício paciente e persistente dos princípios de não intervenção, de autodeterminação e de cooperação. Mas as dimensões do desafio da América do Sul requerem esforços ainda maiores e mais persistentes, de uma duração que se deve medir por décadas.

*15 de julho de 2010*