



INTEGRAÇÃO: SONHO E REALIDADE
NA AMÉRICA DO SUL



MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

ANTONIO JOSÉ FERREIRA SIMÕES

Integração: sonho e realidade na América do Sul



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Pablo de Rezende Saturnino Braga

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maurício Cardoso

Impresso no Brasil 2011

S612i Simões, Antonio José Ferreira.
Integração: sonho e realidade na América do Sul /
Antonio José Ferreira Simões. – Brasília : FUNAG,
2011.
116p.

ISBN: 978.85.7631.282-6

1. Integração sul-americana. 2. Relações internacionais
– América do Sul. I. Título.

CDU:327(8)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei n° 10.994, de 14/12/2004.



A Tomás e Mariana





Sumário

Prefácio, 9

Capítulo 1 - Forças de Integração, 13

A visão pragmática, 13

- Quem descobriu a América (do Sul)?, 13

A visão solidária, 16

- Sonho e realidade na América do Sul, 16

Capítulo 2 - Riscos de Desagregação, 19

- A integração sul-americana e o problema mundial das drogas e crimes conexos, 19

Capítulo 3 - Política Externa Brasileira para a América do Sul, Central e Caribe, 39

Integração pela política: solidariedade e círculos concêntricos, 39

- América do Sul, Central e Caribe: o desafio da integração, 39

- Unasul: a maturidade da América do Sul na construção de um mundo multipolar, 55

Integração pelo comércio: sinergia e complementação, 65

- Mercosul: uma visão estratégica às vésperas de seu 20º aniversário, 65

Integração pela energia: estruturador do futuro comum, 82

- Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis: Desafio estratégico no mundo e no Brasil, 82
- Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional, 99

Prefácio

“Sou antes brasileiro e tenho o dever de colocar acima de tudo, de todas as considerações pessoais e dos meus sentimentos e interesses particulares, a dignidade e a honra do Brasil”

Barão do Rio Branco

Nas duas décadas do final do século XX, o Brasil enfrentou séria crise de autoestima. Nos anos 80, a estagnação do processo de crescimento e desenvolvimento levaram o país a sucessivas crises, que culminaram em processo hiperinflacionário, com graves injustiças sociais e com um sentido de desilusão em amplos setores. A visão de um país grande, porém extremamente vulnerável, ficou muito viva naqueles que hoje exercem em diversas áreas da sociedade posição de “formadores de opinião”.

O Brasil do século XXI é um país muito diferente. Com reservas internacionais de quase US\$ 300 bilhões, credor do Fundo Monetário Internacional (FMI) e com crescimento econômico elevado, o Brasil será, de acordo com o FMI, a sétima economia do mundo em 2011 e a quinta em menos de 10 anos. Esse novo posicionamento exige do Brasil um novo alinhamento em relação a sua política externa, em particular aos vizinhos da América do Sul. Requer que saibamos adaptar nossa visão do Brasil e dos

vizinhos, com uma compreensão dos parâmetros novos que nos situam em um novo patamar.

Em seu *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*, Samuel Pinheiro Guimarães recorda que: “é indispensável trabalhar de forma consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político”¹.

Este compêndio busca contribuir para a reflexão a respeito da importância da América do Sul para o Brasil hoje. Os textos aqui reunidos foram escritos ao longo dos últimos quatro anos e publicados em vários meios da imprensa nacional e internacional. Ao reexaminá-los, observei que guardam um nexo não planejado. Ao tratar de riscos e oportunidades para o Brasil, no médio e longo prazo, todos visualizam um País novo e concebem a integração regional como elemento essencial da inserção brasileira no mundo. Veem um futuro mais próspero e pacífico para o Brasil, numa parceria sinérgica com seus vizinhos. Acima de tudo, estes textos estabelecem uma visão do lugar do Brasil no mundo no longo prazo.

Antes de ler os artigos, o leitor talvez queira perguntar-se: quais são os objetivos do Brasil no mundo? Se nossos objetivos são o crescimento econômico, o desenvolvimento social, a paz e a segurança, a abertura de mercados e criação de empregos, a democracia, os direitos humanos, entre outros, como promovê-los? No rol de parceiros internacionais, quais nos oferecem as melhores condições de acelerar a busca dos nossos objetivos? Com quem construir alianças políticas, comerciais, econômicas, entre outros? Como Estado, devemos sempre reagir aos episódios em outros países ou manter os olhos focados nos nossos interesses principais de longo prazo?

É essencial compreender que nossa política para a América do Sul remete a interesses do Estado brasileiro e do Brasil no longo prazo. Desde a redemocratização, em 1985, todos os Governos brasileiros consistentemente, trabalharam pela construção do espaço sul-americano. Foi o Governo Fernando Henrique Cardoso que tomou a iniciativa de convocar a I Reunião dos Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, no ano 2000. O Presidente Lula aprofundou sensivelmente esse processo ao desenvolver a visão de um futuro do Brasil com os vizinhos. O

¹ GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes*. Ed. Contraponto. Rio de Janeiro, 2005, p. 275.

ministro Celso Amorim deu estruturas a esse objetivo com a UNASUL, o reforço ao MERCOSUL e novos relacionamentos com a Argentina, a Venezuela, a Bolívia, o Paraguai e os outros países da região.

Os dois primeiros textos – *Quem descobriu a América (do Sul)? e Sonho e realidade na América do Sul* – demonstram a existência de forças de integração na região, ancorada em interesses convergentes de médio e longo prazos do Brasil e seus vizinhos. Registram como passamos, em 10 anos, de uma situação em que os líderes do continente jamais se tinham reunido, e a integração era apenas um sonho de retórica, como nas linhas de Simon Bolívar, para a intensidade da agenda política e a crescente articulação da América do Sul. Mostram que a inclinação brasileira em favor dos nossos vizinhos está ancorada em interesses concretos – e não em ideologias. É com eles que nosso comércio cresce às mais altas taxas, com alto valor agregado e com geração de grandes superávits para a economia brasileira. No momento em que escrevo este texto, a América do Sul representa 61% do superávit do comércio internacional do Brasil, enquanto absorve 18% de nossas exportações. Essas exportações são de alto valor agregado: mais de 90% são manufaturados. Representam empregos de carteira-assinada e melhores salários para os brasileiros. Também explicam a política de solidariedade do Brasil com a região: queremos abrir mercados na América do Sul, mas nos interessa que nossos vizinhos também sejam cada dia mais prósperos. Solidariedade não é sinônimo de ingenuidade. Queremos ser mais ricos numa América do Sul mais próspera.

O próximo artigo – *A integração sul-americana e o problema mundial das drogas e crimes conexos* – examina as forças que, no sentido contrário às anteriores, ameaçam desintegrar a América do Sul no médio e longo prazo. Em particular, devemos estar atentos para os tráficos ilícitos de toda ordem – de drogas, de armas, de mercadorias piratas, de pessoas... –, além do tráfico de influência, da corrupção, da ameaça às instituições democráticas, de violação dos direitos humanos. Sem uma agenda preventiva de cooperação regional nessas matérias – uma verdadeira matriz sul-americana em cada área –, os países da América do Sul correm o risco de não alcançarem sua visão da integração. É a partir dessa constatação que devemos compreender iniciativas como a criação do Conselho de Drogas da UNASUL. Mostra-se também que até mesmo as ameaças ao processo de integração podem funcionar como catalisadores de uma agenda de construção de mais integração.

Os textos seguintes, baseados nas premissas explicadas anteriormente, apresentam uma visão integrada da política externa brasileira para a América do Sul, Central e Caribe. Aprofundam alguns conceitos-chaves – como solidariedade e círculos concêntricos de integração (MERCOSUL, UNASUL, CELAC). Explica o modelo inovador e pragmático da UNASUL, um acordo-quadro sob o qual se desenvolve a cooperação em inúmeras áreas, a começar por setores estruturantes (infraestrutura, defesa, energia, entre outros). Retraça a importância do MERCOSUL às vésperas de seu 20º aniversário, com a necessidade de explorarmos áreas novas: em particular, investimentos e serviços. A área de energia – base inicial de todo processo de integração e geração de sinergias – é examinada detidamente, tanto da perspectiva do petróleo quanto dos bicombustíveis.

Espero que esses textos contribuam para uma melhor compreensão do complexo exercício de engenharia diplomática, que é a construção do espaço sul-americano. Esta é uma iniciativa destinada não apenas a partilhar reflexões, mas também a estimulá-las no âmbito da sociedade brasileira e enriquecer o debate nacional sobre os rumos do Brasil no mundo. Por isso, recomendo a leitura destes textos a todos aqueles que têm uma contribuição a dar para seguirmos em frente na construção da América do Sul em benefício dos interesses dos brasileiros: políticos, militares, administradores públicos, governos estaduais e municipais, empresários, trabalhadores, acadêmicos, estudantes – enfim, toda nossa sociedade.

Estendo meus agradecimentos à Fundação Alexandre de Gusmão pela iniciativa de publicar estes textos, o que constitui inestimável contribuição para a reflexão e o debate nacional sobre os temas aqui tratados e decisivos para o futuro do Brasil no mundo.

1 - Forças de Integração

A VISÃO PRAGMÁTICA

Quem descobriu a América (do Sul)?

Nossa inserção na América do Sul não é mercantilista: visa a integração e a solidariedade. É preciso que todas as partes sintam que ganham algo

Quem descobriu o Novo Mundo? Todos sabem a resposta. Mas nem todos lembram o quanto custou a Cristóvão Colombo persuadir os líderes e a sociedade de sua época sobre sua iniciativa.

Sem apoio em Gênova, Colombo buscou o rei de Portugal, que também lhe rejeitou a ousada proposta. Desbravar novos mares, em vez de explorar o próspero comércio mediterrâneo?! Mais flexíveis, os reis da Espanha deram uma chance a Cristóvão. Meses depois, em 1492, ao saberem do descobrimento das Américas, muitos setores ibéricos reagiram com contínua desconfiança: Novo Mundo? Para quê? Foi preciso dar tempo ao tempo para que a nova realidade fosse percebida.

Hoje está claro que as navegações ibéricas produziram uma transformação no mundo ao deslocarem o centro de gravidade da economia mundial do Mediterrâneo para o Atlântico e ao projetarem o domínio do

Ocidente. Os poderosos centros comerciais da Itália cederam lugar a Espanha e Portugal, que ascenderam em riqueza e esplendor. Logo em seguida, o nascente capitalismo holandês e inglês fez do comércio a mola mestra da nova prosperidade europeia.

Hoje também vivemos profundas transformações. Fareed Zakaria, com seu livro “O Mundo Pós-Americano”, explica que o fenômeno é menos a decadência relativa dos Estados Unidos e mais a ascensão dos demais. Para ter-se uma ideia, observem-se fatos que eram impensáveis há 10 anos: de acordo com a revista “Forbes”, o homem mais rico do mundo não é americano, mas mexicano. Da lista de bilionários, fazem parte dois indianos (3º e 4º lugares) e um brasileiro (8º lugar). Podemos citar vários outros exemplos: o maior shopping center do planeta não está no Ocidente, mas em Pequim. Entre as multinacionais que podem colocar-se entre as 25 maiores, há quatro do Brasil, quatro do México, três da Índia, duas da China, uma da Argentina e uma do Chile.

O eixo da economia mundial vai-se deslocando para o Sul. A locomotiva já não está nos países ricos, mas no mundo emergente. Está ocorrendo aos poucos, mas firmemente, a desconcentração de riquezas no planeta. Entre 1990 e 2007, o PIB mundial passou de US\$ 22 trilhões para US\$ 54 trilhões – sendo que metade desse crescimento se deu nos mercados emergentes. Em 2030, Brasil, Índia, China e Rússia, os Brics, representarão 50% da produção mundial.

Quem deixar de ver essa tendência pode ficar à margem e perder a capacidade de influir, como os genoveses que viram pouco sentido em investir no comércio com o Novo Mundo e continuaram apostando em Florença.

A política externa brasileira está muito atenta a essas transformações. Está procurando usar as forças que buscam redesenhar a geografia política, econômica e comercial em favor do desenvolvimento do Brasil. É sob essa perspectiva que deve ser compreendida a política para a América do Sul. O subcontinente é, hoje, o centro dinâmico do comércio internacional do Brasil. Como mercado para as exportações brasileiras, a América do Sul é maior do que os Estados Unidos. Entre 2002 e 2008, nossas exportações para a região cresceram 412%, passando de US\$ 7,5 bilhões para US\$ 38,4 bilhões. Deste total, 90% são bens manufaturados – ou seja, aqui vendemos produtos elaborados, com alta margem de valor agregado, e não apenas produtos primários. No Brasil, as exportações para a América do Sul geram impostos e empregos de carteira assinada. Diferentemente dos países ricos, que

recorrem a milionários subsídios e barreiras elevadas para impedir nosso acesso, o potencial de ampliação de nossas exportações é muito elevado na América do Sul.

No sentido inverso, o Brasil pode ser uma fonte de dinamismo para as economias sul-americanas. Em 2002, comprou da região US\$ 7,6 bilhões. Em 2008, esse número passou a quase US\$ 25 bilhões (mais 220%). Esse novo dinamismo gera renda e empregos formais para milhões de sul-americanos, criando um efeito de estímulo mútuo ao crescimento. A presença de empresas brasileiras na América do Sul está colaborando para transformar a infraestrutura dos países vizinhos, com a construção de estradas, aeroportos, hidrelétricas, petroquímicas. O governo brasileiro financia parte dos projetos, principalmente por meio do BNDES. O total de financiamento em 2009 chegou a US\$ 8 bilhões para a América do Sul.

Nossa inserção na região não é, porém, mercantilista: visa a integração e a solidariedade. É preciso que todas as partes sintam que estão ganhando algo. Há desequilíbrio com os vizinhos – as chamadas assimetrias – que precisamos compensar. John Kennedy dizia que é perigoso ser rico num mundo de pobres. É preciso crescer com os vizinhos, gerando sinergias. Com a Unasul, estamos criando uma frente de países que podem explorar a força do coletivo e aproveitar as oportunidades desse Mundo Novo.

Da mesma forma que o rei de Portugal desdenhou Cristóvão Colombo, ainda há vozes no Brasil que não compreendem as oportunidades da nova geografia mundial. É hora de o Brasil descobrir a América do Sul. É o lugar do Brasil no Admirável Novo Mundo que está em jogo.

A VISÃO SOLIDÁRIA

Sonho e realidade na América do Sul

A política externa brasileira para a América do Sul não se pauta apenas por uma visão pragmática de viabilização de negócios e investimentos

UMA DÉCADA se passou desde que o Brasil tomou a iniciativa de convocar, em Brasília, a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada no ano 2000. Quase oito anos depois, em maio de 2008, o presidente Lula recebeu os chefes de Estado da região para a assinatura do tratado que fundou a União Sul-Americana de Nações (Unasul).

Para quem hoje observa a intensidade da agenda regional, é difícil imaginar que, até há pouco, os líderes do continente jamais tivessem se reunido. Dez anos atrás, a articulação da América do Sul não passava de um sonho. Hoje, é uma realidade concreta.

As estatísticas comprovam o sucesso da integração sul-americana. Desde o ano 2000, o comércio total do Brasil com a região passou de US\$ 22 bilhões para US\$ 63 bilhões. Em 2002, nossas exportações para os vizinhos somaram US\$ 7,5 bilhões.

Em 2008, alcançaram 38,4 bilhões: um aumento de 412%. Em 2009, o índice de bens industrializados nas exportações brasileiras para a região alcançou cerca de 90% – vendemos, na nossa vizinhança, bens de alto valor agregado. Essas mercadorias geram renda e empregos com carteira assinada para milhões de brasileiros.

A presença das empresas brasileiras na América do Sul é crescente e tem transformado a infraestrutura de países vizinhos, com a construção de estradas, aeroportos, hidrelétricas, petroquímicas. Para apoiar esse esforço, o Brasil financia parte dos projetos, sobretudo por meio do BNDES.

O total de financiamentos em 2009 chegou a US\$ 8 bilhões para a América do Sul. Cerca de US\$ 3,1 bilhões referem-se a projetos em execução ou já concluídos, e outros US\$ 4,9 bilhões, a projetos já aprovados.

São obras que ajudam a economia brasileira e contribuem para o desenvolvimento dos países da região. Os investimentos diretos das empresas brasileiras também têm crescido.

Na Argentina, por exemplo, o estoque total é estimado em US\$ 8 bilhões. A América do Sul é o espaço primordial para a transnacionalização das empresas brasileiras.

Nem ingenuidade nem ideologia explicam a vertente sul-americana da política externa brasileira. Por ser o Brasil a maior e mais diversificada economia da região, é inevitável que o país exerça o papel de propulsor da integração. Solidariedade não é sinônimo de ingenuidade.

Porque queremos abrir mercados na América do Sul, interessa-nos que nossos vizinhos também sejam cada dia mais prósperos.

O Brasil deseja que a prosperidade e a justiça social se espalhem pela América do Sul. A política solidária não é incompatível com a busca de nossos legítimos interesses.

Um Brasil que contribui para a prosperidade continental reforça suas credenciais como fator de estabilidade e progresso no mundo. Junto com isso, avançam a democracia e um sistema econômico aberto.

Será preciso, porém, reforçar a consciência de nossos interesses comuns de longo prazo. Se franceses e alemães tivessem optado, no final da 2ª Guerra Mundial, pelos ganhos de curto prazo, perdendo-se na mesquinhez da contabilidade das reparações e no exercício das recriminações, teria sido possível construir o edifício que é hoje a União Europeia? A política externa brasileira para a América do Sul não se pauta apenas por uma visão pragmática de viabilização de negócios e investimentos, mas também está imbuída de uma visão política, estratégica, social e cultural de longo prazo.

Aqui, idealismo e realismo se combinam: o primeiro nos inspira a buscar um futuro melhor; o segundo nos estimula a colocar as mãos à obra.



2 - Riscos de Desagregação

A integração sul-americana e o problema mundial das drogas e crimes conexos

1. Introdução

Pensar o futuro do Brasil requer refletir sobre os desafios da América do Sul em seu conjunto. Os desafios são de distintas ordens, mas a maioria perpassa nossos países de maneira transversal, desconhecendo fronteiras e graus de desenvolvimento econômico e social. Por isso, as soluções também devem ser coordenadas, ou não serão eficazes. Devemos travar batalhas conjuntas para vencer os flagelos da pobreza, da miséria, da fome e da doença. Temos de encontrar meios de gerar desenvolvimento e renda, superar os obstáculos à incorporação de tecnologia nos processos produtivos, encontrar fontes seguras de energia, ampliar a integração produtiva, fortalecer os tecidos industriais na região e reforçar as instituições do Estado de direito. E, não menos importante, devemos encarar de maneira resoluta os desafios representados pela chamada globalização do crime, em particular o fenômeno do tráfico de estupefacientes e os demais aspectos econômicos, sociais, culturais e de saúde pública – relacionados à problemática das drogas.

O fato de ter interesses comuns não se traduz necessariamente em ação coletiva para alcançá-los, como nossa história comprova. Isso vale tanto

para cada país individualmente quanto para regiões inteiras. Na América do Sul, a história da colonização e boa parte da vida independente de suas Nações demonstraram a força da velha estratégia de *divide et imperia*. Esse mesmo padrão foi utilizado com igual êxito, do ponto de vista dos dominantes, na colonização da África e da Ásia. Por que é importante evocar esse passado e o flagelo comum dos sul-americanos em um artigo sobre a integração da América do Sul e o problema mundial das drogas? Em primeiro lugar, porque o que somos hoje é resultado de processos históricos que não tiveram início ontem, mas que possuem raízes profundas e condicionam nossa forma de pensar e agir. Em segundo lugar, porque a evocação da história de agruras, sofrimentos e desilusões comuns é um exercício útil para quem se lança na empreitada, como fazem atualmente sul-americanos, de buscar o caminho seguro para o desenvolvimento econômico e social. O olhar sobre o passado ilumina os desafios que hoje enfrentamos e orienta a construção de um futuro diferente e melhor. E, finalmente, porque a história da América do Sul possui pontos de confluência mútua que devem ser levados em conta como elementos que, se bem utilizados, são capazes de gerar mais cooperação e concertação na construção de uma ordem internacional mais justa e democrática e na busca de soluções duradouras para os problemas que compartilhamos na região.

Os desafios que enfrentam os povos sul-americanos podem ser subsumidos em um macrodesafio, que consiste na necessidade de ruptura com o padrão histórico de fragmentação, desunião e rivalidades. E isso se faz, para usar a linguagem diplomática, pelo adensamento das relações bilaterais entre países vizinhos, pelo fortalecimento da integração regional e pela criação de arranjos cooperativos inter-regionais. A dificuldade de passar da identificação de interesses e desafios comuns – em áreas como combate às drogas, desenvolvimento econômico, geração de renda e emprego, melhoria da infraestrutura e acesso universal a serviços básicos de saúde e educação – à efetiva cooperação pode ter muitas explicações, inclusive a limitação de recursos e a fragilidade institucional de muitos países.

Essas vulnerabilidades, contudo, foram por muito tempo justificativa para perpetuar uma relação de distância com os vizinhos e países do chamado mundo em desenvolvimento. O raciocínio, muitas vezes estimulado de fora, seguia a lógica da fragmentação: aquele que compartilha minha condição, por ser tão frágil quanto eu, não pode oferecer nada que me permita sair dessa condição e trilhar um caminho distinto. A semelhança tendia a ser razão

adicional para a não cooperação. Dessa forma, nossos países tiveram de lidar não só com a herança palpável da colonização e da dependência externa, refletida nos desafios acima referidos, mas também com a colonização de mentes e espíritos. Às dificuldades materiais se somava um esquema mental que impedia encarar os que compartilhavam os mesmos desafios como parceiros na busca de alternativas para o progresso econômico e social. Ao contrário, os semelhantes eram vistos como rivais na disputa pela atenção dos mais desenvolvidos. A regra, por muito tempo, consistiu em buscar essa alternativa de desenvolvimento junto aos países centrais, como parte de uma estratégia exclusivista de vinculação que subordinava os respectivos projetos nacionais às prioridades ditas pelos mais fortes e poderosos.

Essa descrição corresponde, *grosso modo*, a um traço estrutural das relações internacionais desde o período colonial até muito recentemente. Ainda hoje lutamos para superar resquícios do velho esquema mental, para neutralizar a colonização das mentes e espíritos, de modo a abrir uma nova avenida que possa gerar desenvolvimento autêntico, baseado nas reais necessidades e interesses das regiões e povos historicamente marginalizados. Dito de outro modo, nosso principal desafio hoje, como parte do mundo em desenvolvimento, e apesar de todas as diferenças culturais e particularidades que possam existir entre os países que compartilham essa condição, é produzir uma ruptura com os padrões de dominação do passado, transformando interesses objetivos compartilhados em ação coletiva para a transformação da ordem internacional no sentido da multipolaridade, única forma de assegurar o estabelecimento de regras globais mais justas e democráticas, nos campos político e econômico, que ajudem a reforçar os esforços nacionais e regionais para alcançar desenvolvimento econômico e justiça social. Essa multipolaridade deve ser construída de maneira concreta, forjando soluções autênticas para os problemas que nos afligem, sem ter de importar pseudo-soluções “chave na mão”, verdadeiras caixas pretas que muitas vezes nos vendem ou nos impõem de fora como soluções mágicas.

Se há um campo em que urge maior cooperação entre os países sul-americanos para encontrar soluções duradouras e que respeitem nossos próprios interesses, não há dúvida que é a questão das drogas em seu sentido *lato*, tanto em sua vertente de repressão ao crime quanto em seu aspecto de prevenção e redução de danos. Este artigo pretende contribuir para uma reflexão, da perspectiva da integração sul-americana, acerca das possibilidades de cooperação com vistas a encontrar soluções adequadas à realidade dos

países da região. Buscará, primeiramente, fornecer uma visão geral das linhas de força estruturais do processo histórico que vai da colonização até a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), buscando ressaltar a essência desse processo mais do que fatos isolados. Além disso, dará exemplos recentes de formação de vontade coletiva na região sul-americana que já está dando frutos em termos de ações concretas de cooperação, o que pode ter caráter exemplar no esforço de reproduzir experiências e boas práticas de cooperação sul-sul. Ao final, pretende-se propor algumas ideias sobre o sentido político, diplomático e estratégico dos trabalhos do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, que devem ser parte importante dos esforços da UNASUL na construção de um caminho próprio para o desenvolvimento, o bem-estar e a inserção soberana da América do Sul na ordem mundial.

2. Um pouco de história: desintegração e integração da América do Sul

A maioria dos países sul-americanos está completando 200 anos de independência. O Bicentenário da ruptura dos laços com a Coroa Espanhola é um momento de reflexão sobre os rumos de cada Nação e do grande sonho de integração de Bolívar, libertador de vários desses países. Boa parte dessa história de 200 anos mostra, porém, que, ao invés da integração entre vizinhos e irmãos, o que prevaleceu foi a lógica da fragmentação. No lugar da união, a intolerância do colonizador perpetuou-se em guerras fratricidas, na busca de interesses regionais ditados por chefes de guerra e caudilhos preocupados em assenhorear-se de nacos dos antigos domínios espanhóis. O Brasil seguiu outro caminho, ao lograr fundir duas unidades portuguesas da América do Sul, o Grão-Pará e o Brasil inicial. Além disso, as peculiaridades da colonização portuguesa, tida como relativamente mais tolerante com poderes regionais, pode ter contribuído para assegurar a unidade brasileira. Não obstante, o Brasil mimetizou a rivalidade entre as novas Nações da região, acentuando as diferenças em relação aos vizinhos pela peculiaridade de ser um Império rodeado de Repúblicas e possuir língua e cultura próprias. Reproduziu-se, por muito tempo, na América do Sul, a histórica rivalidade entre Espanha e Portugal.

Antes da chegada do colonizador ao continente americano, civilizações importantes haviam florescido na região. A civilização asteca ocupava o

território do atual México, juntamente com os Maias, fixados nas regiões da América Central. Os Incas, por sua vez, espalhavam-se pelas regiões ao longo da Cordilheira dos Andes. Essas civilizações tinham avançada organização política, econômica e social. Além disso, habitavam a região um sem número de povos indígenas que sofreram, com a colonização, um processo de expropriação, espoliação, escravização e morte. Milhões de indígenas morreram vítimas das agressões e, sobretudo, das doenças trazidas pelo homem branco. Processo em tudo parecido com o que caracterizou a colonização da África e de outras partes do mundo, em que, em nome de uma suposta missão civilizadora, o colonizador destruiu tradicionais formas de organização social, explorou riquezas e dizimou populações. A ideologia etnocêntrica serviu para justificar as atrocidades. Conforme antecipou Michel de Montaigne, em seus Ensaios, “cada um chama de barbárie aquilo que não é parte de seus costumes”.

No caso dos sul-americanos, o padrão de fragmentação herdado da colonização e da rivalidade ibérica criou um paradoxo. A tão concreta proximidade geográfica, um fato da natureza, transmutou-se, pelo efeito da cosmovisão prevalecente, em distância política e em rivalidade diplomática. A lógica da competição entre países da região explica, em grande medida, porque ainda hoje somos carentes de rodovias, ferrovias, túneis e conexões marítimas e aéreas entre nossos países. Mas explica também a falta, até muito recentemente, de programas de cooperação nas áreas de defesa, segurança e combate ao narcotráfico. Se o vizinho é visto como competidor ou rival, a desconfiança exige limitar os contatos, criar barreiras para contê-los. Afinal, seguindo esse raciocínio, por que deveríamos construir uma ponte na fronteira se isso pode facilitar eventual movimento de tropas invasoras? Por que deveríamos criar vínculos entre agências de defesa ou de segurança se achamos que um de seus objetivos precípuos é minar nossa própria segurança e defesa?

