



Amazônia: Região-Pivot da Integração Sul-Americana

Análise de Conjuntura OPSA (nº 7, julho de 2006)
ISSN 1809-8924

Francisco Carlos Teixeira Da Silva
Professor Titular de História Contemporânea e
Relações Internacionais da UFRJ

Uma nova geopolítica para a integração continental

Ao longo de 2006, cristalizou-se uma série de eventos, decorrentes de complexos processos econômicos e políticos, capazes de transformar a geopolítica do nosso continente. Os resultados das eleições na Argentina, Bolívia, Chile e Peru explicitaram um reordenamento estratégico de vários países da reunião. Tais transformações desembocaram na reunião Cimeira do Mercosul, em Córdoba, em julho de 2006, cujos resultados alteraram o desenho da instituição e, bem mais que isso, o próprio eixo geopolítico de todo o continente. Além disso, o fracasso da Rodada de Doha, tirando a OMC do centro do processo de redefinição das relações comerciais mundiais, acabou por empurrar o Mercosul para uma nova posição privilegiada. O centro de toda esta movimentação é uma ampla guinda do eixo estratégico do Mercosul, antes centrado na Bacia do Prata, para o Norte, com a transformação da Amazônia em área-pivot da integração continental.

As transformações em curso

As sucessivas eleições latino-americanas alteraram os dados da geopolítica no hemisfério. Na Bolívia, a eleição para a Assembléia Nacional Constituinte, embora tenha confirmado a popularidade de Evo Morales (cerca de 70% de aceitação popular), limitou a sua capacidade de operar sozinho a política boliviana: nenhuma agremiação alcançou sozinha os dois terços necessários para aprovar um projeto de Constituição sem negociações com os adversários. Todos deverão negociar, quebrando sensivelmente as expectativas da liderança do MAS, e do próprio Evo, de ter mais de 75% dos assentos na nova Assembléia. Caso esta maioria avassaladora fosse realmente conquistada, a fundação do “Estado Nacional Indígena da

Bolívia”, como proposto por Evo Morales e Garcia Linera, seria imediata. Com o resultado atual, impõem-se as negociações e mais algumas complicações para a atual direção boliviana¹.

A vitória de Álvaro Uribe na Colômbia, por sua vez, deu-se com a possibilidade de negociações diretas com as FARC, esvaziando os riscos de militarização da nossa fronteira norte do Brasil e diminuindo os temores existentes em alguns setores militares de um “transbordamento” da guerrilha ou, o mais temido, de uma indesejada presença norte-americana junto aos espaços vazios da Amazônia, em especial nas áreas adjacentes de Roraima (com suas imensas Terras Indígenas). Ao mesmo tempo, Uribe manifestou, malgrado o TLC assinado com os EUA, o interesse colombiano em estreitar os laços comerciais com o Brasil, valorizando a fronteira na Amazônia.

No caso do Peru, ficou patente a existência, como também os limites, de uma força política liberal e globalista. Entretanto, a população decidiu o seu destino na escolha entre duas vertentes à esquerda das opções globalistas. O cenário nacional surge claramente partilhado numa quase dízima eleitoral de 30, 31 e 33% de eleitores para Flores, Humala e García. O resultado final da “*segunda vuelta*” – a maioria de García – é artificial e circunstancial, não devendo se repetir nem nos acordos parlamentares, nem na composição do Gabinete Presidencial. A capacidade de García de compor – à esquerda ou à direita – será fundamental para garantir a estabilidade do próprio governo e sua capacidade de gerir o país. Desde a