Como superar essa visão equivocada? Não existem respostas fáceis, mas as relações Brasil-Argentina podem oferecer algumas pistas. A lógica da rivalidade só foi superada quando se afirmou a consciência de que ganharíamos muito mais juntos do que separados. Isso não ocorreu apenas pela visão dos líderes políticos, ainda que os Presidentes Alfonsín e Sarney, em meados da década de 1980, tenham tido papel central nessa aproximação. O fator que explica a ruptura com o passado de rivalidade e a busca de um futuro de amizade e integração é a democracia. Apenas quando as sociedades civis puderam expressar-se livremente e passaram a influir sobre os destinos de

seus respectivos países foi possível deixar de lado vetustos preconceitos derivados de uma geopolítica míope. Só então os dois países lançaram-se em um projeto de integração cuja base é o reconhecimento de que unidos somos mais fortes e mais capazes de alcançar o desenvolvimento econômico e social.

Para que a integração sul-americana tenha futuro, e tudo indica que terá, é preciso envolver as sociedades, torná-las partícipes de um processo de mudança de mentalidade que ajude a sepultar a visão do outro como uma ameaça. A legitimidade, chave para que a fragmentação dê lugar à integração, só pode ser obtida por meio de um processo que seja reconhecido como mais favorável aos interesses e aspirações das populações. Há enormes desafios no caminho que levará à mudança de mentalidade e à afirmação de um papel central para as sociedades, mas é certo que a história de fragmentação apenas ajudou a reproduzir uma estrutura de poder tradicional nas relações internacionais, em que nossos países tiveram de se contentar em lidar individualmente com a Potência da vez, invariavelmente em posição de inferioridade, disputando as atenções dos mais fortes fora da região na tentativa de obter benesses em detrimento do vizinho. Quem ganhou com isso? Certamente não foram os países da região.

Apenas no final do século vinte começamos a liberar-nos das amarras de uma concepção ultrapassada de inserção internacional. Nossos países constataram que era preciso alterar o padrão histórico de relacionamento com o mundo. É isso que está na base da aproximação entre Brasil e Argentina e na assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL. Ao lançar um olhar retrospectivo sobre as últimas décadas, o que espanta não é a persistência de traços de rivalidade ou a existência de resquícios de competição entre países sul-americanos, mas o grau e a profundidade dos avanços alcançados, em tão pouco tempo, na direção de uma maior integração, sobretudo levando-se em conta a referida herança histórica. A UNASUL representa, como veremos, o coroamento desse processo de afirmação de uma identidade sul-americana contra a dispersão e a pulverização histórica das Nações da região.

3. UNASUL: rompimento com um paradigma histórico

Quando a política externa brasileira busca consolidar uma América do Sul integrada, não está em absoluto abandonando o objetivo de uma América

Latina unida. Está simplesmente aproveitando oportunidades concretas de integração que se apresentam em função de condições geográficas. Nossa opção pela América do Sul nunca excluiu outras dimensões igualmente cruciais de nossa inserção internacional. Ela é expressão, acima de tudo, da realidade da geografia, que, quer queiramos, quer não, impõe a necessidade de lidar com a proximidade como fator incontornável de nossa diplomacia. Há uma diferença fundamental entre o ceticismo histórico em relação a nossos vizinhos e ao processo de integração sul-americana – herança da rivalidade ibérica – e a atual visão que se afirma na sociedade brasileira: a proximidade, hoje, não é mais vista como um desafio no sentido negativo, mas como oportunidade de gerar uma integração solidária, capaz de assegurar crescente prosperidade econômica e justiça social para todos.

A primeira reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, ocorrida em Brasília em 2000, foi o marco zero do processo que levaria à UNASUL e serviu para lançar a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Física da América do Sul (IIRSA). Foi um passo importante, sem dúvida, mas que não rompeu totalmente com o paradigma de um desenvolvimento para fora da região. Na reunião de 2000, não estava ainda presente a nova visão política do papel que a América do Sul poderia desempenhar na solução de seus próprios problemas. Havia uma intenção mais modesta, de articular projetos de infraestrutura para melhorar a vinculação com outros países e regiões. Não que isso seja ruim, ao contrário, mas faltava, naquele momento, a ambição de gerar um desenvolvimento para dentro da América do Sul, unindo os países da região em projetos comuns para ajudar a superar deficiências em distintas áreas e resolver problemas que exigem concertação política e cooperação.

Esse cenário tem um ponto de inflexão na Cúpula de Cuzco, em 2004, em que se lançou a Comunidade Sul-América de Nações (CASA). Dois anos e meio depois, os Chefes de Estado e de Governo voltaram a reunir-se e lançaram, em 2007, na Ilha Margarita (Venezuela), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Um ano mais tarde, em maio de 2008, os mandatários da região assinaram o Tratado Constitutivo da UNASUL, dando-lhe personalidade jurídica e definindo o quadro de sua ação. O Tratado foi assinado por todos os países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e já foi ratificado por Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela. Na Argentina e no Chile, está prestes a ser ratificado, tendo sido aprovado pelo Parlamento.

No Brasil, o Tratado foi aprovado pelas Comissões pertinentes da Câmara dos Deputados e aguarda exame pelo Plenário daquela casa antes de ser enviado ao Senado Federal.

Na essência, a UNASUL é o arcabouço sob o qual se buscam articular as relações de aproximação e integração entre os países da América do Sul nos mais diversos campos. O objetivo declarado da UNASUL não é se tornar um bloco comercial no curto prazo, mas ampliar as possibilidades nas áreas de infraestrutura, investimentos e energia, além de outras possíveis, como segurança e defesa, políticas sociais, educação e saúde. O que se busca com a integração sul-americana é utilizar a proximidade física e os objetivos comuns – sobretudo os relacionados ao crescimento econômico e à justiça social – para potencializar os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento, o que representa um rompimento com o paradigma histórico de buscar o desenvolvimento dando as costas para a própria região.

A UNASUL tem origem nessa constatação básica: a de que é preciso aproveitar a proximidade e transformá-la em concertação política e em cooperação, já que a natureza de vários problemas enfrentados pela região demanda ação conjunta. O Tratado Constitutivo da UNASUL adota abordagem pragmática: em cada área, as diplomacias dos doze Estados Membros têm por mandato, de início, identificar oportunidades e negociar acordos apropriados. Nem todas as áreas estruturantes deverão avançar de forma paralela. Algumas poderão registrar avanços mais rápidos, ao passo que outras terão desempenho mais lento.

Embora o Tratado ainda não esteja em vigor, a UNASUL já é uma realidade política na região. A UNASUL forneceu o âmbito de concertação para ajudar a Bolívia a superar grave crise política interna, que ameaçava a própria unidade do país. A Presidência *Pro Tempore* chilena convocou Cúpula Extraordinária, em 2008, na qual os países da região emprestaram seu apoio a uma solução negociada e apoiaram a preservação da integridade territorial do país andino. A UNASUL não só mediou negociações entre o Governo e a oposição na Bolívia, mas também enviou observadores eleitorais em diversas ocasiões e criou uma Comissão que investigou o chamado massacre do Pando. Assim, deu contribuição importante para garantir a estabilidade das instituições democráticas, bem como para a proteção e a promoção dos direitos humanos. A tarefa desempenhada pela UNASUL não concorreu com outros organismos internacionais, mas certamente a proximidade geográfica, a sensibilidade para a realidade de um país vizinho e o interesse compartilhado em ter uma região

estável deram ao bloco sul-americano capacidade de influir positivamente que outros, talvez, não teriam. Mais recentemente, o Secretário-Geral da UNASUL desempenhou papel construtivo na reaproximação entre Venezuela e Colômbia, que restabeleceram relações diplomáticas e criaram mecanismos bilaterais para fortalecer a cooperação em diversas áreas.

O Tratado da UNASUL identifica áreas prioritárias que podem ser consideradas eixos estruturantes da integração sul-americana. Não se trata de uma lista exaustiva de áreas e setores, mas uma indicação das prioridades iniciais para desenvolver projetos e orientar a própria construção institucional da nova organização. Em geral, essas prioridades coincidem com os Conselhos setoriais de nível ministerial que vêm sendo paulatinamente criados. Em dezembro de 2008, na Cúpula de Sauípe, no Brasil, foram criados dois Conselhos da UNASUL em nível ministerial: o Conselho de Defesa e o Conselho de Saúde. Além disso, já havia um Conselho Energético Sul-Americano, que, por força do Tratado Constitutivo, foi incorporado à UNASUL. Essa construção institucional continuou com a criação de novos Conselhos na Cúpula de Quito, em 10/08/09: Desenvolvimento Social; Problema Mundial das Drogas; Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; e Infraestrutura e Planejamento.

Alguns desses Conselhos têm gerado resultados muito concretos. O Conselho Energético elaborou diretrizes para a Estratégia de Integração Energética, um Plano de Ação e um esboço de Tratado de Integração Energética. Na Cúpula de Quito (10/08/2009), as diretrizes e o Plano de Ação foram aprovados. Estão em curso trabalhos para um futuro Tratado Energético, que deverá servir para fixar as bases para projetos de grande envergadura, cuja dimensão transcende a capacidade de implementação dos governos nacionais, bem como para determinar os termos de referência para a participação de empresas estatais e privadas da região nesse processo. A única experiência similar no mundo é a Carta de Energia da União Europeia, cuja elaboração demandou mais de dez anos.

O Conselho de Saúde Sul-Americano avançou em diversas áreas. Não apenas realizou reuniões de emergência para discutir e coordenar a resposta à Gripe A/H1N1, como adotou plano de ação e estruturou-se em Grupos Técnicos para executar projetos prioritários nas áreas de Escudo Epidemiológico; Desenvolvimento dos Sistemas de Saúde Universais; Acesso Universal a Medicamentos; Promoção da Saúde e Ação sobre os Determinantes Sociais; e Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos

em Saúde. O Brasil foi escolhido como coordenador do Grupo Técnico sobre Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos em Saúde, refletindo o grande interesse brasileiro no assunto, de que é exemplo a proposta de sediar no Brasil uma “Escola Sul-Americana de Governo em Saúde”, tirando proveito da experiência de instituições nacionais, tais como a Fundação Oswaldo Cruz, o Instituto Nacional do Câncer, o Instituto Butantã e diversas universidades públicas.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) conta igualmente com Plano de Ação para o período de 2009-2010. O objetivo consiste em promover um conjunto de iniciativas exequíveis no curto e no médio prazos. O documento constitui uma agenda ampla para a construção de uma identidade sul-americana na área de defesa, que se expressará, de maneira gradual e flexível, por meio de iniciativas nas seguintes áreas principais: criação de uma rede para intercambiar informações sobre políticas de defesa; compartilhamento e promoção de maior transparência no tocante a informações sobre gastos e indicadores econômicos de defesa; planejamento de exercício combinado de assistência em caso de catástrofe ou desastres naturais; organização de conferência sobre lições aprendidas em operações de paz; elaboração de diagnóstico da indústria de defesa dos países-membros, identificando capacidades e áreas de associação estratégicas, com o fito de promover a complementaridade; e ações de formação e capacitação de recursos humanos, com intercâmbio entre academias militares.

Há ainda avanços em outros eixos estruturantes da integração, como é o caso da infraestrutura e do financiamento. No caso do Conselho de Planejamento e Infraestrutura, o desafio será dar um salto de qualidade no trabalho desenvolvido no âmbito da IIRSA desde 2000. Por razões diversas, há projetos que foram executados e outros que ficaram no papel. O desafio do Conselho será identificar gargalos de financiamento e gerar sinergias para tirar do papel aqueles projetos que ajudem a aumentar a integração física e o desenvolvimento para dentro da região, em vez de pautar-se apenas pelas condicionalidades e diretivas provenientes das grandes instituições multilaterais de crédito. Nesse sentido, outro papel importante na integração sul-americana será desempenhado pelo Banco do Sul, cuja ata constitutiva foi assinada em Buenos Aires, em dezembro de 2007.

Em 2009 e no início de 2010, boa parte da energia da UNASUL se voltou para os temas de defesa e segurança na região, que, ao lado da concertação política, é outro eixo estruturante prioritário para a integração

sul-americana. A Cúpula de Quito, em 10/08/09, serviu para que muitos líderes expressassem preocupação com o uso de bases militares colombianas pelos EUA. Convocou-se uma Cúpula, em Bariloche (Argentina), em 28/08/09, para tratar da questão, em que foi adotada decisão presidencial consagrando a necessidade de que todos os países deem garantias de respeito à integridade territorial e à soberania dos Estados. Além disso, a resolução convocou reunião de Ministros de Relações Exteriores e de Defesa para desenhar medidas de fomento da confiança na região, não só em matéria de cooperação militar com terceiros, mas também, por insistência da Colômbia, em temas como tráfico de armas e drogas e atividade de grupos armados à margem da lei.

O observador desavisado pode achar que essas reuniões seriam sinal de retrocesso no processo de integração, uma vez que são motivadas por preocupações e até mesmo tensões entre Estados membros da UNASUL. Na realidade, a atividade da UNASUL na esfera da defesa demonstra que existe uma crescente consciência de que os problemas nessa área precisam ser resolvidos pela região, que pode e deve dotar-se de mecanismos próprios para encontrar soluções duradouras. Foi com esse propósito que os Ministros de Relações Exteriores e de Defesa reuniram-se em Quito nos dias 15/09/09 e 27/11/09. Na segunda reunião, foi adotada resolução contendo medidas de fomento da confiança e de transparência em áreas como gastos militares, movimentação de tropas na fronteira, registro de acordos de cooperação militar, além de garantias e métodos de verificação do cumprimento das obrigações assumidas. Medidas de construção da confiança são discutidas normalmente no âmbito da OEA. A novidade, na UNASUL, é que as medidas adotadas não constituirão mera recomendação de execução voluntária, mas terão caráter obrigatório.

O Conselho de Defesa Sul-Americano será o protagonista da criação dos mecanismos necessários para dar cumprimento às medidas adotadas. Nesse campo, estamos discutindo mais do que as questões de defesa envolvendo a prevenção de conflitos entre os atores clássicos que são os Estados. A resolução dos Ministros inclui também ações de cooperação na área da segurança, incluindo a cooperação contra o tráfico de armas e contra as atividades de grupos armados à margem da lei, como exigia a Colômbia. É verdade que essa discussão revela diferenças importantes entre alguns países da região, em particular a Venezuela e a Colômbia. É claro que ainda estamos longe do ideal na área da construção da confiança, mas é inegável que estamos dando passos concretos na boa direção. Há problemas que por características

intrínsecas dependem da cooperação regional para serem solucionados. Se não houvesse a UNASUL para fornecer o *locus* necessário para esse esforço, teríamos de criá-la.

4. O Conselho Sul-Americano sobre o problema mundial das drogas

Se um país da região combate o tráfico de drogas, ainda que com cooperação de terceiros e com alta tecnologia, os criminosos passam para o território vizinho. Se não houver confiança para compartilhar dados de inteligência e para estabelecer cooperação com os vizinhos, recursos utilizados no combate aos criminosos em um país podem ser totalmente desperdiçados. Na área da defesa, temos situação semelhante. A percepção de que o vizinho é um aliado potencial e não um adversário não pode ser imposta de fora para dentro, por obra e graça de potências extrarregionais. A história da América Latina está pontilhada de exemplos de intervenções externas, golpes de Estado e episódios de violência estimulados por países de outra região, desde os tempos da colônia. Espera-se que essa época esteja superada. Mas essa história deixou marcas e é compreensível que ainda suscite suspeitas em determinados países. Por isso, a melhor maneira de criar uma agenda positiva na área de defesa e de segurança é começar pelo fortalecimento da cooperação na própria região. Apenas uma relação baseada na cooperação genuína entre os países da região será capaz de prevenir tensões e desconfianças, criando ambiente mais propício até mesmo para que eventual cooperação com países de fora da região não seja vista como potencial ameaça.

Antes de voltar o olhar para o potencial que representa a criação do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, detenhamo-nos por um instante no quadro mais geral da questão. O Relatório Mundial sobre Drogas de 2010, publicado pelo Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime, coloca uma pergunta que está longe de ser retórica: “é factível eliminar ou reduzir de forma significativa toda a oferta e demanda de drogas até 2019, como pedem os Estados membros?”. Essa pergunta, independentemente das respostas que especialistas possam dar com base em dados estatísticos e na análise qualitativa do fenômeno, já constitui em si mesma atestado de fracasso parcial, tendo em vista que em 1998, por ocasião do período extraordinário de sessões da Assembleia Geral, os Estados

adotaram decisão no sentido de alcançar a “eliminação ou a redução significativa” da produção ilícita e do uso indevido de drogas até 2008. Essa meta não foi alcançada, ao menos nos níveis esperados. Não é preciso ser perito no assunto para verificar que as estratégias até agora adotadas não deram os resultados necessários. Talvez sucessos parciais possam ser citados. É possível que algumas experiências nacionais tenham caminhado melhor do que outras. Mas a cooperação internacional no tema segue em larga medida ineficaz, com aumento tanto na produção quanto no consumo das drogas ilícitas, apesar dos vultosos recursos investidos em equipamentos, tecnologia e repressão no contexto do que ficou conhecido como a “guerra contra as drogas”.

O problema das drogas demonstra que não há soluções mágicas, muito menos as que são impostas por razões de ordem estratégica. Há um descompasso entre avanços conceituais, como a noção de responsabilidade comum e compartilhada, e a política concreta de combate ao flagelo das drogas, que, ao menos em sua versão hegemônica, continua buscando distribuir de maneira desigual tal responsabilidade. A velha diferenciação entre países produtores, países de trânsito e países consumidores está se diluindo rapidamente. No entanto, o modelo tradicional parece ser o de continuar apostando numa perspectiva voltada para o caráter bélico da empreitada, ou seja, a vertente da guerra sem trégua ao narcotráfico e às organizações criminosas, com o objetivo primordial de reduzir a oferta, em particular nos países identificados como produtores. Ao impor a visão belicista, perdem-se de vista outras dimensões igualmente importantes, como aspectos de saúde pública e fatores sociais que levam ao aumento da demanda. À retórica da guerra, vem acoplada uma política deliberada de combate unidimensional à oferta, como se apenas a militarização fosse capaz de render progressos reais nessa seara.

Os países sul-americanos se veem diante da urgência de superar, não apenas nos conceitos, mas, sobretudo, na prática, a maneira simplista de ver a questão. Combate sem trégua ao crime não é incompatível com a perspectiva humanista de tratamento do usuário e de prevenção ao uso das drogas. A penalização dos traficantes e o desmantelamento das redes de distribuição, por meio de ações de inteligência e de repressão, podem e devem conviver com políticas que ofereçam alternativas aos camponeses que se dedicam a cultivos ilícitos. É certo, porém, que ações integrais e abrangentes, que superem a falsa oposição entre “proibicionistas/militaristas” e “liberais/humanistas”, não

nos serão oferecidas como um prato pronto. Ao contrário, se quisermos fugir às supostas soluções mágicas, que nos prometem resultados com a instantaneidade apenas ilusória de um passe de prestidigitador, devemos trilhar nosso próprio caminho, o que nem sempre será fácil e simples. Pelo caráter transnacional do problema, não resta dúvida que esse caminho deve ser construído coletivamente, pelos países que, por serem vizinhos, estão mais diretamente afetados pelo que se passa no entorno imediato. Apenas soluções gestadas de maneira cooperativa pela própria região poderão fornecer soluções palpáveis e duradouras, eliminando o simplismo das fórmulas prontas – que nem seus autores ousam executar em seus próprios países –, as quais têm sido ineficazes porque parciais e unilaterais.

Esse caminho, antes mero desejo de mentes inquietas, passou a existir como potencial a partir da criação, em agosto de 2009, do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. Em 2010, foi possível dar um passo adiante com a negociação do Estatuto, cuja redação incorporou uma visão abrangente e equilibrada. Ao reafirmar a noção de responsabilidade comum e compartilhada na questão das drogas, o Estatuto estabelece claramente que o problema requer enfoque integral, multidisciplinar e equilibrado das estratégias de redução da oferta e da demanda. Nesse sentido, afirma que, de maneira a superar “a discriminação contra países e/ou regiões”, o enfrentamento do problema deve ser encarado de maneira coordenada em todos os elos da cadeia: demanda, produção, tráfico, distribuição, desvio de precursores químicos e outras substâncias utilizadas na produção, lavagem de ativos e demais delitos conexos. Em todos esses campos, o Estatuto prevê a elaboração de programas de cooperação regional, com respeito à soberania e à integridade territorial dos países, aos direitos humanos e ao meio ambiente.

O próximo passo, que já começou a ser discutido, será a elaboração de um plano de ação para o Conselho. Entramos na fase de dar expressão, por meio de programas e projetos de cooperação, aos princípios gerais e aos objetivos identificados no Estatuto. Esse plano deverá contribuir para um salto de qualidade nas relações entre os países sul-americanos, gerando oportunidade concreta de superar desconfianças e aprofundar a cooperação genuína, baseada nos interesses da própria região. Trata-se de criar uma matriz sul-americana para o combate às drogas. O plano de ação, quando estiver consolidado e em operação, constituirá a primeira iniciativa sul-americana abrangente contra as drogas, rompendo, nesse campo crítico e prioritário, com o paradigma anterior da subordinação ou, em referência a

Nelson Rodrigues, com o complexo de “vira-lata” que acomete parte da elite dita “bem pensante” não só no Brasil, mas em toda a região. Também aqui o principal obstáculo é superar a colonização das mentes, que nos impede de pensar com nossa própria cabeça e forjar nossos próprios conceitos para atacar os problemas sem sacrificar nossos interesses e valores.

É claro que não se pode tomar o trabalho do Conselho de Drogas isoladamente, por melhores que venham a ser o plano de ação e os programas que daí emanem. A consolidação da UNASUL, em todas suas esferas, é um esforço multidisciplinar. Os avanços em uma área têm óbvias repercussões nas demais. Por essa razão, é importante manter visão estratégica de onde estamos e aonde queremos chegar. Vários problemas no campo das drogas não serão superados apenas com programas de redução da oferta e da demanda, mas dependerão do sucesso em campos como o fortalecimento das instituições democráticas, o reforço das redes de proteção social e a geração de novas oportunidades de desenvolvimento econômico por meio do incremento do comércio regional e dos investimentos. Se ampliarmos o acesso ao mercado brasileiro para exportações de nossos vizinhos, criam-se condições adicionais para que o desenvolvimento de setores produtivos absorva a mão de obra antes empregada em cultivos ilegais. Se conseguirmos reforçar as agências dos países vizinhos, como as aduanas e os órgãos de segurança, por meio de projetos de cooperação, estaremos impedindo que a fragilidade institucional e o vazio da ausência de Estado seja aproveitado por interesses escusos de toda sorte.

Boa parte dos esforços pela substituição de cultivos ilícitos estará fadada ao fracasso se não houver uma nova perspectiva para a liberalização do comércio internacional na área agrícola. Essa questão certamente extrapola a esfera dos especialistas no tema drogas, mas é evidente a conexão entre os multimilionários subsídios agrícolas concedidos pelos países desenvolvidos a seus produtores rurais e as dificuldades de erradicar cultivos ilegais em determinados países em desenvolvimento. A eliminação desses subsídios e a efetiva liberalização do comércio agrícola tornaria a produção de alimentos nos países em desenvolvimento muito mais atrativa, ao garantir mercado e preços adequados para camponeses e agricultores. A conclusão da Rodada Doha da OMC poderia igualmente ser incentivo poderoso para políticas mais efetivas de substituição de cultivos ilegais por plantações lícitas.

Certamente encontraríamos outras questões que são tratadas de maneira estanque, mas que têm repercussões no combate às drogas. Um caso que se

impõe é o esforço da comunidade internacional para o controle e o rastreamento de armas pequenas e leves, um regime cujo fortalecimento seria fundamental para o combate ao narcotráfico. Qual o interesse real dos grandes produtores mundiais de armas no fortalecimento desse regime? Tampouco está claro como os recursos financeiros que alimentam a indústria das drogas são lavados e reciclados. Afinal, é nos grandes centros consumidores que a droga tem seu preço final fixado, garantindo ao “importador” e “distribuidor” nesses centros a “parte do leão” dos lucros do comércio ilegal. Não é preciso grande esforço para perceber que esses assuntos – subsídios agrícolas, comércio de armas e fluxos financeiros suspeitos –, talvez por tocarem em calcanhares-de-aquiles de alguns protagonistas globais, sejam particularmente sensíveis e não recebam a devida atenção. Não parece razoável, porém, fechar os olhos para essas questões.

5. Conclusão

Muita gente não entende por que o Brasil precisa ajudar no desenvolvimento dos países vizinhos, mas é esse desenvolvimento que dará à região a capacidade de lidar com seus problemas de maneira soberana e integral, gerando soluções de longo prazo para problemas que afetam todos os países da região. No campo do combate às drogas, não existem soluções prontas e todos têm algo a aprender e a ensinar. Para que a cooperação na região seja efetiva, deveremos fazer o esforço de nos despirmos de preconceitos para ver a realidade de cada um no contexto econômico, social, político e cultural em que se inserem. Ao Brasil, caberá demonstrar solidariedade aos que possuem dificuldades e buscar nos vizinhos ensinamentos que nos ajudem a aperfeiçoar nossa própria experiência nacional, criando uma sinergia e programas regionais que permitam fazer da América do Sul uma “Zona Livre de Drogas”.

A criação da UNASUL representa a maturidade da América do Sul na construção de um mundo multipolar. Apesar de diferenças políticas, econômicas e até ideológicas, começamos finalmente a trilhar um caminho comum, buscando soluções regionais para nossos problemas. A UNASUL nasce do rompimento de um paradigma histórico, da nova lógica que preside os esforços de integração regional. Estamos buscando na própria região alternativas concretas para o desenvolvimento, a estabilidade e a paz. Essa visão é compatível com relações adequadas com os EUA, com a Europa e

com o Japão. Estamos na busca dessas alternativas porque são mais eficazes, além de responderem melhor aos nossos próprios interesses e aspirações. Trata-se de um processo que não está isento de percalços, de idas e vindas e, em certos setores, de recuos momentâneos. O sucesso deve ser medido em termos de uma visão estratégica de longo prazo, e não pela fotografia instantânea que retrata apenas um momento. Dessa perspectiva estratégica, a UNASUL está dando passos importantes e já demonstra um patrimônio respeitável de avanços concretos, apesar do pouco tempo desde a assinatura do Tratado Constitutivo.

Da perspectiva brasileira, o sucesso da integração pode ser constatado com a régua de estatísticas de comércio e investimento. Se analisarmos não o último mês, mas os últimos sete anos, é possível distinguir uma tendência de avanços nada desprezíveis, que demonstra ganhos duradouros que aparecem como consequência de uma política de longo prazo. Em 2002, nossas exportações para a América do Sul foram de 7,5 bilhões de dólares. Em 2008, alcançaram 38,4 bilhões, aumento de 412%. Embora em 2009 tenha havido uma queda de cerca de 26% no fluxo comercial com a região, em função da crise mundial, o índice de bens industrializados nas exportações brasileiras para a região alcançou cerca de 90%, superior a outras regiões, demonstrando a alta qualidade do comércio regional. Na área dos financiamentos, o total aprovado pelo Brasil para a América do Sul até o final de 2009 chegou a mais de 8 bilhões de dólares. Desse total, cerca de 3,1 bilhões de dólares referem-se a projetos em execução ou já concluídos e aproximadamente 4,9 bilhões a projetos já aprovados, mas ainda pendentes. São projetos, sobretudo, de infraestrutura, que ajudam as empresas brasileiras e contribuem para o desenvolvimento dos países da região. Além disso, são cada vez mais comuns investimentos diretos de empresas brasileiras em países da região e de empresas sul-americanas no Brasil.