¹ Em discurso em La Paz, Evo Morales anunciou a possibilidade de dissolução do Congresso nacional, que estaria em concorrência com as atribuições da Assembléia Nacional Constituinte, e ao mesmo tempo a prevalência da “Assembléia dos Setores Populares” – o plenum das entidades que apóiam o MAS sobre a nova assembléia, prenunciando um amplo debate e a possibilidade de crise institucional. A “*Assembléia de los sectores sociales*”, uma espécie de plenum das entidades que apóiam, dentro e fora do MAS, o governo Morales, reuniu-se em La Paz e estabeleceu uma série de diretrizes para o funcionamento da Assembléia Nacional Constituinte (ANC). Entre os pontos discutidos estava o fechamento do Congresso Nacional e a passagem de todo o poder para a ANC. Esta era uma tendência dominante no MAS quando acreditavam que teriam 75% do controle da ANC. Com a decepção, e os 54% de assentos, o MAS não está seguro que este seja um bom caminho. Assim, Morales declarou-se pronto a aceitar as decisões das duas assembléias sobre este ponto, não defendendo o fechamento do Congresso Nacional. Contudo, os movimentos sociais – a *Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos*, a *Federación de Mujeres Campesinas*, a *Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia* e a Fejuve – insistirão no fechamento do Congresso Nacional. Mesmo no interior do MAS, César Navarro, líder do partido no Congresso, declarou a superioridade legítima da ANC sobre o Congresso e que as funções da ANC não poderiam ser tolhidas pelo funcionamento do Congresso. No entanto, por decisão da Assembléia de Setores Sociais, estabeleceu-se que esta teria uma legitimidade ainda maior que a própria ANC, levando – sempre com a mesma prática, de pôr-se à frente dos setores mais avançados do movimento popular – Evo a declarar que “...*los sectores populares están por encima de la Constituyente*”, criando as condições de tutela do “poder popular” sobre as formas institucionais da democracia representativa. Tais condições, novas, contrariam toda uma longa série de discursos de Morales sobre uma ANC soberana que deveria “repartir a República”. Nestas bases – e depois da decepção com os resultados – a Assembléia, ainda conforme Evo, deverá levar à frente a vontade dos sectores populares.

noite da eleição, García declarou que não comporá um gabinete “nem globalista, nem estatizante”. De forma muito clara, propôs um encontro com Humala, sinalizando a direção das possibilidades de composição e também onde reside o perigo de desestabilização.

A postura de Humala será fundamental para definir os rumos do governo García. Evidentemente, o coronel peruano pensa em amealhar seu imenso cacife para uma nova chance contra García e para isso os possíveis erros do presidente eleito serão necessários. Assim, torna-se muito difícil que Humala queira colaborar para a estabilidade e sucesso do novo presidente. A questão – já colocada pela imprensa peruana – é se Humala vai esperar a agenda eleitoral e a nova disputa pela presidência. O exemplo do seu amigo boliviano – encurtando através das pressões das ruas a presidência de Carlos Mesa, impedindo Vaca Díez e emparedando Rodríguez – para promover novas eleições é tentador para Humala. A ausência de um pólo de oposição liberal, consolidando a díade Humala *versus* García, poderá acelerar tal colisão política. Assim, de posse de quase 30% do eleitorado e com uma forte base institucional no mundo dos negócios, sempre será possível um renascer de Lourdes Flores ou, numa hipótese mais distante hoje, o surgimento de uma liderança liberal alternativa, que passe a ser o fiel da balança política peruana.

A Presidência Alan García

Talvez a vitória de Alan García tenha sido muito melhor para o Brasil – ao contrário de algumas expectativas – do que uma presidência Humala. A evidente opção de Humala por uma associação com Morales e com Chávez poderia revitalizar um pólo estratégico andino, concorrente com a ampliação do Mercosul. Da mesma forma, o nacionalismo indigenista de ambos, a preferência pela hispanofonia e uma certa desconfiança sobre as relações Brasil-EUA, poderiam causar danos a um projeto de integração mais amplo.