Temos o desafio de assegurar que esses números continuem positivos e se traduzam em base mais sólida para promover um desenvolvimento sul-americano integrado e na linha dos interesses brasileiros. Por essa razão, a política externa brasileira para a América do Sul se pauta por uma visão pragmática de viabilização de negócios e investimentos, mas também está imbuída de visão política e estratégica de longo prazo, que não perde de vista a necessidade de garantir que a prosperidade alcance nossos parceiros na região, para que todos possam crescer. A UNASUL é um instrumento para lograr esse objetivo, superando assimetrias e construindo prosperidade e

desenvolvimento para todos. A América do Sul cada vez mais integrada não pode prescindir da busca da legitimidade para que realize todo seu potencial. Esse empreendimento deve contribuir para o progressivo resgate da enorme dívida social sul-americana, favorecendo a realização de negócios e investimentos públicos e privados economicamente rentáveis, mas sem deixar de ser fator de distribuição de renda e fortalecimento das políticas sociais e de acesso das populações a condições dignas de vida. É a legitimidade decorrente do progresso social que tornará a integração um objetivo permanente de todos os países da região. Essa é a chave para alcançar uma região mais forte, capaz de resolver com eficiência seus próprios problemas e dotada de voz e influência nos grandes temas globais. Um Brasil que contribui para que sua região avance no caminho da prosperidade e da justiça social reforça suas credenciais como fator de estabilidade e progresso no mundo. O êxito desse projeto ajudará a ampliar a capacidade do Brasil de projetar os mesmos valores e interesses que balizam nossa atuação regional no contexto mais amplo de luta por uma ordem internacional mais democrática e justa.

O esforço de construção de uma ordem internacional multipolar não é contra ninguém, mas a favor de nós mesmos, países do Sul que por tanto tempo estivemos alijados dos núcleos internacionais de tomada de decisão. A meta não é reproduzir uma ordem excludente ou uma lógica de soma zero em que, para ganharmos, outros têm necessariamente de perder. Ao contrário, o aprendizado histórico da América do Sul nos garante uma sabedoria e um bom-senso na busca de condições internacionais que sejam cooperativas e favoreçam a paz e o desenvolvimento para todos, sem exclusivismos de qualquer espécie e privilégios ilegítimos. Defendemos o multilateralismo, o respeito ao direito internacional e a solução pacífica de controvérsias. Propugnamos por esquemas mais justos nos campos econômico e comercial, que removam barreiras inaceitáveis aos produtos dos países em desenvolvimento e criem condições mais estáveis no manejo das finanças globais, sem deixar de garantir recursos adequados para a ajuda ao desenvolvimento.

Nesse esforço, o tema das drogas não é exceção. Também nesse campo queremos encontrar soluções genuínas, que garantam o respeito a nossos interesses e valores. Sem isso, teremos de nos contentar daqui a dez anos a repetir o objetivo de “erradicar ou reduzir substancialmente” a produção e consumo de drogas, como já fizemos 10 anos atrás, com o peso crescente sobre nossas consciências das vítimas que ficaram pelo caminho: vítimas das drogas e dos interesses econômicos por trás delas; vítimas das políticas

equivocadas que, na ilusão de encontrar soluções fáceis, afastaram a possibilidade de construção de um caminho próprio, mais adequado à realidade de nossos países. O Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, assim como o edifício mais amplo da UNASUL, representa a esperança de que não reincidiremos no erro.

Um desses erros parece ter sido a ênfase quase exclusiva no combate tradicional à oferta, por meio da repressão pura e simples. O primeiro efeito benéfico de um Conselho de Drogas no âmbito da UNASUL será equilibrar essa balança, colocando no topo da agenda internacional outras questões, talvez mais complexas, para que a ação global contra as drogas seja eficaz. O estatuto do Conselho constitui sinal importante, ao ressaltar que será necessário manter uma perspectiva abrangente e equilibrada, com programas de combate às drogas voltados tanto para a redução da demanda quanto do consumo. O êxito dos programas e projetos de cooperação que serão engendrados por meio do plano de ação do Conselho dependerá ainda de se colocar no topo da agenda internacional outros temas relevantes, até agora negligenciados ou, pelo menos, encarados de maneira estanque e isolada, sem clareza quanto ao seu impacto sobre o combate às drogas. Neste artigo, três questões foram evocadas, a título meramente exemplificativo: os subsídios agrícolas dos países desenvolvidos, o comércio de armas pequenas e leves e a movimentação, por redes ilegais, de imensos recursos financeiros nos grandes centros consumidores.

Cabe aos nossos países colocar em pauta esses e outros temas de maneira ativa, de modo a equilibrar a balança em benefício de ações mais abrangentes e eficazes. Toda a agenda do desenvolvimento, do fortalecimento das instituições locais e da capacitação de agentes do Estado possui repercussão direta no enfrentamento do problema das drogas. Se a história sul-americana nos legou uma lição – e a história recente da cooperação externa para o combate às drogas não é exceção – é a de que raramente fórmulas importadas atenderam nossos melhores interesses. Foram vendidas como panaceias, mas provaram-se, na melhor das hipóteses, placebos sem efeito sobre o mal que se queria combater. Isso quando não o agravaram perigosamente. O que se pretende com a UNASUL é criar capacidades locais para que possamos resolver nossos problemas de maneira soberana, o que não equivale a rejeitar *a priori* a cooperação extrazona, mas significa assegurar que essa cooperação não seja a única alternativa disponível e que, quando a ela se recorra, não seja imposta unilateralmente, mas ajude a realizar as metas traçadas na região para atender nossos legítimos interesses de longo prazo.



3 - Política Externa Brasileira para a América do Sul, Central e Caribe

INTEGRAÇÃO PELA POLÍTICA: SOLIDARIEDADE E CÍRCULOS CONCÊNTRICOS

América do Sul, Central e Caribe: o desafio da integração

1. Introdução

O Brasil adquiriu, nos últimos anos, um novo perfil internacional. Ancorado em uma política econômica responsável, na estabilidade macroeconômica e em vigorosas políticas sociais, o país tem crescido de maneira consistente, gerado empregos de qualidade e diminuído progressivamente a brecha da desigualdade social. Esse esforço interno, contudo, não se dissocia da política externa, que também é um veículo para potencializar as oportunidades de desenvolvimento e bem-estar. Ao ser reconhecido com um país central na busca de uma governança global mais equilibrada em distintas áreas, o Brasil não voltou as costas para sua região. Ao contrário, ficou claro que esse novo perfil global do país – produto não apenas dos êxitos internos, mas também de uma política exterior ativa na busca de uma projeção de nossos valores e interesses – não pode prescindir, para consolidar-se e dar os frutos almejados, de um projeto de integração consistente em nossa própria região.

Para entender o papel desempenhado pelo Brasil no mundo de hoje, é preciso levar na devida conta essa interdependência entre nosso projeto nacional de desenvolvimento, a região em que estamos inseridos geograficamente e o perfil internacional de potência emergente que nos atribuem pela influência crescente do Brasil nos mais diversos tabuleiros das relações internacionais. O Brasil tem sido chamado a dar contribuição política e diplomática para temas típicos da governança mundial, mas o faz com a plena consciência de que apenas uma região forte, capaz de resolver seus próprios problemas a partir de uma avaliação de seus legítimos interesses, poderá dar ao país a base sólida de que necessita para consolidar seu desenvolvimento nacional e ampliar seu papel nos temas globais.

Pensar o futuro do Brasil hoje requer refletir sobre o futuro e os desafios da nossa região em seu conjunto. Os desafios são de distintas ordens, mas a maioria possui a característica de perpassar nossos países da América do Sul, América Central e Caribe de uma maneira transversal, desconhecendo fronteiras e graus de desenvolvimento econômico e social. Por isso, as soluções também devem ser, em grande medida, coordenadas ou não serão eficazes. Devemos travar batalhas conjuntas para vencer os flagelos da pobreza, da miséria, da fome e da doença. Temos de encontrar meios de gerar desenvolvimento e renda, superar os obstáculos à incorporação de tecnologia nos processos produtivos, encontrar fontes seguras de energia, ampliar a integração produtiva, fortalecer os tecidos industriais na região e reforçar as instituições do Estado de direito. E, não menos importante, devemos encarar de maneira resoluta os desafios representados pela chamada globalização do crime, em particular o fenômeno do tráfico de estupefacientes e os delitos conexos.

No entanto, ainda há má compreensão da política do Brasil para a região. Conceitos como solidariedade são interpretados na grande imprensa como “ingenuidade” e “idealismo”. O que há é um realismo, que poderia ser chamado de esclarecido, e que está diretamente ligado aos interesses nacionais do Brasil neste início de século. A política brasileira para a região é, a um só tempo, solidária e pragmática. A dimensão da solidariedade remete aos valores defendidos pelo Brasil na busca de uma ordem internacional que não seja imposta pelos mais fortes, mas ofereça espaço para que todos possam auferir os benefícios do desenvolvimento e participar das decisões que afetam seu destino. O pragmatismo remete à dimensão dos interesses, mas não os de curto prazo e sim os que se vinculam a uma visão estratégica sobre o

desenvolvimento do Brasil e sua inserção soberana no mundo, objetivos que certamente serão muito mais difíceis de alcançar em meio à precariedade dos demais países da região.

Dito de outro modo, somos solidários porque essa atitude responde aos valores que estão na base de nossa identidade como Nação. Mas essa solidariedade reforça as condições para a defesa de nossos interesses de longo prazo, ou seja, fornece a moldura em que se insere a busca pragmática de objetivos de desenvolvimento e de progresso material com justiça social. Essa moldura de solidariedade é o que garante a legitimidade de nosso projeto para a região. Nesse sentido, o pragmatismo puro, destituído da solidariedade, seria na melhor das hipóteses inócuo, quando não francamente contraproducente. A solidariedade destituída do pragmatismo, por seu turno, perde seu sentido prático, dissipa-se nas boas ações que criam dependência da ajuda em vez de gerar capacidade de andar com as próprias pernas.

Para os que pensam que se trata de uma opção ideológica, basta lembrar uma passagem de instrução do Barão do Rio Branco para a nossa Legação no Paraguai em 1905, que sintetiza uma visão muito próxima da atual quanto à *rationale* da política solidária e pragmática para a região:

“O Brasil é e quer ser amigo do Paraguai, quaisquer que sejam os homens que o governem. Não há conflito de interesses entre os dois países. Não temos a pretensão de exercer influência política em nenhum dos Estados limítrofes. O que desejamos mui sincera e convencidamente é que todos eles vivam em paz, prosperem e enriqueçam”².

De fato, ao Brasil interessa que os países de nossa região prosperem, vivam em paz e contribuam, com seu próprio desenvolvimento econômico e social, para que se possa alcançar uma melhor distribuição do poder mundial. Apenas dessa forma, como sabia o Barão, o Brasil poderá ter a tranquilidade para perseguir seus objetivos nacionais, que são, na realidade, convergentes com a meta de uma melhor ação coletiva da região para atacar seus problemas e superar seus desafios mais urgentes. Afinal, a paz e a prosperidade, sabemos pela experiência histórica, não serão duradouras se não forem construídas como parte de um projeto de integração das nações da região. No passado,

² Apud. DORATIOTO, Francisco. *A política platina do Barão do Rio Branco*. Rev. Bras. de Pol. Int. 43 (2): 130-149, 2000. p. 136.

a região caiu vítima de fórmulas prontas que nos foram impostas de fora, como panaceias para os males locais, que prometiam justamente a paz e a prosperidade, mas que se provaram ilusórias.

Nosso principal desafio hoje, como parte do mundo em desenvolvimento e apesar de todas as diferenças culturais e particularidades que possam existir entre os países que compartilham essa condição, é produzir uma ruptura com os padrões de dominação do passado, transformando interesses objetivos compartilhados em ação coletiva para a transformação da ordem internacional no sentido da multipolaridade, única forma de assegurar o estabelecimento de regras globais mais justas e democráticas nos campos político e econômico que ajudem a reforçar os esforços nacionais e regionais para alcançar o desenvolvimento econômico e a justiça social. Essa multipolaridade deve ser construída de maneira muito concreta, forjando soluções autênticas para os problemas que nos afligem, sem ter de importar pseudo-soluções “chave na mão”, verdadeiras caixas pretas que muitas vezes nos vendem ou nos impõem de fora como soluções mágicas.

Este artigo pretende contribuir para uma reflexão acerca da importância da integração regional com vistas a encontrar soluções adequadas à realidade dos nossos países, colocando em perspectiva como nossa política externa solidária e pragmática pode contribuir para esse objetivo e, desse modo, ampliar a projeção dos interesses da região no contexto global. Nesse sentido, buscará fornecer uma visão geral das linhas de força estruturais do processo histórico que vai da colonização até a criação do MERCOSUL, da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de outras iniciativas de integração e concertação política. Além disso, dará alguns exemplos recentes de formação de uma vontade coletiva na região que já está dando frutos em termos de ações concretas de cooperação, o que pode ter caráter exemplar no esforço de reproduzir experiências e boas práticas de cooperação sul-sul. Ao final, pretende-se propor algumas ideias sobre o sentido político, diplomático e estratégico de perseverar na construção de arranjos regionais para alcançar o desenvolvimento, o bem-estar e a inserção soberana dos países da região ordem mundial.

2. Um pouco de história: desintegração e integração da região

A maioria dos países latino-americanos está completando 200 anos de independência. O Bicentenário da ruptura dos laços com a Coroa Espanhola é também um momento de reflexão sobre os rumos de cada Nação e do grande

sonho de integração de Bolívar, o Libertador de vários países sul-americanos. Boa parte dessa história de 200 anos mostra, porém, que, em vez de construir a integração entre vizinhos e irmãos, o que prevaleceu foi a lógica da fragmentação. No lugar da união, a intolerância do colonizador perpetuou-se em guerras fratricidas, na busca de interesses regionais ditados por chefes de guerra e caudilhos preocupados em assenhorear-se de nacos dos antigos domínios espanhóis. O Brasil seguiu outro caminho lograr fundir duas unidades portuguesas da América do Sul, o Grão-Pará e o Brasil inicial. Além disso, as peculiaridades da colonização portuguesa, tida como relativamente mais tolerante com poderes regionais, pode ter contribuído para assegurar a unidade brasileira. Não obstante, o Brasil mimetizou a rivalidade entre as novas Nações da região, acentuando as diferenças em relação aos vizinhos pela peculiaridade de ser um Império rodeado de Repúblicas e possuir língua e cultura próprias.

Antes da chegada do colonizador ao continente americano, civilizações importantes haviam florescido na região. A civilização asteca ocupava o território do atual México, juntamente com os Maias, fixados nas regiões da América Central. Os Incas, por sua vez, espalhavam-se pelas regiões ao longo da Cordilheira dos Andes. Essas civilizações tinham uma avançada organização política, econômica e social. Além disso, habitavam a região um sem número de povos indígenas que também sofreram, com a colonização, um processo de expropriação, espoliação, escravização e morte. Milhões de indígenas morreram vítimas da agressão e, sobretudo, de doenças trazidas pelo homem branco. Processo em tudo parecido com o que caracterizou a colonização da África e de outras partes do mundo, em que, em nome de uma suposta missão civilizadora, o colonizador destroçou as formas tradicionais de organização social, explorou as riquezas e dizimou a população. A ideologia etnocêntrica serviu para justificar as atrocidades. Conforme antecipou Michel de Montaigne, em seus Ensaios, “cada um chama de barbárie aquilo que não é parte de seus usos e costumes” (“*chacun appelle barbarie ce qui n'est pas de son usage*”).

No caso dos latino-americanos e caribenhos, o padrão de fragmentação herdado da colonização criou um paradoxo. A tão concreta proximidade geográfica transmutou-se, pelo efeito da cosmovisão prevalecente, em distância política e em rivalidade diplomática. A lógica da competição entre os países da região explica, em grande medida, por que ainda hoje somos tão carentes de rodovias, ferrovias, túneis e conexões marítimas e aéreas entre nossos países. Mas explica também a falta, até muito recentemente, de

programas de cooperação nas áreas de defesa, segurança e combate ao narcotráfico. Se o vizinho é visto como um competidor ou um rival, a desconfiança exige limitar os contatos, criar barreiras para contê-los. Afinal, seguindo esse raciocínio, por que deveríamos construir uma ponte na fronteira se isso pode facilitar um eventual movimento de tropas invasoras? Por que deveríamos criar vínculos entre as agências de defesa ou de segurança se achamos que um de seus objetivos precípuos é minar nossa própria segurança e defesa?

Como superar essa visão equivocada? Não existem respostas fáceis, mas as relações Brasil-Argentina podem oferecer algumas pistas. A lógica da rivalidade só foi superada quando se afirmou a consciência de que ganharíamos muito mais juntos do que separados. E isso não ocorreu apenas pela visão dos líderes políticos, ainda que os Presidentes Alfonsín e Sarney, em meados da década de 1980, tenham tido um papel central nessa aproximação. O fator que explica a ruptura com o passado de rivalidade e a busca de um futuro de amizade e integração é a democracia. Apenas quando as sociedades puderam expressar-se livremente, quando as respectivas sociedades civis passaram a influir sobre os destinos de seus países, foi possível deixar de lado os vetustos preconceitos derivados de uma geopolítica míope. Apenas então os dois países lançaram-se em um projeto de integração cuja base é o reconhecimento de que unidos somos mais fortes e mais capazes de alcançar o desenvolvimento econômico e social.

Para que a integração da região tenha futuro, é preciso envolver as sociedades, torná-las partícipes de um processo de mudança de mentalidade que ajude a sepultar a visão do outro como uma ameaça. A legitimidade é chave para que a fragmentação dê lugar à integração. E a legitimidade é obtida por meio de um processo que seja reconhecido como mais favorável aos interesses e aspirações das populações. Não há dúvida de que há enormes desafios no caminho que levará à mudança de mentalidade e de afirmação de um papel central para as sociedades, mas é certo também que a história de fragmentação apenas ajudou a reproduzir uma estrutura de poder tradicional nas relações internacionais, em que nossos países tiveram de se contentar em lidar individualmente com a Potência da vez, invariavelmente em posição de inferioridade, disputando as atenções dos mais fortes fora da região na tentativa de obter benesses em detrimento do vizinho. Quem ganhou com isso? Certamente não foram os países da região.

Foi apenas no século XX que começamos a liberar-nos das amarras de uma concepção ultrapassada de inserção internacional. Muitos de nossos países deram-se conta que era preciso alterar o padrão histórico de relacionamento com o mundo. É isso que está na base da aproximação entre Brasil e Argentina e na assinatura, em 1991, do Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL. Ao lançar um olhar retrospectivo sobre os últimas décadas, o que espanta não é a persistência de traços de rivalidade ou a existência de resquícios de competição entre países sul-americanos, centro-americanos e caribenhos, mas o grau e a profundidade dos avanços alcançados, em tão pouco tempo, na direção de uma maior integração, sobretudo levando-se em conta a referida herança histórica.

3. A construção política da integração: círculos concêntricos

São relativamente comuns críticas veiculadas pela imprensa em relação ao que seria uma multiplicação de iniciativas de integração regional, cujo risco residiria da perda de foco e na dispersão de energia. Temos o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina (CAN), a Comunidade e Mercado Comum do Caribe (CARICOM), o Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), mas nos lançamos também na construção da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, mais recentemente, durante a Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe (Cancún, 21 a 23/02/2010), decidiu-se conformar a Comunidade dos Estados da América Latina e do Caribe (CELAC), no que seria o produto da progressiva convergência entre a Cúpula dos Países da América Latina e do Caribe (CALC) e o Grupo do Rio. Além disso, há na região também a iniciativa da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), isso sem falar em esquemas mais antigos de integração e facilitação do comércio, como a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

O observador desavisado tende a acreditar que as várias iniciativas, por tratarem de alguma forma do tema da integração, poderiam gerar duplicação de esforços ou uma concorrência entre os diferentes esquemas adotados. Em outro nível de análise, a crítica tende a reproduzir um esquema mental que encara essas iniciativas sob o prisma do jogo de soma zero. Estaríamos assistindo, ressaltam os mais céticos, a uma disputa por espaços de poder entre países com diferentes visões de mundo e projetos de inserção internacional. Dessa forma, o sucesso de uma iniciativa representaria, necessariamente, o fracasso da outra. Ambas as críticas, porém, erram o

alvo porque ignoram o objetivo comum, esse sim cada vez mais presente, que perpassa todas essas iniciativas: o compromisso com a crescente integração e cooperação entre os países da região, um dado da realidade que não era nada óbvio poucos anos atrás. Longe de representarem iniciativas excludentes, podemos considerá-las, ao contrário, construções diplomáticas que possuem diferentes níveis de ambição, mas que apontam na mesma direção de uma região mais unida e integrada.

Para o Brasil, o MERCOSUL continuará sendo o núcleo duro da integração. Para entender o papel desempenhado por cada iniciativa de integração, é útil evocar aquela velha imagem de círculos concêntricos. O MERCOSUL seria, para o Brasil e para os demais países membros, o círculo central no qual estaríamos engajados e que se caracteriza por um grau de densidade maior. Os compromissos no MERCOSUL, que é uma união aduaneira e aspira a transformar-se em um verdadeiro mercado comum, são de natureza distinta daqueles assumidos em outros esquemas mais amplos, seja de concertação e consultas políticas, como o Grupo do Rio, seja de natureza multissetorial, como a UNASUL. Esses outros esquemas seriam círculos de raio maior, que contêm os círculos centrais e geram compromissos de caráter mais geral e complementar em relação àqueles, o que em geral não significa ter de mudar a legislação nacional ou aceitar certa dose de supranacionalidade. Isso não impede que, no futuro, os círculos maiores ganhem mais densidade e produzam uma convergência com círculos centrais.

A outra dúvida que surge diz respeito à suposta rivalidade entre um conceito de América do Sul e a ideia de América Latina. Quando nossa política externa busca consolidar uma América do Sul integrada, não está em absoluto abandonando o objetivo de uma América Latina unida, nem subestimando o potencial para o incremento da cooperação e a unidade entre a América Latina e o Caribe. Na verdade, está apenas aproveitando oportunidades concretas de integração que se apresentam até mesmo em função da condição geográfica. Nossa opção pela América do Sul nunca excluiu outras dimensões igualmente cruciais de nossa inserção internacional. Afinal, basta lembrar que a primeira Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e do Caribe, ou seja, a primeira vez que os mandatários dessa região se encontraram por iniciativa própria para discutir uma agenda comum, foi na Costa do Sauípe, em dezembro de 2008. Até então, a América Latina e Caribe era um conceito muito limitado às Nações Unidas, o chamado

GRULAC, que funciona mais para efeitos de distribuição de vagas em órgãos daquela organização do que para estimular uma efetiva cooperação política e econômica.

A criação da CELAC constitui passo ousado na busca de uma maior integração da região para enfrentar seus problemas comuns. A CELAC deverá preservar o patrimônio da concertação política representada pelo G-Rio e incorporar a dimensão da cooperação econômica e social e a vertente de desenvolvimento, traço principal do processo das Cúpulas da América Latina e Caribe. Muitos articulistas da imprensa nacional e internacional têm-se referido, a meu ver de forma totalmente equivocada, a uma suposta tentativa de minar a OEA. Fala-se que a CELAC seria uma OEA sem EUA e Canadá, feita sob medida para excluir essas potências. Na verdade a OEA continuará sendo importante para os temas que, por sua própria natureza, requerem, desde o princípio, a participação direta de todos os Estados membros. Os temas hemisféricos continuarão tendo a OEA como principal âmbito de discussão, mas, em outras esferas, as organizações sub-regionais podem ser mais eficazes ou até complementar os esforços hemisféricos. Não há, portanto, contradição. É claro que a UNASUL, por exemplo, pode ter mais condições de mediar um conflito entre países sul-americanos do que a OEA, pela simples razão de ser uma organização mais próxima, integrada pelos próprios países da região, com conhecimento mais profundo e direto da realidade sub-regional.

Nesse sentido, a ênfase na América do Sul não é em detrimento da América Latina, do Caribe ou mesmo dos esforços de cooperação mais gerais no âmbito da OEA. No que se refere especificamente à América do Sul, os esforços de integração são expressão, acima de tudo, da realidade da geografia, que, quer queiramos, quer não, impõe a necessidade de lidar com a proximidade como um fator incontornável de nossa diplomacia. Há uma diferença fundamental entre o ceticismo histórico em relação a nossos vizinhos e ao processo de integração sul-americana – herança da rivalidade ibérica – e a atual visão que se afirma na sociedade brasileira: a proximidade, hoje, não é apenas vista como um desafio no sentido negativo, mas também como oportunidade de gerar uma integração solidária, capaz de assegurar crescente prosperidade econômica e justiça social como condição para nosso próprio bem-estar.

Esse reconhecimento da importância da integração sul-americana não constitui patrimônio exclusivo de nenhum partido ou tendência ideológica. É fruto do amadurecimento de nossa própria identidade como Nação cristalizada

em políticas de Estado, entre elas, sobretudo, nossa diplomacia. É por isso que nossa atuação na América do Sul, longe de buscar supostas vitórias pontuais e vantagens de curto prazo, visa à construção de uma plataforma mais sólida para a projeção dos interesses do país. Esse mesmo espírito, aliás, preside todo nosso esforço de integração, não apenas na América do Sul, mas também na América Latina e Caribe. Por meio da integração sul-americana, busca-se utilizar a proximidade física e os objetivos comuns para potencializar os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento. A América do Sul oferece um espaço de atuação diplomática que não havia sido ocupado, em função das rivalidades históricas e da percepção equivocada de que valia mais a pena buscar vinculação política e econômica fora da região, como se houvesse contradição entre essa meta e uma maior integração sul-americana. A UNASUL pretende preencher esse vazio, não para confrontar outras regiões, mas para incrementar as nossas próprias capacidades.

A UNASUL representa o coroamento desse processo de afirmação de uma identidade sul-americana contra a dispersão e a pulverização histórica das Nações da região. Um importante antecedente da UNASUL foi a primeira reunião de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul, ocorrida em Brasília em 2000. Esse foi o marco zero do processo que levaria à UNASUL e serviu para lançar a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Física da América do Sul (IIRSA). Foi um passo importante, sem dúvida, mas não rompeu totalmente com o paradigma de um desenvolvimento para fora da região. Por trás da reunião de 2000 não estava uma nova visão política do papel que a América do Sul poderia desempenhar na solução de seus próprios problemas, mas uma intenção mais modesta de articular projetos de infraestrutura para melhorar a vinculação com outros países e regiões. Não que isso seja ruim, ao contrário, mas faltava, naquele momento, a ambição de gerar também um desenvolvimento para dentro da América do Sul, unindo os países da região em projetos comuns para ajudar a superar suas deficiências em distintas áreas e resolver problemas que exigem concertação política e cooperação.

Esse cenário começa a mudar com a Cúpula de Cuzco, em 2004, em que se lançou a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). Dois anos e meio depois da Declaração de Cuzco, os Chefes de Estado e de Governo voltaram a reunir-se e lançaram, em 2007, na Ilha Margarita (Venezuela), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Um ano mais tarde, em maio

de 2008, os mandatários da região assinaram o Tratado Constitutivo da UNASUL, dando-lhe personalidade jurídica e definindo o quadro de sua ação. O Tratado foi assinado por todos os países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela) e já foi ratificado por Bolívia, Equador, Guiana e Venezuela. No Brasil, o Tratado foi aprovado pelas Comissões pertinentes da Câmara dos Deputados e aguarda exame pelo Plenário daquela casa antes de ser enviado ao Senado Federal.

Na essência, a UNASUL é o arcabouço sob o qual se buscam articular as relações de aproximação e integração entre os países da América do Sul nos mais diversos campos. O objetivo declarado da UNASUL não é alcançar um bloco comercial coerente no curto prazo, mas ampliar as possibilidades nas áreas de infraestrutura, investimentos e energia, além de outras possíveis, como segurança e defesa, políticas sociais, educação, saúde. O que se busca com a integração sul-americana é utilizar a proximidade física e os objetivos comuns – sobretudo os relacionados ao crescimento econômico e à justiça social – para potencializar os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento, o que em si representa um rompimento com o paradigma histórico de buscar o desenvolvimento dando as costas para a própria região. A UNASUL tem origem nessa constatação básica: a de que era preciso aproveitar o fato da proximidade e transformá-la em concertação política e em cooperação, até porque a natureza de vários problemas enfrentados pela região demanda ação conjunta. O Tratado Constitutivo da UNASUL adota abordagem pragmática: em cada área, as diplomacias dos doze Estados Membros têm por mandato, de início, identificar as oportunidades e negociar os acordos apropriados. Nem todas as áreas estruturantes deverão avançar de forma paralela. Algumas poderão registrar avanços mais rápidos, ao passo que outras terão desempenho mais lento.