Nesta direção, os primeiros movimentos de Alan García são bastante significativos. Embora mantendo uma postura firme frente a Caracas, o presidente eleito optou por não polemizar publicamente com o presidente Chávez, embora também não tenha sugerido a Alejandro Toledo a retirada da queixa contra a Venezuela no âmbito da OEA. García passou a elogiar entusiasticamente o processo político no Chile e no Brasil, em especial o presidente Lula. O gesto rápido da diplomacia brasileira, colocando o avião presidencial à disposição de García e dando grande destaque à sua visita a Brasília, sinaliza uma clara opção pelo comedimento e

pela moderação. Sem fazer qualquer declaração sobre um novo eixo estratégico Lima-Brasília, o Itamaraty deixa claro a emergência de uma nova parceria privilegiada.

Isso foi entendido e retribuído por parte de García. Este declarou enfaticamente as relações com Brasília como “estratégicas para o Peru, de caráter de Estado/Estado, transcendendo as relações governamentais”. Para García, é necessário que o Brasil “*mire el Pacífico, donde el Perú es su puerto*”. A chamada de García para tornar o Brasil interessado no oceano que liga as mais poderosas economias do planeta possui um sentido especial para Lima: o interesse de Brasília no Pacífico só se viabilizaria através das obras de infra-estrutura entre ambas as “Amazônias”. Assim, García formulou – na sua visita de quatro horas a Brasília – uma agenda básica de interesses comuns: a *Carretera Interoceánica* (com suas obras viária e pontes); a rediscussão da *Comunidad Sudamericana de Naciones*; o regresso do Peru no G-20 (no exato momento em que o G-8 + Índia, China e Brasil decidiam em Moscou e na Suíça a retomada da discussão da pauta de subsídios agrícolas da Rodada de Doha) e uma postura comum na OMC. Além disso, García acenou claramente com acordos de cooperação com a Petrobrás, que de forma rápida já se encontram em fase de planejamento.

García manifestou grande moderação na abordagem do TLC assinado por Toledo e ainda não ratificado em Lima. Afirmou que as negociações continuarão e nada está descartado, elogiando os dispositivos existentes no acordo para uma renegociação em caso de perdas significativas por parte de um dos signatários. De forma conciliadora, levantou a possibilidade de um TLC com o Brasil e a discussão das condições de associação ao Mercosul.

García elogiou, ainda, Michelle Bachelet e o processo político chileno, em especial a disposição da nova presidenta chilena de corrigir os excessos neoliberais. O chanceler chileno Alejandro Foxley fez uma visita rápida a Lima, antes da vinda de García ao Brasil. Começou a operar aqui uma das pontas da grande transformação estratégica: o isolamento da Bolívia de Evo Morales. Ao assumir, de forma despropositada e com o “estilo” Chávez, a candidatura de Humala, Morales alienou-se do novo presidente peruano e com isso criou uma dura fenda na tradicional colaboração Peru-Bolívia.

A situação foi percebida, de imediato, em Santiago e em Brasília. Em ambas as capitais – decepcionadas com o militantismo de Evo sobre a “*salida al mar*”, de um lado, e com a crise do petróleo e o gás, de outro –, a impossibilidade de um bloco andino militantemente

“indigenista” (Morales + Humala) foi recebida com alívio. Tanto Brasília como Santiago imediatamente lançaram pontes em direção a Lima. Neste sentido, La Paz - que contava com Lima para suas exigências face ao Chile e com uma postura similar nas nacionalizações – isolou-se no seu próprio ambiente estratégico.

Esboçam-se, assim, a possibilidade de parcerias especiais – como Santiago-Brasília-Lima – como uma forma de compensação e re-equilíbrio em face da íntima, e barulhenta, associação Havana-La Paz-Caracas. De qualquer forma, a entrada da Venezuela no Mercosul e a associação de Cuba diminuem fortemente a atuação da Alba, isolando ainda mais a Bolívia na liderança – pro-tempore – de uma Comunidade Andina grandemente enfraquecida. Além disso, o presidente Hugo Chávez foi claramente advertido sobre os limites de sua atuação, com a vitória de Alan García no Peru, enquanto cabo eleitoral em país alheio. As atuais condições políticas de incerteza existentes em Havana somam-se pesadamente para inviabilizar a Alba como um eixo concorrente à estratégia brasileira de ampliação do Mercosul como ferramenta de integração continental.

Por fim, o México, que havia através de Vicente Fox na Cimeira de Mar del Plata, em 2005, manifestado seu interesse de associação com o Mercosul, vive um momento de crise institucional aguda. Fox, preocupado com a massiva presença americana na economia do país, começou imensos esforços para diversificar suas opções. Com o fracasso da Alca – da qual foi um dos mais atuantes promotores –, o México viu-se na difícil situação de ter feito concessões em demasia aos EUA, e com isso perdido espaço para as demais economias latino-americanas. Depois de 2005 – a certificação do fracasso da Alca –, tornou-se comum na Cidade do México um discurso de “retomada” da liderança “natural” do México no Hemisfério. Isto se daria através de uma política externa mais atuante nas instituições internacionais – e obviamente concorrente com o Brasil, incluindo-se aí a ONU - e, ao mesmo tempo, a manutenção da aliança e dos laços especiais do NAFTA com os EUA. A situação política e a crise institucional enfraquecem tais perspectivas. É de se esperar com López Obrador, do PRD, ou Felipe Calderón, do PAN (mais provável no atual momento de incertezas políticas naquele país), que as relações com os Estados Unidos manter-se-ão no melhor nível de entendimento possível.

Neste sentido, a questão central será o papel futuro do México no interior de um Mercosul ampliado: o risco existente é de se constituir num cavalo-de-Tróia dos negócios americanos, maquiados no México, estabelecendo uma concorrência desigual com seus sócios.

Um novo formato para o Mercosul

Em um cenário de ampliação do Mercosul e de fracasso simultâneo da Rodada Doha da OMC, o fato novo deverá ser a própria reformatação do Mercosul, consolidando-se em torno das grandes economias regionais - Argentina, Brasil e Venezuela -, atraindo, através de mecanismos variados, outros parceiros regionais, como o Peru e o Equador, e associando-se com economias extra-regionais - México, Angola e África do Sul. O novo cenário deve remeter outros membros - Paraguai e Uruguai - a uma posição menos atuante no interior do bloco. Por outro lado, a adesão plena da Venezuela e a associação de Cuba serão fatores de re-equilíbrio para as pequenas economias, como Paraguai e Uruguai, que poderão se fortalecidos com a atuação e as oportunidades abertas a partir de Caracas.

Com um volume de negócios em 40 bilhões de dólares (e com perspectivas de crescimento), a crise do Mercosul é de amadurecimento, implicando mesmo sua reformulação. Neste momento, um Mercosul ampliado - incluída aí a Venezuela - é a melhor defesa contra a invasão de exportações baratas chinesas. Constituiu-se agora o Mercosul num bloco com mais de 250 milhões de habitantes e um PIB de US\$ 1 trilhão. As associações vindouras vão acelerar ainda mais a atratividade do bloco. O contrário disso, abandonar os vizinhos sul-americanos - sob efeito do “trauma” boliviano-, representaria o sério risco de um deslocamento do nosso entorno pelo avanço chinês. A presença chinesa em “mercados terceiros”, incluindo-se aí a África, e mesmo a América do Sul, é uma sombra que se avoluma. Criar as condições de integração regional antes que a China Popular fortaleça seu movimento de envolvimento das economias regionais do hemisfério é de tremenda urgência no momento.

Neste sentido, devem ser reexaminadas as possibilidades brasileiras e o alcance da nossa política para o próximo mandato presidencial. Não resta muito mais por fazer pela Rodada de Doha, paralisada no jogo entre protecionismos e subsídios (EUA, UE e Japão *versus* Índia, Austrália, Brasil e África do Sul). Os últimos movimentos dos Estados Unidos, incluindo-se aí o envio da Secretária de Comércio Exterior, não devem criar ilusões: com as eleições de meio de mandato em novembro e a sucessão presidencial em 2008, a Administração Bush não terá ferramentas e condições políticas para cortes significativos na sua política de subsídios e de proteção aos setores frágeis (embora geradores de emprego) da economia americana.