Embora o Tratado ainda não esteja em vigor, a UNASUL já uma realidade política na região. A UNASUL forneceu o âmbito de concertação para ajudar a Bolívia a superar grave crise política interna, que ameaçava a própria unidade do país. A Presidência *Pro Tempore* chilena convocou Cúpula Extraordinária, em 2008, na qual os países da região emprestaram seu apoio a uma solução negociada e apoiaram a preservação da integridade territorial do país andino. A UNASUL não apenas mediou negociações entre o Governo e a oposição na Bolívia, como enviou observadores eleitorais em diversas ocasiões e criou uma Comissão que investigou o

chamado massacre do Pando. Dessa maneira, deu contribuição importante para garantir a estabilidade das instituições democráticas e para a proteção e promoção dos direitos humanos. A tarefa desempenhada pela UNASUL não concorreu com outros organismos internacionais, mas certamente a proximidade geográfica, a sensibilidade para a realidade de um país vizinho e o interesse compartilhado em ter uma região estável deram ao bloco sul-americano uma capacidade de influir positivamente que, talvez, outros não teriam.

4. O Brasil como promotor da integração

A geografia determina nossa posição no mundo, impõe a proximidade física com os vizinhos e torna a região uma dimensão incontornável de nossa política externa. Não há como não ser afetado pela região, assim como não há como deixar de afetá-la pelas decisões aqui tomadas. Os problemas da região terão necessariamente repercussão no Brasil, que, por sua vez, terá dificuldades adicionais de lograr seus objetivos de desenvolvimento, bem-estar e prosperidade se os vizinhos mergulharem no caos, na violência, na pobreza e no desamparo. A interdependência impõe a busca de soluções conjuntas e políticas convergentes. Na América do Sul, essa interdependência é mais evidente e imediata, mas ela existe também em relação aos demais países da América Central e do Caribe. Um golpe de Estado em Honduras, por exemplo, é um precedente grave que tem repercussão em toda a América Latina e no Caribe e não apenas na América Central. O interesse brasileiro é reforçar os esquemas de integração em toda a região, respeitando os tempos, os graus de ambição e as densidades possíveis em cada caso, mas sem desviar do objetivo de plasmar iniciativas de cooperação que respondam aos interesses e aspirações da própria região.

O Brasil, até mesmo por sua posição econômica, tamanho de território e de população, possui uma responsabilidade diferenciada nos esforços de integração. Não nos interessa reproduzir na região uma relação de subordinação, nem reforçar a imagem do Brasil como um país que impõe seus interesses em detrimento dos demais. O que alguns consideram reação demasiado branda diante de supostos ataques a nossos interesses, na verdade nada mais é do que a defesa do interesse nacional, porém de uma perspectiva estratégica. Ser duro com os fracos quase nunca é a maneira de defender

nossos interesses de longo prazo. Ao contrário, corremos o risco de assumir um papel antipático que se voltará contra nossos próprios objetivos e aspirações. O exercício da diplomacia discreta, da solidariedade e de alguma generosidade não equivale à falta de firmeza na defesa do interesse nacional. Essa postura, ao contrário, é o que garante que nossos vizinhos tenham a consciência de que a relação com o Brasil, em particular nos campos econômico e comercial, é algo positivo que deve ser aprofundado.

Tradicionalmente, os países que passam a ter interesses econômicos no exterior usam poder militar. Como proteger nossos interesses e sustentar essa expansão sem poder militar, como fazem outros países? Temos de oferecer contrapartidas, para ter uma relação de soma positiva, que seja benéfica para todos e não gere animosidade ou ressentimentos de qualquer ordem. Mais do que isso, precisamos ser sempre solidários. Nossa expansão capitalista na região não pode provocar reações adversas, sob risco de nos prejudicar. Pelo contrário, deve ser vista de forma favorável. A brecha que separa o Brasil dos demais países tem crescido, acentuando assimetrias estruturais. Os superávits brasileiros com a região e a penetração dos investimentos brasileiros nos países sul-americanos demonstram que a região é a fronteira natural da expansão da economia nacional.

Há duas maneiras de lidar com essa situação: a) reproduzir a postura imperialista inspirada na relação das Potências tradicionais com a periferia; b) forjar uma nova relação em que a ampliação do espaço econômico brasileiro não se dê pela força nem por meio da exploração predatória, mas signifique desenvolvimento genuíno para toda a região. A primeira opção geraria ressentimento e não se coadunaria com os valores defendidos pelo Brasil no cenário internacional. Por isso, tanto pelo pragmatismo quanto pela solidariedade, é a segunda opção que orienta a política externa brasileira.

De fato, o crescimento do Brasil nos últimos anos levou à crescente internacionalização de nossas empresas, hoje presentes em vários países da América Latina e do Caribe. Se no passado nosso modelo de substituição de importações impunha um olhar para o mercado interno, hoje as condições para o nosso desenvolvimento passam pela internacionalização da economia e das empresas. Com a vizinhança, o Brasil tem uma relação privilegiada, pois ela é o destino principal de nossos produtos manufaturados, de maior valor agregado, e dos nossos investimentos no exterior. Se tomarmos a balança comercial com os países da América do Sul, o que se reproduz em menor medida com os centro-americanos e caribenhos, veremos que temos superávits

com praticamente todos os países (na América do Sul a exceção é a Bolívia, por conta das importações de gás). Não menos do que 32% do superávit do Brasil vem da América do Sul. Em 2008, um único país – a Venezuela – representou a maior parcela do superávit comercial do Brasil. Em 2009, foi o 2º país (depois da gigantesca China). Só na Argentina, temos um estoque de investimentos estimado em mais de US\$ 10 bilhões. O comércio com o Mercosul que era de US\$ 5 bilhões em 1991 passou para US\$ 37 bilhões em 2008. Além disso, nos anos 70, o Brasil representava 30% do PIB da América do Sul, ao passo que hoje representa 52%. No contexto da América Latina e Caribe em seu conjunto, o Brasil representa 40% do PIB.

É possível tirar pelo menos duas conclusões evidentes desses números. Em primeiro lugar, que o aumento da presença do Brasil na região por meio dos investimentos e do comércio tem sido constante e beneficiado nossas empresas e nosso balanço de pagamentos. Em segundo lugar, que essa crescente presença se dá em um contexto de aumento do peso relativo do Brasil na economia da região como um todo. Se juntarmos essas duas pontas, uma terceira conclusão se impõe. O Brasil tem incentivos de sobra e responsabilidade acrescida na busca da consolidação da integração regional, não apenas porque essa é a forma mais eficaz de superar os entraves ao desenvolvimento da região, que deve resgatar uma dívida social histórica com a maioria da população, mas também porque essa é a melhor via para potencializar nosso próprio desenvolvimento, que passa, inevitavelmente, pela prosperidade da região. A construção política da integração, perseguida por nossa política externa, mais do que uma profissão de fé em um conceito abstrato de irmandade regional, é imposição da realidade objetiva do comércio, dos negócios, dos investimentos e da configuração de poder no cenário internacional.

5. Conclusão

A nossa integração com a América do Sul, com a América Central e com o Caribe não exclui o fortalecimento das relações com outros parceiros e regiões. No entanto, é preciso não perder de vista que é na região que nossas empresas começam a se internacionalizar. Também é esta a região que responde pelo maior coeficiente de produtos manufaturas e de alto valor agregado de nossas exportações. Para o resto do mundo, predominam as exportações de *commodities*. Se queremos inserir-nos nas correntes

mais dinâmicas do comércio internacional, ampliar nossa participação nos fluxos de investimentos, fomentar a exportação de bens e serviços que incorporam tecnologia de ponta, não resta dúvida que a região é a plataforma natural para adquirir a escala que nos permitirá aspirar a voos mais altos. Nesse sentido, o MERCOSUL, por ser uma união aduaneira, garante o ambiente e o tempo necessários para que possamos aumentar nossa produtividade.

Essa estratégia de progressiva construção da integração, por meio de instâncias que podem ser consideradas círculos concêntricos de distintas densidades e graus de ambição, tem sido bem-sucedida. A região como um todo tem hoje muito mais legitimidade para criar suas próprias instituições, até porque quando importou fórmulas no passado, diante de crises de balanços de pagamento e da dívida externa, apenas aprofundaram-se as dificuldades e o custo social do ajuste prescrito. Atualmente, a região tem muito a ensinar a seus antigos tutores: temos políticas macroeconômicas em geral mais consistentes, inclusive com grau de regulação do sistema financeiro infinitamente superior do que a maioria dos países desenvolvidos. A região pode dar exemplo e, apesar das dificuldades causadas pela crise proveniente do Norte, tem conseguido manter a trajetória de crescimento econômico e de fortalecendo das redes de proteção social.

É paradoxal que alguns setores no Brasil contemporâneo ainda precisem que outros de fora nos apontem nossos êxitos. Temos dificuldade de reconhecer o sucesso de nossas políticas e, não raras vezes, buscamos longe da região, até por certo reflexo condicionado, as respostas que estão aqui bem perto, no nosso próprio país ou no entorno. Um exemplo concreto disso foi uma edição de setembro da revista “The Economist”, conhecida porta-voz do pensamento liberal, que se rendeu às evidências de que a América Latina e o Caribe passaram a ter um peso nas relações internacionais que não pode mais ser ignorado. O título sugestivo “Quintal de ninguém: a ascensão da América Latina”, se fosse escrito no Brasil, seria certamente criticado por suposto ufanismo triunfalista, de inspiração mais ou menos ideológica. Na verdade a revista apenas retratou, ainda que sob o prisma de sua visão de mundo particular, uma realidade irrefutável: a região teve crescimento médio de 5,5% entre 2003 e 2008 com inflação baixa; nesse mesmo período mais de 40 milhões de pessoas deixaram a pobreza; mais de 110 milhões de pessoas na região se beneficiam de programas de transferência de renda do tipo Bolsa Família; a região é comparativamente pacífica e mais democrática do que

outras partes do mundo; constata-se aumento importante da classe média e diminuição relativa das desigualdades sociais; empresas latino-americanas são hoje multinacionais respeitadas no mundo inteiro; entre outros exemplos de sucesso. Esses fatos não significam que a região superou o atraso e os graves problemas sociais, nem que eliminou os obstáculos para o seu pleno desenvolvimento em áreas como infraestrutura, energia, financiamento e poupança interna, investimento em ciência, tecnologia e inovação. No entanto, demonstram que a região começou a caminhar com suas próprias pernas. O mais importante é não ser o “quintal de ninguém”, mas uma região que demonstra capacidade de ter voz independente e contribui ativamente para uma ordem internacional mais democrática e justa. Devemos aproveitar esse bom momento da região para fortalecer os esquemas de integração e a cooperação regional, para que os êxitos sejam reproduzidos e, ao ganharem melhor tradução política e institucional, tornem-se perenes.

A política brasileira para a região visa a consolidar essa tendência positiva. A visão que nos anima é a de que esse objetivo não será um resultado automático do livre jogo das forças de mercado, requer um projeto político de integração. Essa visão decorre de nossa tradição diplomática, mas necessita ser explicitada porque seu pressuposto é uma concepção de Estado que se contrapõe à ideologia do neoliberalismo. Ela expressa um bom senso diplomático que não se deixa levar pela fantasia de que apenas a lógica de mercado pode gerar desenvolvimento e bem-estar. Recupera, portanto, o papel do Estado como instrumento de defesa do interesse coletivo, tanto do ponto de vista de cada Nação individualmente, quanto na busca da integração regional. Nesse sentido, a construção efetiva dessa integração, por meio de instituições e esquemas associativos, significará a maturidade política da região em seu intento de tornar-se um espaço de bem-estar e democracia, paz e prosperidade. Em outras palavras, para que a região – e o Brasil com ela – garanta o lugar que lhe cabe na ordem internacional multipolar que desponta no horizonte neste início de século XXI.

Unasul: a maturidade da América do Sul na construção de um mundo multipolar

Poucos temas na política externa merecem ser tão amplamente debatidos pela sociedade brasileira como a integração da América do Sul. A criação da Unasul faz parte da fase de maturidade da região. O objetivo deste artigo é contribuir para a compreensão, a partir de uma ótica política e estratégica, do significado da Unasul como mudança de paradigma no relacionamento sul-americano, oportunidade de aceleração do desenvolvimento dos países membros e projeção internacional da região em um mundo multipolar.

Palavras-chave: América do Sul; integração regional; política externa.

1. Introdução

Dois anos e meio depois da Declaração de Cuzco, uma carta de intenções que anunciava a fundação de uma comunidade sul-americana de nações, os Chefes de Estado e de Governo da região lançaram, em 2007, na Ilha de Margarita, na Venezuela, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Um ano mais tarde, em Brasília, os mandatários da região assinaram o Tratado Constitutivo do bloco sul-americano, dando-lhe personalidade jurídica internacional e definindo o quadro da sua ação.

Integrada por doze Estados – Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela –, a Unasul inaugura uma fase sem precedentes nas relações internacionais na América do Sul. Conquanto mereça ampla cobertura e já se esteja consolidando como mecanismo de referência, a Unasul é objeto de críticas de natureza diversa, notadamente na imprensa, percebendo-se certa desconfiança em relação a ela. O problema parece derivar de concepções imprecisas sobre o que é e o que representa a Unasul.

O objetivo deste artigo é contribuir para uma compreensão, a partir de uma ótica política e estratégica, do significado da Unasul como mudança de paradigma no relacionamento sul-americano, oportunidade de aceleração do desenvolvimento econômico e social dos países membros e a projeção internacional da região num mundo multipolar.

2. A Unasul como rompimento de um modelo histórico

Para compreender o significado histórico da Unasul, é preciso, antes de nada, recordar que as relações entre os países da América do Sul se formaram sob o signo da desconfiança mútua, que até hoje, em várias ocasiões, se mostra presente.

Desde os movimentos da independência no século XIX, a América espanhola se fragmentou em muitos Estados. Formou-se um modelo de relações político-econômicas do tipo arquipélago: cada unidade manteve relativo isolamento da outra, enquanto cada uma delas se articulava diretamente com potências externas, inicialmente na Europa, como o Reino Unido, e, a partir do século XX, os EUA.

O Brasil manteve-se, grosso modo, num relacionamento cordial, porém muito distante das novas repúblicas espanholas, reproduzindo uma linha de separação política que marcou longamente a história entre Portugal e Espanha. O perfil político do Brasil recém-independente – um Império formado por herdeiros da monarquia portuguesa – contrastava com a visão republicana dominante nas Américas e esteve na origem de desconfianças mútuas profundas. Esse padrão de distanciamento perdurou praticamente até os anos 1950. Os contatos e visitas eram pouco frequentes. Em seus quase vinte anos de governo, o presidente Getúlio Vargas visitou um único país – a Argentina.

Esforços de aproximação regional foram promovidos progressivamente a partir dos anos 1950, perante um contexto internacional rígido, pouco receptivo às demandas de desenvolvimento da região latino-americana. No final dos anos 1950, foram desenvolvidas duas iniciativas de integração. A primeira, liderada pelo Brasil, buscava renovar acordos tarifários existentes entre Brasil, Argentina, Uruguai, Paraguai e Chile que precisavam ser adaptados após a criação do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). A segunda foi inspirada na Comissão Econômica para a América Latina Central (Cepal) e procurava criar um mercado comum entre os países andinos. As duas iniciativas foram fundidas e criou-se, com o Tratado de Montevidéu, a Alalc (Associação Latino-Americana de Livre Comércio), na qual foi incluído o México.

Transformada nos anos 1980 em Aladi (Associação Latino-Americana de Integração), o mecanismo nunca chegou a influir decisivamente no aprofundamento da integração, ainda que tenha sido muito útil para

estabelecer um quadro jurídico para estimular o aproveitamento de complementaridades econômicas. O processo de formação da Alalc lançou as sementes para a formação nos anos 1960 da Comunidade Andina. No contexto da aproximação Brasil-Argentina, empreendida nos governos Sarney e Alfonsín, estava criado o clima para a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991, e o nascimento do Mercosul.

A aproximação em termos comerciais, porém, terminou por consolidar-se em duas esferas isoladas: a Comunidade Andina e o Mercosul. Ademais, as relações entre os países naqueles dois blocos não foram capazes de criar uma realidade de integração efetiva como na União Europeia. A América do Sul encontrava-se continuamente desintegrada nos planos político, energético, social, ambiental, etc.

3. A Unasul como um arcabouço para a integração nas mais diversas dimensões

Na essência, a Unasul é o arcabouço sob o qual se buscam articular as relações de aproximação e integração entre os países da América do Sul nos mais diversos campos. A integração sul-americana dá-se em torno do que poderíamos chamar de áreas estruturantes. O Tratado Constitutivo da UNASUL lista os campos da concertação política, da energia, da infraestrutura, do comércio, do meio ambiente, das políticas sociais. Deixa claro que a relação não é exaustiva e está aberta a oportunidades eventuais de integração em outros domínios. A abordagem é pragmática: em cada área, as diplomacias dos doze Estados da Unasul têm por mandato, de início, identificar as oportunidades e negociar os acordos apropriados. Nem todas as áreas estruturantes deverão avançar de forma paralela: algumas poderão registrar avanços mais rápidos, outras terão desempenho mais lento.

3.1. A energia, infraestrutura e política como “áreas estruturantes”

Na América do Sul, a energia é o campo crucial, em razão da sua capacidade de gerar sinergias de grande impacto e da que se ramificam por outras áreas, como a produtiva, a comercial, a econômica e também a política. Cabe recordar que a integração europeia iniciou-se por meio da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA). Antes mesmo da criação da Unasul, em dezembro de 2006, durante a II Cúpula da América do Sul, realizada em

Cochabamba, foi assinada Declaração da Integração Energética Sul-Americana, que lançou as bases da integração na matéria, reconhecendo-a como área-pilar da integração regional.

A América do Sul detém vantagens estratégicas inequívocas em matéria de energia. No agregado geral, a região apresentou crescimento de 30% entre 1996 e 2006, gerando hoje um excedente de produção de 6,5 quatrilhões de BTU. Em particular, a região se notabiliza na produção de energia hidrelétrica, com 20,33% do total mundial, e responde por 9,01% da produção de petróleo (e apenas 4,99% do consumo mundial).

A América do Sul possui 8,5% das reservas comprovadas totais de petróleo do mundo. A Venezuela responde por cerca de 6,6% desse total (79,7 bilhões de barris), seguida pelo Brasil (1%, 11,8 bilhões de barris), Equador (0,4%, 5,1 bilhões de barris) e Argentina (0,2%, 2,3 bilhões de barris). Haveria ainda que agregar, tão logo sejam certificadas, as reservas gigantescas de petróleo descobertas pelo Brasil na camada pré-sal e o petróleo extrapesado da Faixa do Orinoco, na Venezuela. No caso venezuelano, há estimativas de reservas de 314 bilhões de barris, sendo que 180 bilhões já foram certificados. A se confirmarem as estimativas, a Venezuela superará a Arábia Saudita, que tem reservas de 264 bilhões de barris, tornando-se a primeira colocada no ranking mundial. As estimativas iniciais do pré-sal colocam as reservas brasileiras em 24 bilhões de barris, mas a expectativa é esse número vir a crescer com o melhor conhecimento dos campos.

Isso torna a região não apenas uma exportadora de energia como a insere no mapa geoestratégico mundial. Mais importante, dá-lhe a oportunidade de, pela integração, superar os gargalos de desenvolvimento causados por limitações energéticas individuais.

As oportunidades de integração na área petrolífera têm como atores centrais as grandes empresas estatais como a Petrobras e a PDVSA. As duas empresas apresentam características distintas, porém complementares. A importância da PDVSA decorre essencialmente das grandes reservas de petróleo venezuelanas sob seu controle.

A Petrobras tem presença internacional mais diversificada. Para poder levar o Brasil à autossuficiência, a Petrobras teve de aprofundar e muito o domínio de novas tecnologias que, hoje, a colocam na fronteira tecnológica de perfuração em águas profundas. Até 2002, a atuação da empresa fora do Brasil era relativamente pequena (66 mil barris diários produzidos no exterior), mas essa situação mudou radicalmente com a compra, naquele ano, da empresa

argentina Perez Company, o que elevou a produção da Petrobras no exterior para 247 mil barris diários. Hoje, a empresa brasileira tem operações na América do Sul, na Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Venezuela, Paraguai e Uruguai, apenas para citar a região.

Conquanto de menor envergadura do que o setor petrolífero ou hidrelétrico, o setor gasífero tem o potencial de gerar grandes sinergias. Embora a América do Sul possua uma oferta agregada de gás de 207 trilhões de pés cúbicos (TCF), seu consumo não supera 104 trilhões – o que gera extraordinários excedentes. As maiores reservas encontram-se na Venezuela (66% do total), na Bolívia (13,7%), na Argentina (9,2%), no Brasil (5,3%), no Peru (4%) e na Colômbia (1,7%). O campo Júpiter, a 37 km a leste de Tupi, recentemente descoberto pela Petrobras, poderia ter, segundo estimativas preliminares, mais de 28 trilhões de pés cúbicos (TCF) de gás natural, transformando o Brasil numa das maiores reservas da região. A localização de boa parte das reservas está em países que não têm mercado suficiente para consumi-las, mas pode ser levada para grandes centros consumidores em países vizinhos. O mercado brasileiro de gás natural apresenta taxas de crescimento da ordem de 15% ao ano, e a maior parte do gás consumido é para uso industrial (57%).

Por ocasião da I Cúpula Energética Sul-Americana, em abril de 2007, os presidentes sul-americanos criaram o Conselho Energético da Unasul, integrado por Ministros de Energia. Deram-lhe o mandato de elaborar propostas de Diretrizes para a Estratégia de Integração Energética, Plano de Ação e Tratado de Integração Energética. As diretrizes e o Plano de Ação foram aprovados pela III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, realizada em Quito, em 10 de agosto de 2009.

Estão em curso os trabalhos para um futuro Tratado Energético, o qual deve servir para fixar as bases a partir das quais poderiam ser alavancados projetos de grande envergadura – cuja dimensão transcende a capacidade de implementação dos governos nacionais –, bem como determinar os termos de referência para a participação de empresas estatais e privadas da região nesse processo. O modelo a ser adotado no plano regional deverá ser flexível o suficiente para permitir a coexistência de diferentes perspectivas da integração energética, inclusive no concernente à participação de empresas privadas ou de economia mista. Observe-se que a única experiência similar no mundo é a Carta de Energia da União Europeia, cuja elaboração demandou mais de dez anos.

No inerente à infraestrutura, a Unasul tem o desafio de modificar seu modelo tradicional de “desenvolvimento para fora” – ou seja, voltado exclusivamente para os centros dinâmicos da economia mundial – para complementá-lo com um modelo de “desenvolvimento para dentro”, ou seja, destinado a explorar as possibilidades dentro do continente sul-americano. A internalização do dinamismo econômico passa pela criação da infraestrutura necessária – como as rodovias, ferrovias, pontes, ligações aéreas e marítimas, comunicações, etc.

A importância da infraestrutura como setor de base da integração motivou o lançamento, já na I Cúpula da América do Sul, em Brasília, em 2000, da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A partir da definição de doze “eixos geográficos de integração”, a IIRSA buscou apoiar a integração de mercados para melhorar o comércio intrarregional, aproveitando primeiramente as vias de integração física mais evidentes; apoiar a criação de cadeias produtivas para alcançar a competitividade nos grandes mercados mundiais; e reduzir o custo mediante criação de uma plataforma logística vertebrada e inserida na economia global. No contexto da Unasul, vem sendo corrigido um padrão equivocado trazido inicialmente pela IIRSA. A proposta inicial era construir vias para o escoamento de commodities para fora da região. Hoje está claro que a América do Sul só se consolidará como espaço econômico próprio se construirmos vias de integração para dentro da região, sem prejuízo de ver melhoradas as vias de escoamento para fora da região.

No campo político, a Unasul propõe-se, nos termos do Tratado Constitutivo, a servir de foro de concertação política, fazendo convergir as posições dos Estados nacionais perante questões internacionais. Contudo, como demonstra a experiência do último ano, a Unasul se está projetando para além dessa função e já se está consolidando como foro de referência na gestão de crises regionais. Muito significativo é o fato de que a Unasul está desempenhando esse papel, sem – pela primeira vez em sua história – envolver potências externas. A região está tomando responsabilidade pelos seus próprios problemas, como ilustra sua ação decisiva, em sua Cúpula Extraordinária de Santiago, em 2008, para pôr fim à crise política interna entre setores da oposição e o governo da Bolívia, que colocava em risco a própria integridade do país.

A questão do Acordo Militar entre os EUA e a Colômbia é o exemplo mais recente. As preocupações dos países da região quanto à presença

militar externa no país vizinho motivaram a convocação de uma reunião de cúpula da Unasul, em Bariloche. Como afirmou o presidente Lula na reunião, independentemente dos resultados finais, já era um grande avanço se estabelecesse um foro presidencial para tratar do tema. Até pouco tempo atrás, seria impossível imaginar que esse tipo de reunião poderia vir a realizar-se: basta lembrar que, em 1999, quando o Equador ofereceu a Base de Manta aos EUA, não havia condições de os demais países potencialmente afetados buscarem esclarecimentos e garantias sobre os usos da base.

Para fazer face aos desafios atuais, em particular medidas de criação da confiança e garantias, a reunião de Bariloche encomendou produtos concretos. Além disso, estabeleceu-se uma estratégia sul-americana de cooperação contra o narcotráfico. Essas ações deverão ser desenvolvidas pelo Conselho de Defesa e pelo Conselho da Luta contra o Narcotráfico nos termos do mandato dado pelos doze presidentes da Unasul.

Seria um grave equívoco desdenhar os resultados da Cúpula de Bariloche. O setor de defesa é aquele no qual a integração é mais difícil, porquanto envolve questões mais sensíveis, atinentes à soberania dos Estados. Basta lembrar que as negociações a respeito na União Europeia seguem marcadas por elevada controvérsia, diante das visões distintas sobre o valor da OTAN, liderada pelos EUA, para a segurança europeia. A aceitação consensual para a criação, em 2008 e 2009, do Conselho de Defesa da América do Sul, do Conselho de Luta contra o Narcotráfico constitui conquista significativa para a Unasul. Ao se estabelecer como instância permanente da Unasul, esses conselhos representam a apropriação, pela região, dos problemas relativos à defesa e narcotráfico, antes tratados de forma descoordenada e com envolvimento de potências externas. Não se trata de esperar que ele resolva, apenas por existir, as questões que lhe são trazidas. Trata-se, antes, de criar as condições institucionais para que a abordagem desses problemas seja regional, inclusive com vistas a dar eficácia às medidas adotadas.

É importante observar, no tocante ao processo de integração política da América do Sul, o papel desempenhado pelos três países: o Brasil, a Argentina e a Venezuela. Estes são, respectivamente, os países com os maiores produtos internos brutos da região. Cada um deles tem uma projeção política reconhecida, inclusive no seio de grupos sub-regionais como o Mercosul, a Organização de Cooperação Amazônica ou a Aliança Bolivariana para as Américas. A manutenção de um eixo de concertação intensa e contínua entre

Brasília, Caracas e Buenos Aires constitui uma condição para a promoção do projeto da Unasul.

Isso não significa que os demais países não tenham importância no processo – pelo contrário, não há América do Sul sem a participação de todos –, mas quer dizer que o diálogo intenso entre Brasil, Argentina e Venezuela deve buscar colocar o interesse comum da integração acima de divergências individuais pontuais e lograr criar projetos aptos a contribuir para a integração de todos.

No caso do Brasil, a responsabilidade pelo processo é particularmente elevada. Como observa o chanceler Celso Amorim:

“Reconhecemos que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul. Ao mesmo tempo em que nos percebemos sul-americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial. Não há nisso incompatibilidade alguma. A posição do Brasil como ator global é consistente com a ênfase que damos à integração regional e vice-versa. Na realidade, a capacidade de coexistir pacificamente com nossos vizinhos e contribuir para o desenvolvimento da região é um fator relevante da nossa projeção internacional”.

Além das áreas ora mencionadas, a Unasul tem outras dimensões centrais. A econômico-comercial é fundamental, porém não pode ser colocada à frente das demais. O objetivo a ser alcançado é fazer convergir os processos de integração comercial que, em separado, buscaram o Mercosul, a Comunidade Andina, o Chile, o Suriname e a Guiana. Observe-se: a Unasul não estabeleceu metas quanto ao alcance do livre comércio até uma data determinada. Sua abordagem mais pragmática e flexível visa fazer com que os avanços no sentido da abertura e integração econômica se façam à medida que possam ser aceitos pelos setores econômicos dos vários países, de forma que sejam sustentados no longo prazo. Também é necessário frisar a importância da dimensão social da Unasul, cuja velocidade pode até mesmo superar a da área comercial. O comércio e os investimentos podem ser instrumentos úteis para promover o crescimento, mas não necessariamente para o desenvolvimento e o bem-estar social. Vários países da Unasul têm experiências exitosas de políticas sociais, como o Brasil e a Venezuela, as quais podem ser implementadas em outros países.

4. Conclusão

Para concluir, reitere-se: poucos temas na política externa merecem ser tão amplamente compreendidos pela sociedade brasileira como a integração sul-americana. A criação da Unasul faz parte da fase de maturidade da região. Como um jovem casal que necessita, para desenvolver em harmonia sua relação, estar mais a sós e menos na companhia de pais e cunhados, assim é a região. As relações com EUA, União Europeia, Japão e China seguem sendo importantes e é nosso interesse viver em harmonia com toda a família, mas para aprofundar o “casamento” precisamos aprender, cada vez mais, a criar elementos novos de convivência entre nós. Há duas premissas básicas na construção desse processo de convivência que é a integração.

A primeira delas é que a integração sul-americana deve ser concebida como um projeto estratégico do Brasil e de seus vizinhos. Não se trata apenas de vê-la no marco dos mecanismos tradicionais de regionalização, destinados a criar zonas de livre comércio ou promover investimentos. Ela expressa, sobretudo, uma visão de fundo político, da construção de um continente sul-americano articulado nas mais diversas dimensões. Os objetivos são, internamente, explorar plenamente as sinergias e oportunidades potenciais, e, no plano externo, fortalecer as possibilidades e o peso político da região diante das questões mundiais, num mundo multipolar. A questão, portanto, tem a ver mais com o lugar que o Brasil e a América do Sul terão no mundo no médio e longo prazo, do que com concepções puramente mercantilistas da integração. A Unasul é a plataforma em construção, a qual dá ao Brasil a possibilidade de projetar-se na sua circunstância geográfica, beneficiar-se da coordenação política, da abertura de mercados, da integração produtiva, da criação da paz, da integração social entre outros aspectos. Esses benefícios também serão auferidos do mesmo modo pelos vizinhos.

A segunda premissa é que a integração na América do Sul deve, ademais, ser concebida como um processo. Ou seja, ela será construída em fases sucessivas e no longo prazo. Não se pode avaliá-la de forma estática. Tampouco se pode ter a expectativa de que ela se dê sem dificuldades. A fase inicial da construção sul-americana passa necessariamente por muitos debates e muita negociação, com o objetivo de identificar os denominadores comuns que serão as fundações do edifício. O trabalho diplomático na área da integração é precisamente

tratar de cada uma das dificuldades – que são naturais – e encontrar saídas para superá-las. A União Europeia é o exemplo central da integração, tal como aqui concebida: foi construída progressivamente ao longo dos últimos sessenta anos e continuará a ser construída; tem uma dimensão econômica, mas a ela não se resume; e tem uma natureza visionária quanto ao fortalecimento do poder europeu no contexto das transformações mundiais.

No processo de construção da América do Sul, deve prevalecer, assim, um elevado sentido de pragmatismo. Embora se atribua prioridade às dimensões estruturantes da integração – como a energia, a infraestrutura e a política – não há predefinições que engessem as oportunidades de avanços, nem metas artificiais. A Unasul, assim, pode hoje demonstrar mais avanços em determinada matéria do que em outra – o que não deve ser visto como um problema, mas parte de seu processo de criação. Por ser a integração um exercício que envolve, em primeiro lugar, a quebra de um modelo passado para, num segundo momento, construir-se um novo, seria irrealista acreditar em transformações rápidas. É no longo prazo que seus potenciais frutos serão visíveis. Como indicam análises de teóricos da integração, como o romeno-britânico David Mitrany, os benefícios gerados pela integração em determinada área tendem a irradiar-se para outras áreas e, ao demonstrar os benefícios, estimulam novos esforços de aprofundamento nas diversas dimensões.

INTEGRAÇÃO PELO COMÉRCIO: SINERGIA E COMPLEMENTAÇÃO

MERCOSUL: Uma visão estratégica às vésperas de seu 20º aniversário

1. Introdução

Em 2011, o Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL, completará 20 anos. Este talvez seja um bom momento para iniciar uma reflexão acerca dos resultados alcançados e das prioridades estratégicas do bloco no futuro imediato. O debate em torno do MERCOSUL, de seu papel como motor do desenvolvimento regional e de seu alcance e benefícios para os Estados membros parece ser um traço ontológico do bloco. Desde o início do processo de formação do MERCOSUL, passando pelos momentos de franco entusiasmo e pelos períodos de estagnação, jamais houve um consenso absoluto quanto às decisões e estratégias empregadas para alcançar uma maior integração entre os sócios. Apesar desse histórico de debates e algumas controvérsias, a verdade é que continua impressionando a curiosidade do MERCOSUL entre empresários, parlamentares, funcionários públicos, trabalhadores e organizações da sociedade civil.

Pode parecer paradoxal que sendo objeto de críticas por parte de alguns setores, o MERCOSUL continue sendo altamente valorizado como fator de desenvolvimento por diferentes camadas da população. Em vez de buscar a explicação para esse aparente paradoxo apenas em números e cifras do comércio exterior, normalmente citados para demonstrar que os avanços são mensuráveis, talvez seja útil evocar também a força simbólica da própria noção de integração como um projeto político e estratégico. A desvantagem de uma análise baseada em um fator intangível – a força simbólica do MERCOSUL – é largamente compensada pela clara percepção, que terá qualquer observador relativamente bem informado, de sua eficácia como fator de mobilização de mentes e corações, essencial em qualquer projeto político de longo prazo. Nesse sentido, o MERCOSUL somente pode ser compreendido como um projeto ambicioso de integração, dotado de força simbólica e cujo objetivo de liberalização comercial – a vertente mais alardeada do processo – não é senão uma de múltiplas dimensões que perfazem o projeto de construção de um espaço integrado, em que os aspectos econômicos e comerciais se integram aos aspectos políticos, sociais e institucionais de maneira indissociável.

De onde vem essa força simbólica que garante ao MERCOSUL uma ambição para além da liberalização comercial? Os antecedentes do MERCOSUL podem oferecer algumas pistas. O bloco, afinal de contas, não foi resultado de uma análise da teoria das vantagens comparativas ou de qualquer intento puramente “comercialista”, mas de um processo de aproximação política entre o Brasil e a Argentina no momento de reencontro desses países com a democracia. Nasceu, portanto, como um intento de dar à associação entre os dois países e, logo em seguida, aos quatro integrantes, um caráter permanente, como uma espécie de garantia para que o binômio democracia/desenvolvimento encontrasse o terreno adequado para florescer e dar seus frutos. É por isso que, ao ler hoje o Tratado de Assunção, salta à vista o grau de ambição previsto para o MERCOSUL. Ao longo de sua história, porém, o bloco acabou oscilando entre os objetivos originais, mais ambiciosos, de integração e conformação de um mercado comum, e uma agenda mais voltada para liberalização comercial pura e simples. Independentemente dessas oscilações, às quais se sobrepuseram momentos de franco entusiasmo com períodos de pessimismo em relação ao futuro do bloco, jamais se perdeu aquela força simbólica, que permaneceu como um patrimônio das sociedades. Outro aspecto marcante é que, tudo considerado, o Mercosul sempre logrou avançar, superar-se, reinventar-se. Foi isso que permitiu manter viva a possibilidade de resgatar o MERCOSUL como projeto estratégico de integração.

Este artigo tem por objetivo oferecer elementos para avaliar os resultados alcançados até o presente momento e as perspectivas para avançar rumo a esse projeto ambicioso de integração. Para tanto, serão analisados os antecedentes mais imediatos do MERCOSUL, em particular as características gerais da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), procurando ressaltar o elemento inovador representado pelo MERCOSUL no contexto da integração regional na América do Sul e na América Latina. Em seguida, serão examinadas as circunstâncias que levaram à sucessão de momentos de otimismo e pessimismo em relação ao MERCOSUL, bem como a retomada dos esforços para dotar o bloco de um sentido mais ambicioso de integração. Na parte final, apresentarei um balanço dos resultados concretos mais recentes e as perspectivas para os próximos anos. Com a exposição, pretendo contribuir para uma reflexão acerca do passado, do presente e do futuro do MERCOSUL, sem perder de vista seu caráter de projeto político e estratégico compartilhado pelos seus Estados Partes e respectivas sociedades.

2. Antecedentes do MERCOSUL

Os antecedentes do MERCOSUL remontam à Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e à sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Para entender o que representa o MERCOSUL como iniciativa de integração regional, em particular seu caráter inovador, é importante ter presente o contexto e a evolução dessas duas experiências anteriores.

No final da década de 1950, o Brasil iniciou as negociações com os países do Cone Sul, com o apoio da CEPAL, para o estabelecimento de uma ZLC no Sul do Continente. Paralelamente à negociação da ZLC do Cone Sul, nas reuniões regulares da CEPAL continuavam as discussões sobre como implementar as ideias sobre integração regional emanadas do processo desencadeado pelo Grupo de Trabalho do Comitê de Comércio da CEPAL, que vinha refletindo sobre o tema. Em julho de 1959, realizou-se em Lima reunião entre os quatro que preparavam a ZLC, acrescidos da Bolívia, do Paraguai e do Peru, com o apoio da CEPAL, na qual foi decidida a agregação dos novos parceiros ao projeto lançado pelo Brasil. Foi aprovada a convocação de reunião governamental para a negociação e a assinatura de um projeto de acordo. Em função de oferecimento do Uruguai, teve lugar em Montevideu, em setembro de 1959, a primeira sessão da referida conferência. O processo negociador brasileiro da ZLC fundiu-se com a iniciativa desencadeada pelo Grupo de Trabalho da CEPAL e viria a gerar, ao seu final, a ALALC.

Ainda que, em termos gerais, ambos os processos levassem ao incremento do comércio na região, havia entre eles uma grande diferença de alcance. O projeto brasileiro de ZLC emanava, antes de qualquer coisa, de uma iniciativa que atendia a interesses, puramente “comercialistas”. O Brasil entendia que a profundidade do processo não deveria ser muito acentuada. A iniciativa desencadeada pelo Grupo de Trabalho da CEPAL, por sua vez, ia na direção de um mercado comum. Na II Reunião da Conferência Intergovernamental para o estabelecimento de uma ZLC (Montevideu, fevereiro de 1960), na qual foi terminada a negociação e assinado o Tratado de Montevideu, fundando a ALALC, o Brasil teve participação ativa, tendo apresentado um substitutivo, baseado no projeto que negociava com os três do Cone Sul, acentuando o caráter de ZLC do tratado. A posição brasileira terminou por sair vitoriosa.

Nesse contexto, o Tratado de Montevideu 1960 criou uma ZLC que deveria ser aperfeiçoada no período de doze anos e ter, no horizonte mais distante, o estabelecimento, gradual e progressivo, do mercado comum latino-americano, forma encontrada para acomodar as duas tendências diversas que se manifestaram na fase negociadora. Os instrumentos básicos utilizados pelo Tratado eram a redução de tarifas e a eliminação de barreiras não tarifárias por meio da negociação multilateral de listas comuns e também de listas nacionais, produto a produto. Havia, ainda, a previsão de assinatura de Ajustes de Complementação Econômica por setor industrial. A compatibilidade com o GATT foi obtida em longa negociação, com a evocação do Artigo XXIV do Acordo Geral.

Ao contrário da relativa homogeneidade dos países que participavam da negociação da ZLC promovida pelo Brasil, os membros da ALALC eram países com estruturas econômicas bastantes distintas, em graus diversos de desenvolvimento, o que traria tensão interna crescente, que está na raiz dos seus poucos resultados. A clivagem entre “comercialistas”, posição com a qual se identificou o Brasil, e “desenvolvimentistas”, uma visão que era, sobretudo, dos países andinos, que esperavam criar com a ALALC condições para o seu desenvolvimento industrial, geraria ao longo dos anos tensões crescentes para viabilizar os objetivos originais da organização. Outro problema que viria a afetar a eficácia da ALALC era o fato de que não representava para o Brasil, nem para vários de seus membros, um projeto nacional, mas mero instrumento de apoio ao processo de substituição de importações, dentro de uma realidade econômica autárquica.

A contradição básica entre os interesses dos países grandes, os médios e os pequenos, as condições econômicas dos anos 70, a divisão entre países com regimes democráticos e um crescente número de regimes militares condenariam a ALALC ao ocaso. A proximidade da data estabelecida para o final do processo de transição para a zona de livre comércio (31 de dezembro de 1980) obrigou os governos a desenvolverem novo processo negociador. Como em outras vezes, a posição do Brasil seria determinante para as negociações comerciais regionais e, em 12 de agosto de 1980, o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro assinou o Tratado de Montevideu 1980, que criou a ALADI. A própria manutenção do nome foi, de certo modo, uma vitória brasileira, contra os andinos, a Argentina e o Chile, que preferiam a adoção de uma nova denominação que indicasse alteração substantiva. O Brasil, ao contrário, defendia a continuidade do nome que sinalizasse pela prevalência do

status quo, que não representava nenhuma ameaça ao modelo de substituição de importações. O novo tratado aboliu as listas comuns, e as listas nacionais foram sendo substituídas pelos Acordos de Complementação Industrial, limitados às partes signatárias e aos países de menor desenvolvimento relativo. Previu-se o estabelecimento de uma Preferência Tarifária Regional (PTR), cujo acordo seria assinado apenas em 1984, tendo sido negociadas ampliações posteriores, sem que isto tenha aportado efetivo impacto em termos de comércio. Do sonho do grande processo integrador de todos os países, chegava-se a um processo que favorecia os acordos bilaterais ou plurilaterais. A multilateralização tornava-se solitária exceção restrita à PTR.

Nesse período, a integração regional deu poucos resultados concretos. Prazos foram postergados para mascarar a realidade de poucos resultados desejados por muitos dos participantes. No caso do Brasil, a realidade autárquica da economia nacional daquele momento impunha uma equação de difícil solução: reduzir as importações e aumentar as exportações. A América Latina tornara-se importante mercado para a exportação de produtos manufaturados brasileiros e, nesse contexto, o esquema regional da ALADI era relevante, sobretudo levando-se em conta que contribuiu efetivamente para reduzir a dependência do mercado norte-americano. A nova realidade política e econômica que se avizinhava, com o final da Guerra Fria, a globalização e a regionalização, iria impor mudanças e acomodações de peso ao Brasil e aos seus vizinhos, com significativas alterações para o processo integracionista.

3. “Merco-otimismo” e “Merco-pessimismo”

Em meados dos anos 80, o comércio entre os países da América Latina encontrava-se em fase de progressiva redução. O esgotamento do modelo de substituição de importações, a crise da dívida externa e a insuficiência do mecanismo da ALADI contribuíram para compor o quadro da “década perdida”, permeado por um sentimento de isolamento da região num mundo em que o regionalismo econômico dava mostras de estar sendo revitalizado. Nesse ambiente, a retomada dos regimes democráticos no Brasil e na Argentina e a existência de uma visão compartilhada da realidade internacional – dependência externa, aumento de vulnerabilidade, necessidade de aumentar a competitividade e a inserção internacional – geraram as condições para o desencadeamento de um processo de integração. Em torno de uma ideia-matriz de conteúdo político – a eliminação da histórica rivalidade entre Brasil

e Argentina, os dois países iriam reativar de maneira mais profunda a ideia brasileira de formação de uma zona de livre comércio entre os países do Cone Sul.

A aproximação entre Brasil e a Argentina e, posteriormente, a conformação do MERCOSUL também representaram uma resposta às mudanças políticas e econômicas no mundo. Em meados da década de 1980 e ainda com mais força nos anos 1990, o poder de atração da economia norte-americana parecia avassalador. A concentração de poder político e econômico nos EUA, ao lado da tendência de consolidação de blocos econômicos, contribuiu para que se optasse por criar uma alternativa de integração regional que pudesse dar uma resposta aos novos desafios para a inserção do Brasil e de seus vizinhos no cenário internacional. Na metade da década de 1980, os EUA já davam mostras de favorecer um novo regionalismo, buscando utilizar a força gravitacional de sua economia para atrair os países do chamado hemisfério Ocidental. Essa tendência tornar-se-ia mais evidente com o lançamento da Iniciativa para as Américas em 1991 e, mais adiante, a conformação da Área de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

O documento que marca a aproximação política e econômica entre o Brasil e a Argentina é a Ata de Iguazu, firmada pelos Presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, em 1985. No ano seguinte, foi subscrito o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), que, com seus protocolos, previa a integração em distintas áreas e uma liberalização comercial entre os dois países. Em novembro de 1988, foi assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que previa a criação de um mercado comum em dez anos. O processo seria aprofundado pelos Presidentes Collor de Mello e Carlos Menem, que decidem, em julho de 1990, um mês após o lançamento das negociações do NAFTA, antecipar a criação do mercado comum para o final de 1994. Paraguai e Uruguai se agregam ao processo e, em março de 1991, é assinado o Tratado de Assunção, que criou o MERCOSUL. Em dezembro de 1994, os Presidentes dos quatro países assinaram o Protocolo de Ouro Preto, estabelecendo a Tarifa Externa Comum (TEC), vigente a partir de janeiro de 1995. O MERCOSUL, cujo objetivo final é a formação de um mercado comum, mesmo permanecendo uma zona de livre comércio imperfeita, passava a ser, também, uma união aduaneira, ainda que incompleta. Da Ata de Iguazu até o Protocolo de Ouro Preto, um longo caminho havia sido trilhado.

O MERCOSUL baseia-se nas concepções de: progressiva abertura comercial na direção da integração na economia mundial; alocação de recursos utilizando os sinais de mercado; atuação do setor público em resposta a demandas do setor privado, que reorganiza sua produção em função da nova realidade; inclusão de bens, serviços e investimentos. Em suma, o MERCOSUL é um bom exemplo da nova geração de acordos regionais direcionados para a chamada integração mais profunda. O Tratado de Assunção é composto de 24 artigos e cinco anexos, com o estabelecimento de princípios gerais para as relações entre os sócios. Entre as principais características do MERCOSUL estão a flexibilidade e a contínua construção. Na verdade, tal como o conhecemos e em toda sua complexidade, não foi negociado de uma só vez e não se encontra concentrado num único documento. Nesse ponto, assemelha-se ao processo integracionista europeu, edificado ao longo de muitos anos em múltiplos instrumentos, e difere do NAFTA, negociado de uma só vez, sem que, até o momento, tenha sofrido alteração de monta.

O MERCOSUL configura, portanto, um projeto comum dos quatro parceiros, que se insere na perspectiva de fortalecer as estruturas nacionais, com vistas a facilitar a inserção na livre competição num segundo momento. A constituição do bloco representou uma ruptura com a história anterior de esforços fracassados de integração na América do Sul. Também rompeu com uma histórica tendência brasileira de evitar envolvimento em processos de integração mais profundos.

A metodologia de liberalização do MERCOSUL foi distinta. Em vez do intercâmbio de concessões tarifárias bilaterais por setor, que caracterizou as iniciativas no âmbito da ALALC e da ALADI, o novo bloco buscou a liberalização comercial por meio de cronograma universal, automático e linear de eliminação de barreiras tarifárias intrazona. Além disso, o MERCOSUL rompeu com o passado porque pretendeu ir além da simples liberalização comercial, passando a incorporar também o objetivo de um mercado comum, com economias efetivamente integradas, daí a presença na agenda de temas como coordenação macroeconômica, serviços, compras governamentais, política de concorrência, procedimentos aduaneiros, livre circulação de trabalhadores, entre outras. O objetivo final, por certo ambicioso, é a livre circulação de bens, pessoas e capitais.

O MERCOSUL é uma obra política e econômica e seu processo tem momentos de rápido aprofundamento, como entre julho e dezembro

de 1994, e períodos de estagnação, quando as condições internas dos sócios exigem uma pausa para recuperar o fôlego. O volume de comércio cresceu rapidamente entre os sócios do início do processo até 1997: de US\$ 5,1 bilhões em 1991, para US\$ 10 bilhões em 1993, chegando a mais de US\$ 21 bilhões em 1997. Em seguida, sofreu com a Crise Asiática, a Crise da Rússia e, sobretudo, com a desvalorização cambial no Brasil e os sucessivos problemas decorrentes do final do chamado regime de adequação – término das exceções para que entrasse em vigor, em caráter definitivo, a zona de livre comércio – e caiu para cerca US\$ 15 bilhões em 2000. Esse comércio sofreu novo abalo com a crise na Argentina 2001/2002, mas depois começou a recuperar-se novamente.

Já o comércio do Brasil com seus sócios do MERCOSUL cresceu de US\$ 4,5 bilhões, em 1991, para cerca de US\$ 42 bilhões, em 2008. De 2002 a 2008, o comércio do Brasil com os sócios do MERCOSUL saltou de US\$ 9 bilhões para quase US\$ 36 bilhões. Com a crise econômico-financeira mundial em 2008/2009 a cifra do comércio Brasil-Mercosul caiu para cerca de US\$ 29 bilhões. O comércio total intra-Mercosul caiu de US\$ 42 bilhões em 2008 para US\$ 33 bilhões em 2009. A partir do segundo semestre de 2009, o intercâmbio comercial do Brasil com os sócios começou a se recuperar. No período de janeiro a junho de 2010, as exportações brasileiras aumentaram 53,5% e as importações 33,3%, em relação ao mesmo período de 2009. As cifras mensais do comércio situam-se, aproximadamente, entre US\$ 2,2 (janeiro) e 3,3 (junho) bilhões, valores próximos aos registrados em 2008, antes que se fizesse sentir o impacto da crise (2,8 em janeiro e 3,1 em junho).

A história do MERCOSUL tem sido uma sucessão de momentos de otimismo e de pessimismo. Em geral, esses estados de ânimo correspondem ao próprio comportamento das economias dos principais sócios. Momentos de crise econômica tendem a provocar pessimismo, uma vez que o comércio intrazona cai e algumas tensões comerciais podem surgir, dando a impressão de regressão nos aspectos de zona de livre comércio e de perpetuação das imperfeições da união aduaneira. Em momentos de conjuntura econômica mais favorável, com crescimento de renda e emprego, há naturalmente mais espaço para avançar na agenda da integração e o otimismo tende a reforçar-se. É igualmente verdade que as dificuldades e controvérsias comerciais entre os sócios, mesmo em momentos de conjuntura econômica favorável, podem seguir existindo porque muitas vezes derivam de problemas estruturais de competitividade.

Basta dizer que os setores sensíveis no comércio do MERCOSUL são os mesmos desde a época das listas de exceção da ALALC e ALADI. Em momentos de maior crescimento, porém, essas dificuldades são atenuadas e há mais margem de manobra. O processo de integração oferece novas oportunidades, mas pode também exigir alguns custos quando se estimula a concorrência. Nesses casos, há necessidade de esforço nacional para assegurar que eventuais esquemas de proteção sejam transitórios e venham acompanhados de contrapartidas dos empresários, que devem ser estimulados a investir na inovação e na modernização de processos produtivos, buscando aumentar sua competitividade. Em alguns casos, pode ser necessário esforço de reconversão, mas o importante é que, no balanço geral, aumente o comércio de bens e serviços de maior valor agregado, gerando mais renda para todos. O esforço nacional será certamente tanto mais eficaz quanto maiores forem as evidências palpáveis das vantagens do processo de integração profunda que se almeja, o que deve incluir acesso ao mercado consumidor ampliado, o incremento de investimentos cruzados, a operacionalização de fundos que ajudem a combater desequilíbrios regionais e a crescente integração de cadeias produtivas entre as economias dos sócios.

Apesar das oscilações de estado de ânimo, a integração tem sido vista, de um modo geral, como um fator de desenvolvimento. Talvez não se tenha enfatizado suficientemente que o processo de integração, longe de ser apenas instrumento para a inserção de nossos países no mundo, também pode ser concebido como fonte ele próprio de desenvolvimento e bem-estar. Um processo que tem, portanto, um valor em si. Não se trata de uma volta à autarquia ou a rejeição das relações com os demais países, mas a necessidade de que o espaço integrado deixe de ser refém da conjuntura internacional sempre cambiante e volátil, ganhando uma densidade que lhe permita seguir aprofundando-se com certa autonomia. Nesse sentido específico, sem isolar-se do mundo, a verdadeira integração pode auxiliar, no futuro, na prevenção ou mitigação dos efeitos de crises externas, ao criar um espaço de prosperidade que se baseia, em boa medida, na ampliação do mercado consumidor intrazona (não só pela liberalização, mas também pela incorporação de novos consumidores que se beneficiam do crescimento econômico e de políticas sociais) e na transformação das vantagens comparativas de cada sócio em vantagens competitivas de todo o bloco.

Para que o MERCOSUL supere essa espécie de “transtorno bipolar”, indo do pessimismo mais fatalista ao otimismo desabrido e vice-versa, será

importante perseverar no caminho que começou a ser trilhado em 2003. Naquele momento, os Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Néstor Kirchner firmaram o “Consenso de Buenos Aires” e comprometeram-se a aprofundar o MERCOSUL não apenas no tocante à liberalização comercial, mas também nos aspectos por muito tempo negligenciados que permitirão construir um verdadeiro mercado comum, corrigindo as imperfeições da união aduaneira sem descuidar da atenuação das assimetrias no bloco, a articulação de políticas comuns para a efetiva integração de cadeias produtivas e a promoção de uma agenda social vigorosa. Dito de outro modo, era preciso sepultar o resquício da ideologia neoliberal que, embora não tivesse sido predominante no momento de fundação do MERCOSUL, acabou dando as cartas na maior parte da construção efetiva do bloco, o que explica certa visão ainda recorrente em alguns meios de que a lógica de mercado deve determinar, em última instância, o êxito ou fracasso da integração, como se o resultado final dependesse apenas da livre alocação de fatores produtivos decorrente da liberalização comercial. Nesse sentido, o “Consenso de Buenos Aires” representou um verdadeiro contraponto ao “Consenso de Washington”.

4. Resultados recentes e perspectivas: o MERCOSUL em movimento

Constitui exemplo paradigmático dessa nova forma de encarar o bloco a criação, em 2004, do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM), que se encontra operacional desde 2006. O Fundo é um instrumento criado para a atenuação de assimetrias, financiando projetos que possam ter impacto significativo no desenvolvimento, no incremento da competitividade e no estímulo à coesão social dos Estados membros. O Fundo financia projetos para melhorar a infraestrutura, sobretudo das economias menores e regiões menos desenvolvidas do MERCOSUL. É composto por contribuições não reembolsáveis que chegam a US\$ 100 milhões por ano, além das contribuições voluntárias. Os aportes são feitos pelos Estados Partes do MERCOSUL na proporção do PIB de cada um. Dessa forma, a Argentina é responsável por 27%, o Brasil, por 70%, o Paraguai, por 1%, e o Uruguai, por 2%.