Da mesma forma, os países centrais da União Européia, tais como Itália, França, Alemanha e Inglaterra, estão sob governos frágeis e/ou em fim de mandato. É notória a perda de dinamismo do governo Chirac, literalmente à deriva e, pior de tudo, sem perspectivas de uma sucessão que retome a construção européia. Na Alemanha, Ângela Merkel, atualmente na direção da UE, solicitou “tempo para a reconstrução institucional” e adiou os processos de novas adesões (incluindo-se aí a Turquia). Merkel, liderando uma coligação “antinatural” e em crise, manifestou-se contrária à participação de Brasil e Índia no G-8. A Itália está sob uma coalizão fragérrima e Tony Blair pouco controla sua política externa. Em suma, todos estes políticos europeus precisam de todos os votos possíveis, incluindo-se aí os anacrônicos e custosos produtores agrícolas. O dinamismo mundial encontra-se hoje do outro lado: Rússia, principalmente na área da energia; China Popular e Índia avançam várias posições no xadrez mundial.

Neste contexto, cabe deste logo voltar-se para as necessidades nacionais e avançar nos projetos coletivos de integração, diversificação e busca de novos mercados e novas parcerias. As declarações do presidente eleito do Peru, Alan García, no sentido de uma maior integração na área amazônica, são bastante positivas. Também é positivo acertar nossas relações com Morales, além do interesse demonstrado pela Colômbia em estreitar a cooperação amazônica.

A Amazônia e a integração continental

A Região Amazônica surge como um importante pólo de atração política, de oportunidades e de integração com os vizinhos. Os projetos em curso - principalmente na área viária e de energia - são a ponta da integração e do desenvolvimento regional, capazes de criar empregos e gerar renda localmente. As estradas e pontes em construção apontam para o Peru, a Venezuela e a Colômbia, além de sinalizarem a correção de cursos fluviais e a abertura de oportunidades de geração de energia, única forma eficaz de integrar a região ao desenvolvimento nacional, superando o seu isolamento secular. Devemos explicitar aqui um dado bastante específico e, contudo, de grande significado: a diminuição do Estado brasileiro, sob a hegemonia liberal, enfraqueceu imensamente a capacidade de iniciativas estratégicas do país. Contudo, em dois setores temos ainda plena capacidade de ação: energia e ciência e tecnologia. Não só são áreas com grande possibilidade de ações e oportunidades

crescentes como ainda possuímos aí uma poderosa *expertise*. Além disso, mesmo que sob fogo cerrado, o Estado brasileiro dirige um amplo programa de desenvolvimento compartilhado na América do Sul.

Temos que buscar vantagens competitivas na combinação destes elementos: integração, energia e Ciência e Tecnologia.

A Amazônia teve um crescimento demográfico da ordem de 172% entre 1970 e 2000, o que não impediu que se mantivesse como a região menos povoada do país, com apenas 12% da população nacional em seu grande território. A densidade demográfica é a mais baixa do Brasil, com 4,18 habitantes por quilômetro quadrado. No estado do Amazonas existe apenas 1,83 hab/km² (contra uma densidade nacional de cerca de 20 hab/km²). Na mesma linha, dados mais qualitativos apresentam recorte semelhante: a região tem apenas 2,7% dos pesquisadores-doutores do país (contra 34,7% de São Paulo, por exemplo), sendo que mais da metade desses têm origem fora da região.

Tais disparidades e insuficiências impactam claramente a formulação, tomada de decisão e a elaboração de políticas públicas para a Amazônia, acentuando a importação de projetos e de “soluções” exógenas, muitas vezes românticas e desatualizadas.