Com o FOCEM, busca-se atacar uma fonte constante de tensões que explica, ao menos em parte, o “merco-pessimismo” em alguns países da região, especialmente os menores. De fato, o MERCOSUL foi no passado muito

criticado por não ter mecanismos para mitigar as assimetrias entre os membros do bloco. Os países menores se frustravam com os resultados alcançados, uma vez que não conseguiam tirar todas as vantagens da união aduaneira, como o acesso privilegiado ao mercado maior dos vizinhos ou a possibilidade de atrair investimentos que viriam explorar esse mercado ampliado. Com investimentos do MERCOSUL na melhoria da infraestrutura dos países menores, aumenta-se a competitividade sistêmica de suas economias, criando uma base mais sólida para novos investimentos produtivos voltados para exportar para os países do MERCOSUL e terceiros mercados. O FOCEM, é preciso lembrar, ainda é muito recente e os projetos que estão sendo financiados necessitarão algum tempo de maturação para que possam ter efeitos mais visíveis. Além disso, os países estão em processo de aprender a identificar suas necessidades e a formular os projetos de maneira mais eficiente. Não há dúvida, porém, que o FOCEM possui grande potencial como ferramenta para combater desequilíbrios regionais e fortalecer a legitimidade do processo de integração.

Na Cúpula do MERCOSUL na cidade de San Juan (Argentina), no dia 3 de agosto de 2010, foram aprovados nove projetos para financiamento pelo FOCEM, que se somam aos 25 já aprovados anteriormente. Os novos projetos perfazem a cifra de US\$ 795 milhões, dos quais US\$ 650 milhões financiados com recursos do Fundo. Esses projetos envolvem linhas de transmissão elétrica, rodovias, apoio a pequenas e médias empresas, reforma de escolas públicas e saneamento básico. Dentre as obras aprovadas, destacam-se a construção da Linha de Transmissão Itaipu – Villa Hayes, no valor de US\$ 555 milhões, e a construção de linhas de transmissão para a interconexão elétrica entre Uruguai e Brasil, no valor de US\$ 106 milhões. Essas iniciativas terão importância estratégica para a segurança energética e o desenvolvimento industrial do Paraguai e do Uruguai, favorecendo uma percepção positiva dos sócios menores em relação ao processo de integração. No caso do Paraguai, a linha de transmissão resolverá o problema de falta de luz em Assunção, permitirá a plena utilização da energia de Itaipu e levará energia ao Chaco paraguaio, área historicamente isolada.

Foi aprovado, ainda, novo regulamento para o FOCEM, que institui procedimentos operacionais mais ágeis para a implementação dos projetos. O novo Regulamento prevê, pela primeira vez, um “Tratamento MERCOSUL”, que determina que os recursos aplicados no FOCEM sejam integralmente destinados a empresas e fornecedores do bloco.

O novo impulso dado ao MERCOSUL nos últimos anos, no qual a criação do FOCEM é um exemplo, não deixou de lado a agenda econômico-comercial tradicional, mas buscou aprofundá-la, de modo a seguir firmemente na consolidação da União Aduaneira, sem deixar de avançar também em outros temas e em uma cada vez mais importante agenda política, social e institucional.

A Cúpula de San Juan pode ser considerada uma das mais importantes do MERCOSUL desde a adoção do Protocolo de Ouro Preto de 1994 em função dos resultados alcançados nesse caminho de construção de um mercado comum. De fato, em San Juan atingiu-se a decisão histórica sobre a eliminação da dupla cobrança da Tarifa Externa Comum e a aprovação do Código Aduaneiro do MERCOSUL. Esses avanços, importantes para alcançar a efetiva consolidação da união aduaneira como consagrada no Protocolo de Ouro Preto, já eram esperados há mais de seis anos e possibilitaram que o bloco pudesse, dessa nova base, preparar-se para construir uma nova agenda para os próximos dez anos.

A Decisão CMC 10/10, adotada em San Juan, estabelece programa em três etapas para a eliminação da dupla cobrança da TEC e para o desenho de um mecanismo de distribuição da renda aduaneira. O programa compreenderá, na primeira etapa (a partir de 1º de janeiro de 2012), exclusivamente os bens sem transformação; na fase seguinte (a partir de 1º de janeiro de 2014), os bens gravados com alíquotas de importação de 2% e 4%; e a na terceira etapa (a ser definida entre 2016 e 2019), os demais bens gravados com alíquotas superiores a 4%. A aprovação do Código Aduaneiro do MERCOSUL (CAM), em San Juan, constitui outra ferramenta de fundamental importância para a plena operação da União Aduaneira. O Código uniformiza as normas e procedimentos aduaneiros dentro do bloco, o que conferirá maior segurança jurídica aos operadores de comércio. O CAM terá efeitos diretos sobre a circulação de bens dentro do bloco e constitui elemento necessário para caminhar na direção de um território aduaneiro único entre os membros do bloco.

Em San Juan, o CMC autorizou a revisão do Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL (Decisão CMC 23/06), com vistas à conclusão dos trabalhos até dezembro de 2010. A revisão foi motivada por três principais fatores: (i) o relançamento das negociações do bloco com a União Europeia; (ii) as licitações públicas brasileiras de bens, serviços e obras de infraestrutura

em função dos preparativos da Copa do Mundo da FIFA de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016; (iii) as dificuldades que Brasil e Uruguai encontraram para a internalização do Protocolo. O Protocolo de Contratações Públicas do MERCOSUL constitui ferramenta de política comercial fundamental para o aprofundamento da União Aduaneira. O instrumento confere tratamento nacional não discriminatório em licitações públicas aos fornecedores de bens e serviços e aos prestadores de obras públicas dos Estados Partes.

Esses resultados concretos – que estão longe de constituir uma lista exaustiva dos avanços – demonstram que o MERCOSUL está em movimento, em constante evolução. Não significam, porém, que tenhamos ingressado numa fase isenta de percalços e desafios. A efetiva implementação do cronograma de consolidação da união aduaneira vai requerer muito esforço e novas negociações que propiciem maior cumprimento da TEC, o que passará por uma simplificação normativa, por meio de aumento da transparência nas decisões relativas ao tema e definição de prazos. Nesse campo de grande complexidade na consolidação da união aduaneira, será igualmente necessário, entre outras iniciativas: racionalizar gradualmente o uso das listas nacionais de exceção à TEC, definir regimes comuns de importação e harmonizar os regimes especiais nacionais de importação, aprovar regime comum de bens de capital não produzidos, definir uma nova política automotiva comum, emprestar novo ímpeto às negociações para a liberalização progressiva de serviços e para um acordo de investimentos, revisar o protocolo de defesa da concorrência para institucionalizar mecanismos de cooperação nessa área.

À agenda econômico-comercial do MERCOSUL é fundamental agregar a agenda política, social e institucional. Essa vertente também deve ser enfatizada. O MERCOSUL possui foros e mecanismos de participação de parlamentares, trabalhadores, empresários, lideranças locais e regionais e organizações da sociedade civil. Esses mecanismos precisam ser fortalecidos para que sejam cada vez mais ativos e dinâmicos. Esse pilar social fortalecido será um poderoso antídoto contra um MERCOSUL descolado da realidade e das aspirações dos cidadãos. Dessa forma, o MERCOSUL preservará a legitimidade que é essencial para qualquer projeto de integração profunda, que exige mudanças significativas nas legislações nacionais em benefício de normas comunitárias. Essas mudanças só são possíveis se forem percebidas como necessárias e vantajosas não apenas por parte dos Governos, mas também pelas respectivas sociedades. Quanto mais profunda a integração, mais complexas serão as negociações e as mudanças legislativas, o que exigirá

o engajamento dos distintos segmentos das respectivas sociedades diretamente afetados pelo processo em curso.

Na visão atual da integração, o MERCOSUL tem três vertentes principais: econômico-comercial, social (direitos coletivos) e cidadão (direitos individuais). Na área econômico-comercial, como acima mencionado, a Cúpula de San Juan proporcionou avanços importantes. No campo social, houve avanço concreto em diversas áreas. Os mais importantes em anos recentes talvez tenham sido o estabelecimento da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais, a criação do Instituto Social do MERCOSUL e a elaboração de um Plano Estratégico de Ações Social do bloco. No entanto, ainda falta definir nos próximos anos um programa para o desenvolvimento do MERCOSUL Cidadão, que abrangeria a consolidação e criação de direitos, garantias e benefícios que afetam diretamente os cidadãos dos países do MERCOSUL. Alguns passos já foram dados, como o Acordo que facilita a residência, o estudo e o trabalho de nacionais do MERCOSUL, mas ainda estamos longe do ideal de livre circulação de pessoas e da definição de um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL. Esse objetivo é tão estratégico quanto a consolidação da união aduaneira, pois permitirá aos cidadãos sentirem o MERCOSUL como um processo que traz facilidades, direitos e benefícios concretos em áreas como circulação e residência, previdência social, emprego, educação, defesa do consumidor, entre outros aspectos.

5. Considerações finais

As economias dos países do MERCOSUL estão hoje muito mais sólidas do que no passado. Políticas macroeconômicas responsáveis convivem, nos nossos países, com políticas sociais que têm ajudado a reduzir as desigualdades sociais e incorporar milhões de pessoas à classe média.

A crise de 2008 demonstrou que não estamos imunes à instabilidade econômica e financeira provocada em outras regiões. Diferentemente do passado, contudo, nossa região não foi a fonte da crise e nem esteve em seu epicentro. Sofremos com a redução do comércio, mas os efeitos negativos foram menos intensos do que os vividos por muitos países desenvolvidos. O impacto foi menor e a recuperação começou antes, demonstrando que temos uma gestão eficiente da economia. De fato, as próprias agências de risco têm elevado continuamente a nota dos países do MERCOSUL e até mesmo os analistas mais conservadores concordam, talvez pela primeira vez na história

recente, que não existe risco de ataques especulativos às moedas ou de crises cambiais e de balanço de pagamentos no horizonte previsível. O Brasil deve superar os 7% de crescimento do PIB em 2010. A Argentina deve alcançar patamar semelhante, provavelmente superior a 6%. Números não muito diferentes, tudo indica, serão registrados nos demais sócios plenos do MERCOSUL. Em contraste, os EUA talvez consigam crescer entre 2 e 3%, ao passo que o crescimento na zona do euro deve ficar pouco superior a 1%. A média mundial deve registrar, na melhor das hipóteses, algo em torno de 4%. Esses números indicam um momento privilegiado do MERCOSUL que, ao lado de outros países emergentes e em desenvolvimento, sobretudo da Ásia, serão responsáveis por aumentar a média mundial de crescimento.

Se olharmos o comércio de veículos no MERCOSUL, que é um comércio de alto valor agregado, constatamos um dinamismo crescente que evidencia a superação da crise nesse setor. O MERCOSUL, vale ressaltar, já é o quarto maior mercado de automóveis do mundo. Em 2008, a corrente de comércio do setor automotivo entre o Brasil e os demais sócios do MERCOSUL foi de US\$ 13,5 bilhões. Em 2010, no período de janeiro-agosto, o comércio intra-Mercosul de todo o setor automotivo (veículos e autopeças) ultrapassou os números pré-crise, atingindo aproximadamente US\$ 15,5 bilhões. Mais importante, novos investimentos têm sido anunciados. Na mesma semana em setembro que se noticiou a provável instalação no Brasil de uma montadora chinesa (fala-se de um investimento que poderia chegar a US\$ 400 milhões), uma montadora francesa e uma italiana anunciaram a produção de novos modelos de veículos na Argentina, visando o crescimento do mercado brasileiro e a exportação para outros países (apenas o novo modelo mundial da montadora italiana, a ser produzido na planta de Ferreyra, na Província de Córdoba, significará investimentos que devem gerar 750 empregos diretos e cerca de 3.000 indiretos).

No passado, o MERCOSUL sofreu com certa falta de sincronia entre o comportamento da economia e a dinâmica do comércio intrabloco, por um lado, e a vontade política, de outro. O momento atual é privilegiado porque temos a parte econômica e política avançando de mãos dadas. Essa situação é um estímulo adicional para aprofundar o MERCOSUL. A visão brasileira é a de que o MERCOSUL não somente pode se beneficiar dessa situação como pode e deve ajudar a torná-la irreversível. Nesse sentido, é possível dizer que o Brasil encara o MERCOSUL não mais como parte de uma agenda pura de livre comércio, como na década de 1990, mas como um

empreendimento muito mais profundo e complexo, em que a liberalização dos fluxos comerciais é um aspecto entre outros igualmente importantes e necessários. Apesar da conjuntura favorável, as dificuldades e obstáculos tampouco podem ser desprezados ou minimizados. Não estamos construindo uma integração entre países desenvolvidos e homogêneos. O MERCOSUL é um projeto de países em desenvolvimento que têm, sem exceção, uma importante dívida social, além de deficiências de infraestrutura e desequilíbrios regionais. Por isso, o processo deve levar em conta necessidades e dificuldades típicas de países em desenvolvimento e não pode se pautar por modelos importados, ainda que experiências como a da União Europeia possam servir de inspiração em determinados aspectos.

Boa parte da crítica ao MERCOSUL emana de uma compreensão equivocada do significado estratégico da integração. Critica-se o MERCOSUL porque há falhas no livre comércio (medidas de defesa comercial adotadas unilateralmente são citadas) ou em função das perfurações da TEC e outras imperfeições da união aduaneira. Na verdade, boa parte desses problemas tem origem no erro de considerar que o processo de integração deveria resumir-se à liberalização comercial ou ao equívoco, não menos grave, de considerar que não poderíamos aprofundar a integração entre países em desenvolvimento. Esses equívocos ajudam a explicar por que se deixou de lado por tanto tempo, especialmente na década de 1990, a agenda da integração econômica mais profunda, que visa a criar condições para uma maior convergência macroeconômica, a integração de cadeias produtivas regionais e o fortalecimento das vertentes institucional e social.

Essa agenda mais ampla, desde que feita sob medida para as necessidades de nossos países, é fundamental para evitar que a liberalização comercial esbarre em resistências oriundas da heterogeneidade econômica e social e da persistência de assimetrias no bloco. Foi a retomada dessa agenda ambiciosa e multifacetada, contrariamente ao que se costuma divulgar, que permitiu destravar as negociações para a consolidação da união aduaneira. Com efeito, os países menores, preocupados com alguns aspectos do aperfeiçoamento da união aduaneira, começaram a perceber melhor as vantagens da integração a partir dos benefícios concretos auferidos, por exemplo, com os projetos do FOCEM. É por reconhecer que integração deve dar respostas aos desafios do desenvolvimento, por meio de políticas e planos de ação concretos, que estamos também avançando na agenda econômico-comercial tradicional.

Em 2011, ainda estaremos relativamente longe do mercado comum verdadeiramente integrado que é a promessa contida no Tratado de Assunção. Não obstante, estaremos muito mais perto do que há cinco ou dez anos. Isso porque resgatamos a visão estratégica do MERCOSUL, não mais considerado apenas um instrumento para aumentar o comércio, ainda que isso seja indiscutivelmente importante. Passamos, portanto, do MERCOSUL instrumental (ou funcional para o aumento das exportações brasileiras) para o MERCOSUL como um valor em si, ou seja, como objetivo estratégico de integração, o que pressupõe dar ao bloco a configuração de um espaço regional de geração de prosperidade, bem-estar e justiça social no qual os respectivos projetos nacionais de desenvolvimento convergem e se reforçam mutuamente. Mais do que um instrumento para mudar a ordem internacional no sentido desejado por cada um de seus integrantes, o resgate do MERCOSUL estratégico do Tratado de Assunção significa a própria mudança dessa ordem pela afirmação de um novo polo de poder e a consequente emergência de uma nova geografia econômica mundial.

INTEGRAÇÃO PELA ENERGIA: ESTRUTURADOR DO FUTURO COMUM

Petróleo, gás natural e biocombustíveis: desafio estratégico no mundo e no Brasil

1. Introdução

A luta pelo controle das fontes de energia tem sido um dos vetores mais significativos para entender diversos desenvolvimentos na história do homem. Na época das cavernas, os grupos que primeiro dominaram a técnica de obter fogo passaram a ter vantagem comparativa importante sobre os demais. Com o início da era do hidrocarbonetos, no final do século XIX, a busca pelo controle das fontes de energia passaria paulatinamente a ocupar mais espaço na política dos Estados. Nos dias de hoje, cerca de 96% dos veículos de transporte no mundo dependem do petróleo para a sua locomoção.

Na matriz energética mundial projetada para 2030, o petróleo responderá por 37%, o gás natural por 28% e o carvão por 28%. A soma de hidrocarbonetos e carvão se eleva a 89% da matriz³. Ainda de acordo com esses dados, o peso relativo das fontes renováveis seria apenas de 4%.

A falta de petróleo pode levar à decadência as maiores economias do mundo e à paralisação as máquinas de guerra mais sofisticadas. Como observou o Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado dos EUA, Senador Richard Lugar, “o poder de coerção energética é realmente equivalente a um ataque militar”⁴.

Em termos de preços, o barril atingiu o patamar de 70 dólares. Especialistas admitem que poderá, mesmo, chegar a 100 dólares. O preço vem sendo severamente pressionado pela instabilidade política em regiões produtoras no Oriente Médio e por um aumento significativo da demanda.

A energia deve ser vista não apenas pelo seu lado econômico, tecnológico, mas sobretudo pelo lado político. A questão central que se coloca nos nossos dias não é saber se há tecnologia suficiente para desenvolver as restantes reservas de petróleo. O fundamental é entender a dificuldade de acessibilidade a essas reservas seja por fatores como nacionalização, fechamento de mercados ou instabilidade política. A realidade geopolítica do tema e sua

³ Global Energy Outlook to 2030, IEA, 2003.

⁴ The Wall Street Journal, 14/6/06, “In Oil’s New Era, power shifts to countries with reserves”.

implicação econômica direta leva a que muitas das grandes questões estratégicas internacionais estejam vinculadas ou derivem diretamente de problemas de acesso a recursos energéticos.

No mundo, a divisão dos recursos energéticos não acompanha o grau de desenvolvimento das economias. Assim, as regiões mais ricas são, em geral, carentes de recursos energéticos que são buscados nas áreas mais pobres. O crescimento, cada vez maior, de áreas do mundo em desenvolvimento, como a China e a Índia, tende a aumentar a competição pelos escassos recursos disponíveis, levar à elevação dos preços e ao aumento da tensão política mundial.

2. Petróleo

Em agosto de 1859, o norte-americano Edward Drake perfurou o primeiro poço de petróleo nos EUA na Pensilvânia, na região conhecida como “oil rivers”. Era o início da indústria do “óleo da pedra” ou petróleo. Com o dinheiro ganho com a descoberta, tornou-se sócio em empresa de Wall Street especializada em petróleo. Sem vocação para os negócios, perdeu tudo o que ganhou. Drake só não morreu na miséria porque o Estado de Pensilvânia lhe concedeu uma pensão em 1873.

Após a descoberta, a corrida aos poços e a tremenda desorganização dos esforços iniciais de exploração, John Rockefeller formaria a Standard Oil. Os métodos comerciais de Rockefeller, pouco comprometido com a ética, tornaram-se conhecidos e, em pouco tempo, deram origem a um virtual monopólio. Concentrando-se inicialmente no transporte e no refino, e avançando, logo depois, para a exploração, Rockefeller chegou, no auge, a dominar 90% do refino de petróleo nos EUA. O principal produto em termos comerciais era o querosene, produto concebido pelo canadense Abraham Gesner, que retirou a denominação do grego: *keros* e *elaion*, respectivamente “cera” e “óleo”. O sufixo “sene” se impôs pelo fato de um produto similar então disponível no mercado chamava-se “camphene”⁵. A gasolina era um subproduto sem utilização que, muitas vezes, era atirado nos rios à noite por pequenas refinarias.

Rockefeller e a Standard Oil dominariam o mercado norte-americano e o nascente mercado mundial até 1909. A pressão interna e o apoio decisivo do Presidente Theodore Roosevelt levaram a Suprema Corte dos EUA a

⁵ Yergin, Daniel, *The Prize, the epic quest for oil, money and power*, New York, 1991, pg. 23.

pedir a dissolução da companhia. A Standard Oil foi dividida em sete empresas: Esso, Mobil, Chevron, Amoco, Conoco, Arco e Sohio. A empresa holding “Standard Oil of New Jersey”, com 50% dos ativos, transformou-se na Esso, atual Exxon. Mesmo com a dissolução, o poder da Standard Oil, ainda que reduzido, se comparado com o monopólio inicial, segue presente. Hoje, a Exxon (que muitas décadas depois se fundiu com a Mobil) é a maior empresa de petróleo do mundo⁶.

Na Rússia czarista também se explorava petróleo. Em 1873, Robert Nobel, filho de Immanuel Nobel (inventor da mina submarina), chegou a Baku em busca de um carregamento de madeira de alta qualidade. Seu irmão Ludwig havia obtido um contrato para fornecer grande quantidade de rifles ao regime do Czar. A madeira seria utilizada nas armas. Ao chegar a Baku, o químico Robert Nobel verificou que as melhores possibilidades na região estavam ligadas à exploração de petróleo. Sem consultá-lo, usou o dinheiro do irmão para comprar uma pequena refinaria. Mais tarde, outro irmão, Alfred Nobel, também químico, notabilizado por ter criado um império em torno da dinamite, também entrou no negócio⁷. Em 1883, os Rothschilds ajudaram a financiar uma ferrovia de Baku, no Cáspio, para Batum, no Mar Negro, além do porto para escoar a produção. Três anos depois constituiriam a Caspian and Black Sea Petroleum Company, conhecida pelas iniciais em russo, BNITO.

Às vésperas da Primeira Guerra Mundial, Churchill, então Primeiro Lorde do Almirantado, tomaria uma decisão que tornaria o petróleo uma mercadoria estratégica. Churchill decidiu converter a frota inglesa, a principal máquina de guerra do mundo, do carvão, em petróleo. A alteração tinha várias vantagens, dentre elas diminuir em 30% a carga de combustível necessária para mover os navios. Além disso, liberava as tripulações no momento de batalha da tarefa de carregar as caldeiras, o que consumia muitos homens em instantes decisivos. Para abastecer a frota, a Marinha britânica fez, inicialmente, um contrato de longo prazo com a nascente companhia Anglo-Persian, formada por capitais ingleses. Churchill foi mais além. Passou no Parlamento lei que assegurou a compra da companhia pelo Estado. Em seguida, foi estimulada a

⁶ Segundo dados da Evaluate Energy, ExxonMobil produziu mais de 4 milhões de barris de petróleo e gás equivalentes (BPGE) em 2005 e tem reservas comprovadas de mais de 22 bilhões de barris (BPGE).

⁷ No final da vida, amargurado Alfred Nobel criaria o prêmio que até hoje leva seu nome.

fusão entre a Anglo-Persian e a British Petroleum, companhia que explorava a distribuição de gás e derivados no Reino Unido.

O uso dos navios a óleo, o início do emprego da aviação e a invenção, durante a guerra, do tanque, sinalizariam para uma importância estratégica cada vez maior do petróleo. Como diria Lord Curzon no final da guerra, “the allied cause had floated to victory upon a wave of oil”⁸.

Além de haver confirmado o seu uso estratégico, com a popularização dos veículos à explosão, o petróleo passou a confirmar seu status de principal “commodity” estratégica mundial. Pela mobilidade do óleo, pelo fato de os mercados consumidores estarem distantes dos centros produtores, pela atuação de companhias estrangeiras transnacionais, o petróleo passou a ser comercializado num mercado mundial. Seu preço passou a ter cotação nas principais bolsas de valores e carregamentos fora de contratos de longo prazo passaram a ser negociados no chamado mercado “spot”.

A história do ouro negro pode ser dividida em três fases. A primeira vai do início heroico nos campos da Pensilvânia e em Baku, na Rússia czarista até o primeiro choque do petróleo. A segunda fase vai até 2003 e a terceira iniciou-se em 2003 e segue até nossos dias.

A primeira fase é marcada pelo domínio das fontes de suprimento e do fluxo do petróleo por sete companhias, a maioria norte-americanas, denominadas as sete irmãs⁹. Em meados dos anos 60, Exxon, Mobil, Gulf, Chevron, Texaco, Shell e BP controlavam, fora dos EUA e dos países comunistas, cerca de 75% das reservas existentes¹⁰. Das sete companhias, três eram parte do antigo império da Standard Oil¹¹, cinco eram norte-americanas e duas europeias (British Petroleum e a Shell de capitais ingleses e holandeses).

Essa fase é marcada pela abundância do petróleo, pela utilização crescente dos subprodutos e por preços baixos. No início dos anos 60, o preço do barril de petróleo estava entre 2 e 3 dólares. O virtual monopólio das sete irmãs colocou essas companhias entre as mais rentáveis do mundo. Em 1972, às vésperas do primeiro choque do petróleo, as duas maiores empresas do mundo em ativos eram a Exxon e a Shell. As sete irmãs estavam entre as 12 maiores companhias por ativos. Toda essa prosperidade não era transferida

⁸ Yergin, Daniel, *The Prize, the epic quest for oil, money and power*, New York, 1991, pg. 183.

⁹ A expressão “sete irmãs” foi difundida por Enrico Mattei, dirigente petrolífero italiano. A oitava “irmã” seria a Total francesa.

¹⁰ Edith Penrose: *The International Petroleum Industry*, London, 1968, p. 78.

¹¹ Exxon, Móbil e Socal.

para os países produtores. No final dessa fase foi fundada a Organização dos Países Produtores e Exportadores de Petróleo, na Conferência de Bagdá, em setembro de 1960, no auge da onda de descolonização. Os membros fundadores foram Arábia Saudita, Kuwait, Irã, Iraque e Venezuela.

A segunda fase da história do petróleo começa com o primeiro choque do petróleo. Entre 1960 e 1973, Argélia, Emirados Árabes Unidos, Equador, Indonésia, Líbia, Nigéria e Qatar aderiram à OPEP¹². Incipiente no início, a OPEP ganhou força durante a Guerra do Yom Kippur. A OPEP decidiu por um boicote contra as vendas de cru aos EUA e à Europa, por entender que esses países auxiliavam Israel, que terminaria vitorioso no conflito. Foi a primeira vez que os países produtores usaram a força do petróleo como arma política. O preço do óleo bruto chegou a 13 dólares o barril. Seis anos mais tarde, no segundo choque do petróleo, decisões da OPEP levaram o barril a 30 dólares.

Essa segunda fase foi marcada por um poder crescente da OPEP que passou, pouco a pouco, a ocupar o lugar das sete irmãs no controle das reservas de petróleo. Essa transição foi feita, sobretudo, por um ativo processo de nacionalizações. A Arábia Saudita, detentora de 23% das reservas de petróleo do mundo, nacionalizou sua indústria no início dos anos 80.

A terceira fase, iniciada em 2003, registra uma capacidade decrescente da OPEP de influenciar os preços do petróleo, uma crescente volatilidade de preços e forte pressão da demanda, sobretudo em novas regiões de grande consumo, como a China e a Índia. Mesmo em países produtores cresce muito o consumo, a exemplo do Irã, onde a demanda por gasolina vem aumentando significativamente.

Desde o início heróico no final do século XIX, a tecnologia do petróleo evoluiu enormemente. Com essa evolução, os custos também tornaram-se proibitivos. Com a onda de nacionalizações e com a crescente dificuldade de aceder a novas reservas, o panorama da indústria alterou-se radicalmente em poucas décadas. As chamadas sete irmãs hoje dominam apenas cerca de 5% das reservas comprovadas. São companhias altamente lucrativas, mas que não conseguem repor as reservas que estão explorando.

As maiores reservas têm acesso limitado. Na Arábia Saudita, a Saudi-ARAMCO apenas aceita companhias estrangeiras como prestadoras de

¹² O Gabão só aderiu em 1975. Equador e Gabão retiraram-se da OPEP, respectivamente em 1992 e 1994.

serviços. O acesso de grandes companhias transnacionais à Rússia é muito limitado. No México, prevalece o monopólio estatal. Na Venezuela, as companhias estrangeiras devem associar-se à PDVSA para explorar petróleo e gás no país. A questão de acesso ao petróleo é cada vez mais política.

2.1 Reservas mundiais e consumo: análise regional

O Oriente Médio detém 63,3% das reservas comprovadas de petróleo no mundo¹³. A Europa e a Eurásia, aqui contabilizadas as imensas reservas da Rússia, chega a 9,2% do total. A África conta com 8,9% das reservas, enquanto a América do Sul concentra 8,6%. A América Central e do Norte dispõem de 5,8% das reservas, ficando 4,2% para a Ásia-Pacífico.

O maior mercado consumidor do mundo é os EUA, mas sua região é a segunda menor do mundo em reservas, perdendo apenas para a Ásia Pacífico. O crescimento da economia norte-americana só pode ser assegurado pela importação maciça de outras regiões, sobretudo do Oriente Médio, mas também da África e da América do Sul. Controlar a produção nessas áreas e lograr o fluxo contínuo de petróleo para os EUA passou a ser, já há muito tempo, um dos objetivos centrais da política externa norte-americana.

Na Europa, encontra-se em fase final de exploração o petróleo do Mar do Norte. Além de continuar com importações em larga escala de outras regiões, as atenções se voltam ao aumento do suprimento de gás da Rússia e do norte da África. Para tanto, há planos de construção de novos gasodutos. O Gasoduto do Norte da Europa, que deverá trazer gás natural da Sibéria, terá mais de 2.000 km, sendo 1.200 km “offshore” e as estimativas iniciais de custo se elevam a mais de 6 bilhões de dólares.

A Ásia, pela primeira vez em 2003, ultrapassou os EUA em termos de demanda energética. A subida nos preços do petróleo nos últimos anos teve como um de seus principais fatores o aumento da demanda na China e na Índia. Apenas em 2004, a China respondeu sozinha pelo aumento de 30% na demanda de petróleo. Até 1993, a China era autossuficiente em petróleo, produzindo mais de três milhões de barris. Hoje, com um consumo de seis milhões de barris, a China tem que importar quase a metade de suas necessidades. Na região, a Índia, país com um bilhão de habitantes e sem reservas significativas de petróleo, busca formas de garantir suprimento seguro

¹³ Os dados aqui mencionados foram retirados do sítio eletrônico da British Petroleum.

e barato de energia. Está sendo planejado um grande gasoduto que traria gás natural do Irã. A negociação do direito de passagem pelo Paquistão é operação diplomática de grande envergadura. Japão e Coreia, países sem reservas de petróleo, importam, sobretudo, do Oriente Médio. Também são grandes importadores de gás natural liquefeito (GNL), sendo que o Japão é o maior importador mundial desse tipo de hidrocarboneto.

A África, com 8,9% das reservas mundiais comprovadas de petróleo, não possui mercado consumidor para esses volumes. Em consequência, países africanos tornaram-se grandes exportadores mundiais de óleo cru e gás.

A América do Sul é um continente autossuficiente em energia, com reservas pouco menores do que as da Europa e Eurásia e da África. A demanda energética da região permite a exportação em larga escala. A Venezuela concentra 6,8% das reservas mundiais de petróleo e o Brasil 0,9%. Essa grande concentração de recursos energéticos levou ao desenvolvimento de um processo de integração regional pela via energética.

2.2 América do Sul: energia veículo da integração

A integração energética da América do Sul é uma realidade que supera a própria retórica do processo integracionista na região. O processo de entrelaçamento dos interesses públicos e privados no setor de energia vem se aprofundando nos últimos anos. A força motriz desse processo é dupla. Por um lado, os Governos na região estão mais conscientes das vantagens para os diferentes povos de um maior grau de integração. Por outro lado, há uma realidade de mercado que aponta na direção de uma integração cada vez maior da região que produz energia abundante que pode gerar prosperidade para seus habitantes.

A Petrobras recentemente adquiriu ativos na distribuição de combustíveis no Uruguai, adquirindo postos da Shell naquele país. Na Argentina, a Petrobras Energia é a terceira maior empresa do país. Seus ativos se espalham pela exploração de petróleo, gás natural e eletricidade (termoelétricas e mesmo uma usina hidroelétrica). Também dispõe de linhas de transmissão (que estão em processo de venda) e de ativos na área de distribuição de energia na grande Buenos Aires. Possui mais de 600 postos de gasolina no país. A Petrobras Bolívia é a principal empresa daquele país representando 15% do PIB e 22% da arrecadação de impostos. A Petrobras também está presente no Chile. No Peru e no Equador, explora óleo, assim como na Colômbia e na Venezuela.

O Brasil construiu com o Paraguai a hidrelétrica de Itaipu que, segue sendo a maior hidroelétrica do mundo em termos de geração de energia. A Argentina explora gás natural na Bolívia e tem contratos de venda de gás de suas reservas para o Chile. A PDVSA tem contrato de associação com a Petrobras para a construção de refinaria no nordeste do Brasil. Também possui interesses na Bolívia e na Argentina. Está em fase de estudos a construção do chamado Grande Gasoduto do Sul, que levaria gás das reservas venezuelanas para Brasil, Argentina e Uruguai, sendo a Bolívia eventualmente interligada ao sistema, havendo, ademais a possibilidade de outros países da região (Paraguai, Chile) se integrarem ao sistema no futuro.

O Grande Gasoduto do Sul interligaria as três grandes fontes de gás da região: a Venezuela, a Bolívia e a Bacia de Santos. De certa forma, estaria reproduzido o esquema europeu de suprimento de gás que também conta com três fontes: Mar do Norte, Sibéria e Norte da África.

2.3 Petróleo no Brasil

No Governo do Presidente Vargas, em outubro de 1953, foi criada pela Lei 2.004 a Petróleos Brasileiros S.A., que recebeu como acervo uma produção de 2.700 barris diários. Para melhor avaliar as oportunidades de encontrar petróleo no Brasil, foram contratados diversos técnicos no exterior. Dentre eles, o norte-americano Walter Link, que deveria preparar relatório sobre as melhores possibilidades de ocorrência de óleo. O chamado relatório Link concluiu que o Brasil tinha pouco petróleo em terra e que o país nunca seria autossuficiente.

A Petrobras investiu pesado em tecnologia. No final dos anos sessenta, a produção já chegava a 100 mil barris diários. A empresa evoluiu para a extração no mar. Em 1968, foi descoberto óleo no litoral de Sergipe. Em 1974, seria descoberto petróleo pela primeira vez na Bacia de Campos, no campo de Garoupa. Para poder retirar o óleo do mar, a Petrobras tornou-se uma das maiores especialistas mundiais em extração em águas profundas. Iniciou retirando petróleo de pequenas profundidades, como os 124m no campo de Anchova. Hoje, é capaz de explorar óleo à profundidade de 1.886m de lâmina d'água no campo de Roncador. Para isso foram desenvolvidas tecnologias próprias, como a utilização dos chamados “tubos flexíveis”. De acordo com comentários de técnicos do Instituto Francês do Petróleo, a Petrobras foi uma empresa que se impôs pela tecnologia. Não há no mundo

outro exemplo de empresa estatal que tenha um perfil tecnológico tão bem desenvolvido.

Em 2006, o Brasil atingiu a autossuficiência em petróleo com uma produção de mais de um milhão e oitocentos mil barris. Se juntarmos o total produzido pela Petrobras no exterior em petróleo e gás, a produção se eleva a quase dois milhões e duzentos mil barris diários equivalentes. De acordo com o ranking da Evaluate Energy, a Petrobras é, hoje, a sétima maior empresa do mundo em produção e a sexta maior em volume de reservas. Em volume de reservas estão à frente da Petrobras a ExxonMobil, a Petrochina, a BP, a Chevron e a Shell. Se continuasse a ser utilizada a expressão “sete irmãs” para designar as maiores empresas petrolíferas do mundo, a empresa analisada por Walter Link estaria entre elas.

3. Gás natural

Enquanto o petróleo funciona como uma “commodity” energética e tem um mercado globalizado, o gás natural opera em termos de mercados regionais. Há, hoje, tendência do mercado do gás para a globalização, mas isso ainda não tem um efeito prático significativo.

O petróleo, pela sua fácil transportabilidade, ao ser encontrado representa de imediato uma grande riqueza. A simples existência do gás, ao contrário, não o transforma numa mercadoria valiosa. O valor do gás passa a existir quando: é identificado um claro mercado consumidor; é construído um duto para escoá-lo; e é assinado um contrato de longo prazo com o consumidor. As necessidades de estabilidade política nas áreas de exploração do gás são maiores do que no caso do petróleo. Além de garantir estabilidade na área de exploração, é preciso assegurar-se da integridade do gasoduto. A própria construção do gasoduto requer a existência de confiança mútua entre os parceiros. Entende-se, portanto, o caráter mais instável da exploração do gás.

Atualmente, o gás natural responde por 21% da demanda energética mundial. É utilizado para consumo residencial e comercial, calor industrial e, crescentemente, para produção de energia. É um produto abundante, ao contrário do petróleo que, nos nossos dias, torna-se mais escasso. Ademais, o uso de gás natural contribui para reduzir as emissões de gases de efeito estufa provenientes da queima de combustíveis fósseis. Mantida a produção atual e sem novas descobertas seria possível contar com o gás natural por 64 anos¹⁴.

¹⁴ Natural Gas Market Review 2006, IEA, pg. 31.

O Oriente Médio possui 41% das reservas de gás mundiais. A Rússia responde por 32% dessas reservas. Os gasodutos existentes transportam 93% do suprimento de gás natural, os 7% restantes são enviados aos mercados consumidores na forma liquefeita, o chamado GNL (gás natural liquefeito). O mercado do GNL cresce rapidamente. A expectativa do mercado é que, em 2010, o GNL venha a suprir 11% do mercado. O Qatar está fazendo imensos investimentos nessa e deverá começar a suprir de forma consistente a Europa e os EUA. O crescimento do GNL contribui para a globalização do mercado do gás.

O mercado de gás natural é muito desenvolvido na América do Norte, Europa e Ásia-Pacífico e já é razoavelmente estabelecido na América do Sul. A América do Norte é autossuficiente em gás natural, sendo que o Canadá provê 15% da demanda dos EUA. Os preços nesse mercado são fixados pela competição livre do gás com o próprio gás. O preço “Henry Hub” é a referência para esse mercado. Trata-se do preço na interligação de 14 gasodutos na Louisiana.

A Europa detém depósitos de gás natural no Mar do Norte e na Holanda. Necessita importar 40% de suas necessidades da Rússia e da Argélia. O preço do gás é ligado ao preço do petróleo. A Rússia fornece 25% da demanda europeia por meio da estatal monopolista Gazprom, a maior empresa de gás do mundo. Cerca de 80% desse gás transita pela Ucrânia. Em janeiro de 2006, após longa disputa comercial sobre o preço do gás a ser pago pela Ucrânia (muito mais baixo do que o pago pelos europeus ocidentais), a Gazprom reduziu sensivelmente os suprimentos para aquele país. A Ucrânia, no auge do inverno, reteve gás que seria destinado à Europa Ocidental, que ficou sem fornecimento por quase dois dias. Ainda que a duração da interrupção tenha sido pequena, ficou claro que a possibilidade de corte de fornecimento não era apenas teórica.

A Ásia-Pacífico é a única região onde as vendas de GNL são dominantes. Os maiores mercados consumidores são o Japão, maior importador de GNL do mundo, e a Coreia. Em função de problemas sísmicos, esses dois mercados preferiram ser abastecidos por GNL. Indonésia, Malásia, Brunei, Qatar e Austrália suprem as necessidades desse mercado. Os preços também são ligados aos do petróleo, mas usa-se uma fórmula de cálculo diferente da europeia.

Na América do Sul, a Argentina construiu significativa rede de gasodutos no país. Também possui gasodutos para a Bolívia e o Chile. A Argentina

compra gás da Bolívia e vende gás para o Chile. Nos anos 90, a Bolívia privatizou sua indústria do petróleo e do gás. A norte-americana ENRON comprou muitos ativos e buscou associação com a Petrobras.

O interesse do Brasil pelo gás da Bolívia é muito antigo. Os primeiros acordos datam do final dos anos 30. No final dos anos 50, foi assinado o Tratado de Roboré, que previa a participação do Brasil na exploração de gás na Bolívia. Nos anos 90, foram assinados diversos acordos. A Petrobras estimulou internamente a criação de um mercado para o gás boliviano. Diversas indústrias em São Paulo trocaram o óleo combustível pelo gás. Da mesma maneira, foi montado um programa de construção de termoelétricas que funcionariam a gás. A Petrobras investiu mais de 2 bilhões de dólares na construção de um gasoduto que levasse o gás da Bolívia para São Paulo. 80% do gasoduto se encontra em território brasileiro. Com a falência da ENRON, a Petrobras terminou por assumir parte de seus ativos na Bolívia, passando a dispor de amplas reservas, duas refinarias e rede de postos de combustíveis.

Em 1996, foi assinado o “Gas Supply Agreement” (GSA), contrato que estabelecia os termos da venda do gás. O preço seria fixado por uma fórmula composta de uma cesta de óleos combustíveis e deveria ser reajustado a cada três meses. Após cinco anos do início do fornecimento, a própria fórmula deveria ser revista. Além disso, há cláusula em que o preço pode ser reajustado a qualquer momento. O fornecimento foi iniciado em 1999. Atualmente, o gás custa em torno de 3,40 dólares na boca do poço e, nos termos dos aumentos previstos no contrato, deverá subir proximamente para cerca de 4 dólares. O transporte até São Paulo custa 1,90 dólares.

Em 2003, a Bolívia aprovou, em referendo popular, a nacionalização do gás e do petróleo. Foi adotada, em 2004, a lei de hidrocarbonetos, que introduzia a nacionalização na legislação específica. Em maio de 2005, por Decreto Supremo, o Presidente Morales estabeleceu os termos da nacionalização. No momento, a Petrobras negocia com a Bolívia indenização por seus ativos. Também está em curso entendimento sobre alteração no preço do gás para o Brasil. Em reunião dos Presidentes Lula, Kirchner, Morales e Chávez, realizada em Puerto Iguazú, em 4 de maio de 2006, ficou estabelecido que a discussão “dos preços do gás deve dar-se num marco racional e eqüitativo, que viabilize os empreendimentos.”

A Petrobras descobriu amplos depósitos de gás na Bacia de Santos. A partir de 2008, deverá ser iniciada a produção, que diminuirá a dependência do gás boliviano. Hoje, 80% do gás consumido em São Paulo provém da Bolívia.

Além do gás de Santos, o Brasil examina, junto com a Argentina, a Venezuela e a Bolívia, a possível construção do chamado “Grande Gasoduto do Sul”. Esse duto levaria reservas provenientes da Venezuela e eventualmente da Bolívia, à Argentina, passando pelo Brasil - de acordo com o traçado atualmente em consideração - o Uruguai. Trata-se de obra de grande vulto, semelhante ao planejado gasoduto do Alasca, que terá mais de 6.000 km. Ligará, a um custo estimado de 20 bilhões de dólares, o Alasca aos EUA, passando pelo Canadá. Com o Grande Gasoduto do Sul, a América do Sul teria uma estrutura de suprimento de três fontes diferentes (Bolívia, Santos e Venezuela) semelhante à que está sendo finalizada na Europa.

4. Biocombustíveis: etanol e biodiesel

A crescente demanda por energia nas economias emergentes vem exercendo grande pressão na capacidade mundial instalada de extração de petróleo e tudo indica que os altos preços dos combustíveis fósseis no mercado internacional não devem recuar tão cedo. A preocupação com a questão energética é cada vez maior e a busca de alternativas aos combustíveis fósseis vêm assumindo um papel de destaque no processo decisório dos países e em suas políticas públicas na área energética.

O Brasil tem muito a contribuir para essa discussão, pois é detentor de importante conhecimento acumulado na área de biocombustíveis, em particular no uso de etanol de cana-de-açúcar como combustível automotivo. A matriz energética brasileira é uma das mais limpas do mundo e atualmente 45% da energia consumida no país provém de fontes renováveis (Balanço Energético Nacional 2005/MME 2006), ao passo que a média mundial de participação dessas fontes na matriz energética dos países desenvolvidos é de cerca de 10%. Isso se traduz em nítida vantagem para o posicionamento do país no contexto atual em que as preocupações com a segurança energética e com o meio ambiente têm levado diversos países a buscar alternativas aos combustíveis fósseis e a tentar implementar iniciativas para reduzir suas emissões de gases geradores de efeito estufa (GEE).

4.1 O uso do etanol combustível no Brasil

A experiência brasileira com a utilização do álcool combustível como aditivo à gasolina remonta à década de 1920. Porém, somente a partir de 1931, com a

edição do decreto no. 19.717, de 20 de fevereiro daquele ano, o combustível produzido a partir da cana-de-açúcar passou a ser oficialmente adicionado à gasolina, então importada. Apesar dessas iniciativas anteriores, foi apenas em 1975, com a criação do Programa Nacional do Álcool – Proálcool – que o Governo instaurou um processo que estabeleceria as condições necessárias para que o setor sucroalcooleiro brasileiro se tornasse, hoje, uma das mais modernas indústrias de álcool do mundo, com significativos resultados do ponto de vista ambiental e econômico. De acordo com dados do Ministério das Minas e Energia (MME-2005), nos últimos 30 anos, o uso do álcool, em substituição à gasolina, promoveu uma economia de mais de um bilhão de barris equivalentes de petróleo. Esse número corresponde a quase dois anos da produção atual de petróleo no Brasil.

O Proálcool tinha como objetivos principais a introdução no mercado da mistura gasolina/álcool (álcool anidro) e incentivar o desenvolvimento de veículos movidos exclusivamente à álcool (álcool hidratado). Em termos cronológicos, pode-se falar de quatro momentos distintos da produção e do uso do álcool combustível em larga escala no Brasil.

No primeiro, de 1975 a 1979, o Governo, confrontado com o choque de preços do petróleo, em 1973, combinado com a queda de preços do açúcar no mercado internacional, decidiu tomar medidas de incentivo ao aumento da produção do etanol para utilização como combustível misturado à gasolina. Além de evitar a ociosidade do parque industrial sucroalcooleiro, pretendia-se também diminuir a dependência dos combustíveis fósseis. Já a segunda fase, de 1979 a 1989, caracterizou-se pela estruturação de uma série de incentivos públicos fiscais e financeiros, abarcando desde os produtores de etanol até os consumidores finais e é considerada o apogeu do Proálcool. Seu início foi marcado pelo novo choque do petróleo, em 1979, cujos preços mais uma vez dispararam no mercado internacional e seu término, em 1989, com o a falta de álcool hidratado nas bombas dos postos de combustível. Esse episódio abalou seriamente a confiança do consumidor final no álcool combustível e a venda dos carros movidos exclusivamente a álcool sofreu queda significativa.

A terceira fase, de 1989 a 2000, foi marcada pela desestruturação do conjunto de incentivos econômicos governamentais ao programa, no contexto da desregulamentação do sistema de abastecimento de combustíveis no país. Em 1990, foi extinto o Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) que regulou o mercado sucroalcooleiro durante quase 60 anos. Sob o pano de fundo de

redução dos preços do barril de petróleo no mercado internacional, o governo gradativamente passou às mãos da iniciativa privada as decisões relativas ao planejamento e a execução das atividades de produção e comercialização do setor. O álcool hidratado como combustível caiu em desuso a partir do final da década de 80, com o fim dos subsídios. Por sua vez, a mistura de álcool anidro à gasolina foi impulsionada por decisão governamental, em 1993, que estabeleceu a mistura obrigatória de álcool anidro em toda a gasolina distribuída para revenda nos postos (Lei no. 8.723, de 28 de outubro de 1993). Na prática, a diretiva governamental criou uma reserva de mercado para o álcool anidro que vigora até hoje. O percentual é fixado pelo Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool (CIMA) e tem a variado na faixa entre 20% e 25%.

A quarta fase, de 2000 até os dias de hoje, foi lançada com a revitalização do Proálcool e foi marcada pela liberação de preços dos produtos setoriais (2002), introdução dos veículos *flex fuel* (2003), possibilidades de aumento nas exportações de etanol e preços elevados, no curto e médio prazos, do petróleo no mercado mundial. Nessa fase, a dinâmica do setor sucroalcooleiro passou a depender muito mais dos mecanismos de mercado, em especial do mercado externo, do que do impulso governamental. O setor realizou investimentos, expandiu a produção, modernizou-se tecnologicamente e hoje o etanol de cana-de-açúcar é produzido no Brasil de modo eficiente e a preços competitivos.

É equivocada a percepção segundo a qual a cultura da cana-de-açúcar, voltada para a produção de etanol, poderia ter efeitos danosos ao meio ambiente. Os biocombustíveis, ao contrário, tem tido impacto socioambiental positivo, ao recuperar áreas previamente desflorestadas e ao propiciar o rodízio e o arejamento de terras dirigidas à produção de alimentos, além de empregar quase um milhão de trabalhadores, inclusive por meio do sistema de corporativas familiares.

O aumento significativo que se tem verificado na agricultura da cana-de-açúcar no Brasil – concentrada, basicamente, no Estado de São Paulo, longe da região amazônica, ocupando apenas 0,6% do território nacional – decorre, sobretudo, de ganhos de produtividade e de pesquisas empreendidas pela EMBRAPA. Seguindo parâmetros técnicos minimamente equilibrados, a agricultura canavieira tende a favorecer a consecução de outras metas econômico-sociais, quer pelo adubo constante do solo, quer pela geração de renda para as famílias. As usinas de álcool brasileiras, tradicionalmente

identificadas com um panorama de atraso, estão hoje no centro de uma mudança do paradigma energético que envolve todo o planeta.

4.2 Biodiesel

O biodiesel é um combustível biodegradável derivado de fontes renováveis como óleos vegetais e gorduras animais que, estimulados por um catalisador, reagem quimicamente com o álcool ou o metanol. Existem diferentes espécies de oleaginosas no Brasil das quais se pode produzir o biodiesel, entre elas mamona, dendê, girassol, babaçu, soja e algodão. Esse combustível substitui total ou parcialmente o diesel de petróleo em motores de caminhões, tratores, camionetas, automóveis e também pode ser utilizado para geração de energia e calor. Pode ser usado puro ou misturado ao diesel em diversas proporções. A adoção do biodiesel traz benefícios ambientais e contribuiria para melhorar a qualidade do ar nos grandes centros urbanos a partir da redução da emissão de gases poluentes.

A exemplo do ocorrido na produção de etanol de cana-de-açúcar, o Brasil reúne condições ideais para se tornar um grande produtor mundial de biodiesel, pois dispõe de extensas áreas agricultáveis com solo e clima favoráveis ao plantio de oleaginosas. Desde a década de 70, vários projetos de pesquisa de óleos vegetais como combustíveis vêm sendo desenvolvidos no país. Tais projetos incluíram testes com biodiesel puro ou em mistura com óleo diesel que constataram a viabilidade técnica de utilizar esses óleos vegetais como combustível ainda que permaneçam desafios tecnológicos e econômicos a serem vencidos para permitir seu uso em larga escala.

Com a elevação dos preços do óleo diesel, o biodiesel voltou a receber atenção do Governo que criou, em 2003, o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI Biodiesel coordenado pela Casa Civil. No ano seguinte, o Governo lançou oficialmente o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), vinculado a programas de inclusão social e de desenvolvimento regional. Com vistas a incentivar o uso do biodiesel, em 2005, o governo sancionou a lei no. 11.097 que fixa em 5% o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado e dá prazo de oito anos para que esse percentual seja atingido. A referida lei estabelece que a partir de 2008 o diesel vendido no país contenha 2% de

biodiesel. O mesmo instrumento jurídico define sistema de incentivos fiscais e subsídios para a produção de biodiesel efetuada em pequenas propriedades familiares de regiões economicamente deprimidas do país (Norte, Nordeste, em especial na região do semiárido). Para que efetivamente se possa adicionar 2% de biodiesel no diesel a partir de 2008, a produção, que hoje é de cerca de 70 milhões de litros, teria que chegar a 820 milhões de litros em dois anos.

4.3 Perspectivas futuras para os biocombustíveis

Atualmente, os biocombustíveis fazem parte da agenda de prioridades dos principais atores no cenário internacional. O assunto tem ganho relevância estratégica impulsionado pelo aumento dos preços do petróleo e pela preocupação com a garantia de suprimento devido à instabilidade política nos principais países produtores de combustíveis fósseis. Do ponto de vista ambiental, os ganhos com a utilização de biocombustíveis são significativos. Estudos revelam que com a utilização de etanol combustível ocorre importante redução de emissões de gases de efeito estufa (CO² em especial), o que se traduz em incentivo aos países com compromissos de redução de emissões assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto da UNFCC. No Brasil, o uso do etanol combustível em 2003 significou reduções da ordem de 27.5 milhões de toneladas de CO² ¹⁵.

Por todas essas razões, torna-se imprescindível que a comunidade internacional aprimore e expanda, cada vez mais, o uso de fontes renováveis de energia nas suas mais diversas aplicações. Especialmente no que tange ao setor de transportes, o desenvolvimento de biocombustíveis líquidos (biodiesel, etanol), oriundos da biomassa, é de fundamental importância para diminuir a dependência com respeito ao petróleo, que atualmente ainda responde por 96% da utilização mundial de combustíveis, e cujo preço, em torno de US\$ 70 o barril, pode impor limites indesejáveis ao crescimento econômico da economia mundial, em especial nos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, verificou-se que apesar de estarem disponíveis a tecnologia e o *know-how* necessários para que o etanol venha a ser adotado

¹⁵ Carvalho, Luiz Carlos Corrêa, A Brazilian Success Case: Ethanol, 2006.

no plano internacional, faz-se imprescindível que os governos exerçam liderança no processo com vistas a criar parâmetros básicos para a adoção dos biocombustíveis na matriz energética de seus respectivos países. É necessário esforço coordenado para disseminar a produção e o uso de biocombustíveis no mundo. O momento é propício para que o Brasil, cujas políticas públicas lograram introduzir os biocombustíveis no país e que hoje são referência para o resto do mundo, exerça papel protagônico no processo de transformação dos biocombustíveis em *commodities* energéticas no mercado internacional. O Brasil tem todas as credenciais para impulsionar esse processo.

Já se disse que muitas nações que deram grandes saltos de desenvolvimento lograram fazê-lo por disporem em abundância de recursos energéticos de ponta em cada período. Assim ocorreu com o carvão, abundante na Inglaterra e na Alemanha. O petróleo teve papel semelhante para os EUA. Com o etanol e o biodiesel, o Brasil tem oportunidade única para que não só sua economia cresça, mas, sobretudo, para que a sociedade brasileira possa colher os frutos dessa prosperidade.

Biocombustíveis: a experiência brasileira e o desafio da consolidação do mercado internacional

Ao entrar no Palácio do Planalto, todos os visitantes deparam-se com enorme painel sobre o Programa Brasileiro de Biodiesel. Em todas as viagens do Presidente Lula ao exterior e em todos os contatos com visitantes estrangeiros ao Brasil, os biocombustíveis sempre têm papel de destaque. A determinação do Presidente em difundir o emprego de biocombustíveis no mundo é, sem dúvida, uma das marcas de sua administração. A energia é elemento fundamental para o crescimento e o desenvolvimento das sociedades modernas. A vantagem comparativa do Brasil em relação aos biocombustíveis pode ser fundamental para a consolidação do desenvolvimento do País e do seu novo papel no mundo.

No presente artigo, buscou-se, inicialmente, oferecer um panorama do caráter estratégico da energia ao longo do último século e no momento atual. Depois, descreveu-se a experiência brasileira nos biocombustíveis, o etanol e o biodiesel. Em seguida, comentaram-se os desafios para a formação do mercado internacional e a estratégia brasileira para a transformação do etanol e do biodiesel em “commodities” internacionais.

1. O caráter estratégico da energia

Em agosto de 1859, Edwin L. Drake perfurou em Titusville, na Pensilvânia, o primeiro poço de petróleo dos EUA. A produção em Baku, na Rússia, de forma manual, já havia sido iniciada em 1829. No final do século XIX e início do século XX, estruturou-se a produção em larga escala do petróleo, que seria aprofundada após a Segunda Guerra Mundial.

O petróleo adquiriu dimensão estratégica com a decisão do Almirantado britânico, de 1912, de converter a esquadra, então movida a carvão, para óleo diesel. O processo, liderado pelo Primeiro Lorde do Almirantado, Winston Churchill, vinculou fortemente o petróleo à política. Os britânicos estavam abrindo mão do carvão, abundante em seu território, e criando uma dependência em torno de um recurso que provinha do Oriente Médio. A Coroa britânica teria participação majoritária na Anglo-Persian, futura British Petroleum. Essa mudança deu à esquadra inglesa flexibilidade de ação fundamental na Primeira Guerra Mundial. O peso dos navios foi aliviado e não era mais necessário deslocar grande contingente da tripulação para transferir o carvão dos depósitos para as caldeiras.

Na Segunda Guerra Mundial, o petróleo teve um papel estratégico ainda maior. A ofensiva alemã contra a URSS justificava-se, principalmente, pela necessidade de controlar as reservas de petróleo de Baku. O Japão atacou Pearl Harbour para neutralizar a esquadra norte-americana e facilitar suas ações de tomada da Indonésia e de suas ricas reservas de petróleo de então. Os 6 bilhões de barris de petróleo (de um total de 7 bilhões utilizados pelos aliados) fornecidos pelos EUA foram fundamentais para a vitória aliada no conflito e a escassez do produto teve importante papel na redução da capacidade das forças do Eixo de seguir resistindo.

Ao terminar a guerra, os EUA perceberam que suas reservas já não seriam suficientes para atender ao aumento da demanda. Consolidou-se, assim, a participação dos norte-americanos e europeus no desenvolvimento da produção da área onde se concentram mais de 61,9% das reservas comprovadas mundiais¹⁶: o Oriente Médio.

A Guerra Fria dividiu o mundo em dois campos antagônicos separados por um profundo debate ideológico. O término da União Soviética e o suposto “fim da história” declarado por Fukuyama criam um novo momento. A ideologia não divide mais os países do mundo, os conflitos não têm mais como eixo a vertente Leste-Oeste.

Os conflitos entre países respondem, na atualidade, a uma gama mais ampla e complexa de variáveis, tais como cultura, religião e, principalmente, a busca por segurança no suprimento de matérias-primas, das quais a mais relevante é a energia, em particular o petróleo.

Energia e estratégia estão indissociavelmente relacionadas. A questão central da energia nos anos 90 passou a ser acesso a recursos naturais. A escassez dos recursos e a luta por acesso a recursos energéticos passaram a constituir um dos principais fatores por trás dos grandes conflitos. O petróleo é recurso absolutamente indispensável ao funcionamento de qualquer economia moderna. Por ser necessário tanto na operacionalidade de um *establishment* militar quanto nas mais diversas atividades produtivas civis, a interrupção de seu fornecimento equivale a um *colapso literal* de qualquer sociedade contemporânea. Por isso, os Estados centrais buscam controlar o acesso às reservas e às rotas pelas quais o óleo chega aos mercados consumidores. É nesse contexto que se explica a militarização

¹⁶ Dado relativo a 2005. Fonte: BP Statistical Review of World Energy.

das políticas energéticas, a sempre crescente presença do poder público no estabelecimento de objetivos estratégicos e a transformação do conceito de “segurança energética” num dos pilares da segurança nacional.

2. Um novo ativo estratégico

A descoberta de novas reservas de petróleo tem diminuído nos últimos anos. Estamos consumindo as reservas atuais num ritmo mais elevado do que o de descoberta de novas jazidas. De acordo com os cálculos dos especialistas, estamos próximos do momento em que teremos consumido a metade de todo o óleo do planeta. Isso poderá ocorrer nesta década, em 10, 20 ou 30 anos, mas há consenso de que esse momento está próximo. A tendência é de que, apesar dos avanços tecnológicos, a produção decline nas décadas futuras e o preço se eleve. Como se sabe, as novas jazidas encontradas são de petróleo com custo de produção mais elevado. Óleos pesados ou extrapesados, produção em águas profundas e ultraprofundas, aproveitamento das chamadas “tar sands” no Canadá exigirão grande volume de recursos na prospecção.

A demanda, por outro lado, não cessa de aumentar. De acordo com dados da Agência Internacional de Energia (AIE), o consumo de petróleo deverá elevar-se numa média de 1,6% ao ano até 2030, quando atingiremos um consumo de 120 milhões de barris por dia. Isso representa um aumento de cerca de 40% no atual consumo de 86,1 milhões de barris por dia¹⁷.

Os hidrocarbonetos continuarão a ser, nas próximas décadas, a principal fonte energética. No entanto, os fatores acima mencionados estimularão o desenvolvimento de outras fontes de energia. É nesse contexto que se insere a estratégia brasileira na área dos biocombustíveis.

A história mostra que países que detêm a dianteira no processo de migração da matriz energética dispõem de uma importante vantagem comparativa. A Inglaterra era o país melhor situado quando o carvão passou a ser o principal componente na matriz energética mundial. Os EUA tiveram posição de liderança na transição para o petróleo. Hoje novos atores ingressam no cenário. De acordo com dados de estudo da Goldman Sachs, no final da primeira Guerra do Golfo, em 1991, das 20 maiores empresas da área energética em termos de capitalização de mercado, 55% eram norte-

¹⁷ Dados de 2005. Fonte: Agência Internacional de Energia.

americanas e 45% eram europeias. Mas, em 2007, 35% das 20 maiores empresas são dos países BRICs (Brasil, Rússia, China e Índia), cerca de 35% europeias e cerca de 30% são americanas. Uma presença econômica mais forte dos BRICs no conjunto da economia mundial é característica da transição para uma economia de baixo carbono.

A liderança que o Brasil possui atualmente no setor de biocombustíveis representa, portanto, uma vantagem comparativa fundamental. Se bem empregada e desenvolvida, pode auxiliar na “commoditização” do etanol e do biodiesel e na transformação do Brasil em potência energética de primeira grandeza.

Contamos, para tanto, com uma experiência de trinta anos no setor, capacitação tecnológica superior à de qualquer outro *player* internacional, mão de obra qualificada para a atividade em escalas hoje incomparáveis, vontade política e terras agricultáveis capazes de produzir cana-de-açúcar suficiente para produzir etanol e biodiesel sem que, para tanto, seja necessário desmatar a Amazônia ou avançar sobre áreas dedicadas às demais culturas alimentícias. O Brasil tem perfeita consciência de que a construção do mercado internacional depende da entrada de muitos outros produtores. O Brasil deseja que isso ocorra. Sabemos que não é possível nem desejável termos poucos supridores. Para dar segurança de abastecimento, precisamos de muitos países produzindo etanol e biodiesel. Hoje, no mundo, cerca de 20 países produzem energia para 200 países. O Brasil defende a democratização da produção energética: podemos ter 100 ou 120 países produzindo energia para 200 países.

3. A experiência brasileira em biocombustíveis

É natural que o Brasil tenha muito a contribuir para a discussão em torno das alternativas aos combustíveis fósseis, pois é detentor de importante conhecimento acumulado na área de biocombustíveis, em particular no uso de etanol de cana-de-açúcar como combustível automotivo. A matriz energética brasileira é uma das mais limpas do mundo e, atualmente, mais de 45% de toda a energia consumida no País provém de fontes renováveis, ao passo que a média de participação dessas fontes na matriz energética dos países desenvolvidos não chega a 15%. Isso se traduz em nítida vantagem para a posição do País no contexto atual, em que as preocupações com a segurança energética e com o meio ambiente têm levado diversos países a buscar alternativas aos combustíveis fósseis

e a tentar implementar iniciativas para reduzir suas emissões de gases geradores de efeito estufa (GEE).

4. Etanol: do pioneirismo ao uso sustentável

A experiência brasileira com a utilização do etanol adicionado à gasolina remonta à década de 1920. Porém, foi somente a partir de 1931, com a edição do decreto nº 19.717, de 20 de fevereiro daquele ano, que o combustível produzido a partir da cana-de-açúcar passou a ser oficialmente adicionado à gasolina, então importada. Apesar dessas iniciativas, entretanto, foi na década de 1970, com o lançamento do Programa Nacional do Álcool – Proálcool – em 1975, que o Governo criou as condições necessárias para o grande salto. O setor sucroalcooleiro brasileiro conseguiu tornar-se, nos últimos anos, um dos mais modernos do mundo, tendo alcançado significativos resultados tanto ambientais quanto econômicos.

O Proálcool tinha como objetivos principais a introdução no mercado da mistura gasolina-álcool (álcool anidro) e o incentivo ao desenvolvimento de veículos movidos exclusivamente a álcool (álcool hidratado). Em termos cronológicos, pode-se falar em quatro momentos distintos de produção e do uso do álcool combustível em larga escala no Brasil.

No primeiro, de 1975 a 1979, o Governo, confrontado com o primeiro choque de preços do petróleo, em 1973, combinado com a queda de preços do açúcar no mercado internacional, decidiu tomar medidas de incentivo ao aumento da produção do etanol para utilização como combustível misturado à gasolina. Havia no País um excesso de açúcar que deprimia tremendamente os preços. Além de combater a queda de preços do setor açucareiro, pretendia-se também diminuir a dependência dos combustíveis fósseis.

Já a segunda fase, que vai de 1979 a 1989, é considerada o apogeu do Proálcool. Caracterizou-se pela estruturação de uma série de incentivos públicos fiscais e financeiros que abarcavam desde os produtores de etanol até os consumidores finais. Seu início foi marcado pelo segundo choque do petróleo, em 1979, quando os preços mais uma vez dispararam no mercado mundial. Seu término, em 1989, caracterizou-se pela falta de álcool hidratado nas bombas dos postos de combustível. Esse episódio abalou seriamente a confiança do consumidor final e a venda dos carros movidos exclusivamente a álcool sofreu queda significativa.

A terceira fase, de 1989 a 2000, foi marcada pela desestruturação do conjunto de incentivos econômicos governamentais ao programa, no contexto da desregulamentação do sistema de abastecimento de combustíveis no País. Em 1990, foi extinto o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), que regulou o mercado brasileiro sucroalcooleiro durante quase sessenta anos. Sob o pano de fundo de redução dos preços do barril de petróleo no mercado internacional, o Governo gradativamente passou às mãos da iniciativa privada as decisões relativas ao planejamento e à execução das atividades de produção e comercialização do setor. O álcool hidratado, como combustível, caiu em desuso a partir do final da década de 1980, com o fim dos subsídios. Por sua vez, a mistura de álcool anidro à gasolina foi impulsionada por decisão governamental, em 1993, que estabeleceu a mistura obrigatória de álcool anidro em toda a gasolina distribuída para revenda nos postos (Lei no 8.723, de 28 de outubro de 1993). Na prática, a diretiva governamental criou uma reserva de mercado para o álcool anidro que vigora até hoje. O percentual é fixado pelo Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool e pode variar na faixa entre 20% e 25%.

A quarta fase, de 2000 até os dias de hoje, foi lançada com a revitalização do álcool combustível e foi marcada pela liberalização dos preços dos produtos setoriais (2002), pela introdução dos veículos *flex fuel* (2003), pela possibilidade de aumento das exportações de etanol e por preços elevados do petróleo no mercado mundial, no curto e médio prazos. Nessa fase, a dinâmica do setor sucroalcooleiro passou a depender muito mais dos mecanismos de mercado, em especial do mercado externo, do que do impulso governamental. O setor realizou investimentos, expandiu a produção, modernizou-se tecnologicamente e, atualmente, o etanol de cana-de-açúcar é produzido no Brasil de modo eficiente, ambientalmente sustentável e a preços competitivos.

5. O Programa Nacional de Biodiesel

O biodiesel é um combustível biodegradável derivado de fontes renováveis, como óleos vegetais e gorduras animais, que, estimulados por um catalisador, reagem quimicamente com o álcool ou o metanol. Existem diferentes espécies de oleaginosas no Brasil com as quais se pode produzir o biodiesel, entre elas mamona, dendê, girassol, babaçu, soja e algodão.

Esse combustível substitui, total ou parcialmente, o diesel de petróleo em motores de caminhões, tratores, camionetas e automóveis e também pode ser empregado na geração de energia e calor. A adoção do biodiesel traz benefícios ambientais e contribui para melhorar a qualidade do ar nos grandes centros urbanos em virtude da redução da emissão de gases poluentes.

A exemplo do ocorrido na produção de etanol de cana-de-açúcar, o Brasil reúne condições ideais para se tornar um grande produtor mundial de biodiesel, pois dispõe de extensas áreas agricultáveis com solo e clima favoráveis ao plantio de oleaginosas. Desde a década de 1970, vários projetos de pesquisa de uso de óleos vegetais como combustíveis vêm sendo desenvolvidos no País. Tais projetos incluem testes com biodiesel puro ou em mistura com óleo diesel. Foi constatada a viabilidade técnica da utilização desses óleos como combustível, ainda que permaneçam desafios tecnológicos e econômicos a ser vencidos para permitir seu uso em larga escala. É preciso registrar o pioneirismo do Professor Expedito Parente, cearense detentor da primeira patente mundial de biodiesel.

Com a elevação dos preços do óleo diesel, o biodiesel voltou a receber atenção do Governo, que criou, em 2003, o Grupo de Trabalho Interministerial – GTI Biodiesel, coordenado pela Casa Civil. No ano seguinte, o Governo lançou oficialmente o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), vinculado a programas de inclusão social e de desenvolvimento regional. Para incentivar o uso de biodiesel, em 2005, foi sancionada a Lei no 11.097, que fixa em 5% o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado e dá prazo de oito anos para que esse percentual seja atingido. A referida lei estabelece que, a partir de 2008, o diesel vendido no País deverá conter 2% de biodiesel. O mesmo instrumento jurídico define sistema de incentivos fiscais e subsídios para a produção de biodiesel efetuada em pequenas propriedades familiares de regiões economicamente deprimidas do Brasil (Norte, Nordeste, em especial na região do semiárido). O fato de ter sua produção vinculada a projetos de agricultura familiar agrega elemento favorável adicional ao biodiesel, que também poderá contribuir para a melhoria do nível de vida de populações de baixa renda.

No Brasil e em outros países os biocombustíveis são fundamentais para a redução dos gases de efeito estufa, na criação de alternativa para substituição parcial do petróleo e na criação de emprego e renda para populações carentes.

6. Os desafios do mercado internacional

Todos os benefícios advindos da utilização dos biocombustíveis somente atingirão seu pleno potencial por meio da consolidação de um mercado internacional bem estruturado. Para que isso aconteça, é necessário aumentar o número de países produtores, criar padrões e normas internacionalmente aceitos, expandir o uso de biocombustíveis para um grande número de países e estabelecer a cotação internacional em bolsa dos biocombustíveis. O Governo brasileiro tem desenvolvido uma estratégia para atingir esses objetivos que se compõe de diversas ações e está estruturada em três vertentes: global, regional e bilateral.

Na vertente global, a atuação brasileira pauta-se pelo objetivo de democratizar a produção mundial de energia, com a redução de assimetrias e desigualdades entre países consumidores e produtores. Para tanto, o Brasil tem defendido a adoção de padrões e normas técnicas internacionais que permitam o estabelecimento de mercado global para esses produtos. Para criar um mecanismo de coordenação entre os maiores produtores/consumidores de biocombustíveis foi criado, em março de 2007, em Nova Iorque, o Fórum Internacional de Biocombustíveis. Adicionalmente, é objetivo do Brasil estimular estudos científicos e inovações tecnológicas que garantam a sustentabilidade no longo prazo da produção de biocombustíveis, assim como a não interferência de sua produção no cultivo de alimentos.

No âmbito regional, o Brasil tem estimulado a integração energética da América do Sul, com a promoção da diversificação da matriz nos países da região e o incentivo às fontes de energia renováveis. Também foi assinado Memorando de Entendimento do MERCOSUL para ampliar a cooperação no tema. A integração das cadeias de produção e de comercialização do etanol e do biodiesel na região – incluindo aspectos de regulação e fiscalização – visa a contribuir para o aproveitamento das importantes vantagens comparativas dos países sul-americanos no campo dos biocombustíveis, reconhecendo a oportunidade de se produzir riqueza e desenvolvimento de modo sustentável na região.

A terceira vertente de atuação brasileira, no campo bilateral, abrange iniciativas de cooperação técnica – inclusive na pesquisa de fontes alternativas para a produção de biocombustíveis – e de promoção de intercâmbio científico e acadêmico. Sua operacionalização tem-se dado por meio da assinatura de

acordos, com destaque para memorandos assinados com o IBAS, Paraguai, Uruguai, Chile, Equador, Itália e outros países. O recente Memorando de Entendimento assinado com os EUA também prevê cooperação em terceiros países para o desenvolvimento dos biocombustíveis.

7. Aspectos ambientais

Os dados mais atuais e os estudos relativos à produção de biocombustíveis no Brasil comprovam que o setor tem se desenvolvido dentro de parâmetros adequados em relação à sustentabilidade ambiental. O último levantamento da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), referente à safra 2007/2008 de cana-de-açúcar, revela que a área ocupada por essa cultura corresponde a 6,6 milhões de hectares, sendo que 82,5% desse total estão localizados na Região Centro-Sul. Nessa safra, a produção de álcool consumirá 50,5% da produção nacional de cana-de-açúcar, o que deverá corresponder a 20 bilhões de litros, um aumento de 14,5% em relação à safra anterior.

Mesmo com essa expressiva produção, a cana-de-açúcar ocupa atualmente cerca de 10% da área cultivada do País e, segundo estimativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ainda é possível incorporar mais 100 milhões de hectares aos 62 milhões hoje ocupados pela agricultura, de modo que não haveria necessidade de desmatamento de florestas virgens para atender eventual aumento da demanda por etanol.

É importante notar que a expansão do cultivo da cana vem ocorrendo, sobretudo, no Estado de São Paulo e não procede, portanto, a acusação segundo a qual o aumento da demanda por etanol estaria provocando o desmatamento da Floresta Amazônica. A baixa fertilidade dos solos e o regime de chuvas na Amazônia inviabilizam o cultivo de cana-de-açúcar na região. Trata-se de espécie que necessita de clima seco para formar a sacarose e, em climas muito úmidos, como o da região amazônica, a cana absorve água em excesso do solo, o que impede a formação do açúcar.

Na verdade, o aumento da produção tem se beneficiado de investimentos em pesquisas e no aprimoramento das técnicas empregadas, de modo que sucessivos ganhos de produtividade têm sido alcançados na cadeia produtiva do etanol, o que indica que áreas cada vez menores são utilizadas para produzir a mesma quantidade de cana-de-açúcar,

minimizando a necessidade de incorporação de novas terras. O desenvolvimento de novas tecnologias, como a hidrólise do bagaço e da palha da cana, permitirá aproveitamento mais eficiente da planta e, conseqüentemente, produtividade ainda maior.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é o excelente balanço energético verificado na produção de álcool a partir da cana-de-açúcar. A relação entre a energia produzida e energia de origem fóssil utilizado como insumo na cadeia de produção do etanol é de 8,3. Isto significa que, para cada unidade de energia empregada no processo produtivo do etanol, mais de oito unidades de energia são produzidas. Esse resultado é extremamente favorável, quando comparado, por exemplo, ao balanço energético de 1,4 obtido na produção de álcool a partir do milho, como é feito nos Estados Unidos.

Há consenso científico mundial no sentido de que o uso do etanol combustível acarreta redução considerável das emissões de diversos poluentes e gases do efeito estufa, em particular de dióxido de carbono (CO²). Outras vantagens ambientais da utilização de etanol combustível também podem ser citadas: utilização como substituto de aditivos à base de metais pesados (como o chumbo e o manganês) e o MTBE (éter metil terbutílico, altamente poluente); ausência de enxofre; emissão desprezível de partículas, em razão de sua estrutura molecular simples; e redução de emissões de monóxido de carbono e hidrocarbonetos.

8. Biocombustíveis e segurança alimentar

A produção de biocombustíveis no Brasil aumentou na mesma proporção em que aumentou o consumo de alimentos. O fator central que limita o consumo de alimentos é a renda das populações, não a produção de biocombustíveis. Na medida em que os biocombustíveis são capazes de aumentar a renda dos segmentos mais desfavorecidos da população, sua produção contribui, na verdade, para reduzir a fome e a pobreza.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), durante a safra de 1976/1977 a área cultivada com grãos no Brasil foi de 37,3 milhões de hectares, para uma produção de cerca de 46,9 milhões de toneladas. A área cultivada com cana-de-açúcar ocupava então 2,1 milhões de hectares, com produção total de 100 milhões de toneladas. Na safra de 2000/2001, a produção de grãos atingiu 100,2 milhões de toneladas para uma área plantada de apenas 37,8 milhões de hectares, ou seja, a produção

praticamente dobrou, embora com ganho de apenas 500 mil hectares a mais em relação à safra de 1976/1977. A produção de cana, por seu turno, atingiu cerca de 344 milhões de toneladas para uma área colhida de 4,9 milhões de hectares. Tais números demonstram que, nesse período, a melhoria tecnológica na produção da cana-de-açúcar, como introdução de novas variedades melhor adaptadas ao clima, tipo de solo e sistema de corte, possibilitou aumento expressivo da produção com melhor produtividade, ao mesmo tempo em que a produção de bens alimentícios também cresceu e se aprimorou. Nesses anos, o rendimento médio da lavoura de cana-de-açúcar destinada à produção de álcool passou de 2.000 para cerca de 6.000 litros por hectare.

Esses dados indicam que é possível expandir a produção brasileira de álcool de forma rápida, para atender aumento da demanda interna ou externa, sem comprometer a produção de alimentos. Por exemplo, com 160 mil hectares de cana-de-açúcar, pode-se produzir 1 bilhão de litros de álcool combustível. Na verdade, tais estimativas podem ser consideradas conservadoras, pois na Região Centro-Sul (onde está ocorrendo a expansão canavieira) é possível produzir até 7.000 litros de álcool por hectare de cana-de-açúcar.

O fato de que a ampliação da área plantada com cana tem ocorrido em áreas de pastagens degradadas na Região Centro-Sul não implica tampouco diminuição da produção pecuária no País. Em muitos casos, a pecuária extensiva cedeu lugar à pecuária intensiva, com confinamento de animais e uso de menor área de pastagem. Em 2006, a área de pasto no Estado de São Paulo diminuiu em cerca de 2,56% e a maior parte dessa diminuição deve-se à conversão para cultivo de cana. Segundo dados da Secretaria de Agricultura de São Paulo, o Estado perdeu, entre 2000 e 2006, cerca de 4,8% de sua área de pastagem para canaviais. Nada disso significou, no entanto, decréscimo do rebanho, que registrou aumento de 5,6% no número de cabeças de gado. Não há indícios de que haja conflito, no Brasil, entre a produção do etanol de cana-de-açúcar e produção de proteína animal para alimentação humana.

9. Padrões e normas técnicas

O suporte adequado à crescente utilização dos biocombustíveis em todo o mundo necessita do fortalecimento da cooperação internacional em pesquisas científicas de padrões e medição. Para que seja atingido o objetivo

de ter um mercado global bem estruturado, é fundamental evitar a criação de barreiras técnicas ao comércio desses combustíveis, seja em função de critérios de sustentabilidade discriminatórios, seja em função de padrões e normas técnicas restritivos.

O Brasil defende que sejam adotados padrões e critérios técnicos equilibrados, simples e não discriminatórios, relacionados à produção, distribuição e qualidade dos biocombustíveis. Cabe notar que o setor de biocombustíveis é uma indústria nascente, que compete nos mercados de “commodities” agrícolas e energéticas com outras indústrias bem estabelecidas, como a de combustíveis fósseis. A criação e a estruturação do mercado internacional de biocombustíveis dependerá, portanto, do esforço de articulação que o Brasil seja capaz de promover para a compatibilização dos padrões nacionais vigentes com padrões internacionais balizados pelos conceitos acima enunciados, de modo a não prejudicar a competitividade e a expansão dos biocombustíveis no plano global.

10. Fórum Internacional de Biocombustíveis

Com o objetivo de desenvolver internacionalmente o uso e a produção sustentável de biocombustíveis, Brasil, África do Sul, China, Estados Unidos, Índia e a Comissão Europeia reuniram-se no Fórum Internacional de Biocombustíveis, lançado oficialmente em 2 de março de 2007, a fim de estruturar o diálogo entre grandes produtores e consumidores de biocombustíveis interessados em promover a criação do mercado internacional para esses produtos.

Esses países compartilham o entendimento de que o surgimento de um mercado internacional contribuirá para aumentar a eficiência na produção, distribuição e uso de biocombustíveis no plano global. Para tanto, faz-se necessário fortalecer a coordenação internacional e trabalhar em conjunto para que esses combustíveis sejam difundidos mundialmente, de forma sustentável, potencializando seus benefícios econômicos, sociais e ambientais.

No Fórum estão sendo realizadas reuniões periódicas para dar continuidade ao diálogo sobre os temas definidos como prioritários. Foram estabelecidos Grupos de Trabalho para o estudo de assuntos de especial interesse para atividades conjuntas, como o de Intercâmbio de Informações e o de Padrões e Normas. A expectativa brasileira é de que a iniciativa possa

fazer avançar concretamente o desenvolvimento de padrões e normas internacionais para os biocombustíveis, questões de infraestrutura e logística, aspectos relativos ao comércio internacional desses produtos, o intercâmbio de informações sobre avanços científicos e tecnológicos (biocombustíveis de segunda e terceira geração) e os trabalhos que levarão à organização de Conferência Internacional de Biocombustíveis, a ser realizada no Brasil, em 2008.

11. Conclusões

Como ficou evidenciado no início deste artigo, nos próximos anos a alta nos preços do petróleo e o declínio das reservas existentes aumentará a vantagem comparativa da utilização de biocombustíveis. O hidrogênio é uma tecnologia que levará muitos anos para ser aperfeiçoada e os biocombustíveis, que convivem harmoniosamente com o petróleo, surgem como a melhor alternativa no momento. A crescente necessidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa é outra razão que favorece o maior uso de biocombustíveis.

O Brasil tem clara vantagem comparativa na produção de biocombustíveis. O Governo e o setor privado estão convencidos de que o aumento da produção de etanol e biodiesel será capaz de criar condições para a melhoria do nível de vida da população, criando renda e empregos e fixando a população nas áreas rurais. O Brasil está comprometido com a produção sustentável de biocombustíveis. Estão sendo estudados mecanismos nacionais que certifiquem o que já é conhecido: os biocombustíveis no Brasil são produzidos de forma sustentável, ambiental e socialmente.

Para que o uso e a produção de biocombustíveis sejam expandidos, há uma série de condições que precisam ser atendidas. Em primeiro lugar, é necessário que aumente o número de países produtores. Também é indispensável a adoção de um padrão internacionalmente aceitável para o etanol e para o biodiesel. Além disso, os biocombustíveis líquidos devem ser cotados em bolsas internacionais, criando um mercado de futuros e a possibilidade de contratos a longo prazo, a exemplo do que já existe para o petróleo.

O Brasil desenvolveu uma estratégia internacional junto com outros parceiros para viabilizar a consolidação do mercado internacional de biocombustíveis. O lançamento, em Nova Iorque, em 2 de março de 2007,

do Fórum Internacional de Biocombustíveis marca o início de uma etapa essencial dessa estratégia.

Por inspiração do Presidente Lula, será realizada no Brasil, no segundo semestre de 2008, uma Conferência Internacional de Biocombustíveis, que deverá consolidar a liderança do Brasil no setor e possibilitar o engajamento de muitos outros países no processo. Para países em desenvolvimento, os biocombustíveis trazem grandes possibilidades de geração de empregos, renda e de uma receita de exportação, além de gerar economia na importação de petróleo. A produção do etanol de cana-de-açúcar tem como subproduto a geração de energia elétrica. Para países em desenvolvimento, esse subproduto pode ser de grande relevância para atender a crescente demanda energética, com baixo custo.







<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>