Um viés característico de tais distorções é a “consciência segura” de um grande número de indivíduos, não amazônidas e mesmo não brasileiros, prontos para dizer o que é o melhor para a região. É especialmente cruel a tentativa de paralisar as populações locais em função da imperiosidade do conservacionismo, negando a essas populações qualquer possibilidade de desenvolvimento, de geração de emprego e de renda.

Em geral, as formulações teóricas que alicerçam as tomadas de decisão sobre a Amazônia pertencem a um velho conjunto de idéias, ainda que mitigadas por visões consideradas modernas. E que no mais das vezes se combinam e se articulam para alicerçar teoricamente as formulações voltadas para o ideal de “desenvolvimento zero”, impondo com esse fim uma distinção artificial entre desenvolvimento e preservação.

Boa parte da literatura sobre a Amazônia está profundamente impregnada pelos determinismos geográfico, ecológico e ambientalista. Esse pensamento tem suas bases em dois autores clássicos, do período da República Velha: Euclides da Cunha e Alberto Rangel. Marcados pela ambiência cientificista, herdada do século XIX, tais matrizes trabalham com

polaridades de distinção entre civilização e barbárie, entre “natural” e “humano”. O conjunto de anotações e artigos de Cunha é de 1909, com o significativo título “À Margem da História”, apresentando um mundo totalmente novo, onde o personagem central é a própria natureza. Um pouco antes, em 1906, Alberto Rangel publicava “Inferno Verde”, originando um duelo sobre a verdadeira natureza da Amazônia.

Para Euclides, influenciado pela leitura das viagens de Humboldt e pela literatura de John Milton e Conan Doyle, a hostilidade natural da região, marcada pelo “mar doce”, pela abundância das águas, pela umidade e o calor, seriam uma prova para o homem brasileiro, porém não constituiriam impedimento à ocupação. Para ele, o objetivo básico seria construir as condições para a incorporação da Amazônia à nação. O determinismo de Alberto Rangel poderia ser superado e a Amazônia, integrada ao Brasil.

A partir do final dos anos 50 do século passado, já sob o impacto da Administração Juscelino Kubitschek e com a inauguração de Brasília, inverte-se radicalmente a abordagem: a Amazônia dos rios, com seus eixos e nós voltados para o sentido Leste-Oeste, passa a ser cruzada por um eixo vertical, rodoviário, no sentido Norte-Sul, criando novos pontos de adensamento e estabelecendo um novo ímpeto colonizador. A oposição à construção da Belém-Brasília gerou típicos sentimentos coletivos oriundos da matriz determinista: de um lado, uma grande euforia, de outro lado, o deboche expresso na idéia de estrada das onças. Muito do que se fala hoje sobre a Amazônia repete as teses deterministas do “inferno verde”: um mundo que não se pode tocar, entender ou muito menos desenvolver.

Nos anos 70, os “ambientalismos” promovem uma ampla revisão da história da Amazônia, re-atualizando Alberto Rangel, ou ainda centrando a ênfase de sua análise na impropriedade do desenvolvimento da região. A idéia central reside na afirmação do caráter frágil do ecossistema amazônico, supostamente montado sobre um equilíbrio dinâmico, auto-sustentado e de constante realimentação.

No entanto vários cientistas brasileiros, entre os quais Francisco Salzano, da UFRGS, e Walter Neves, do Museu Emilio Goeldi, ao lado de pesquisadores estrangeiros, como Anna Roosevelt, do Museu de História Natural de Nova York, apresentam resultados diferentes em relação à fragilidade e inospitalidade do ecossistema local.

Ainda no período pré-colombiano, havia na região um povoamento extremamente denso em estágio avançado de cultura material e de organização social. Comprovam tais estudos a

incrível capacidade de adaptação, apropriação e manejo por parte dos grupos sociais que, vindos de fora, utilizaram os recursos florestais, pesqueiros e a agricultura de várzea para a sustentação de uma vasta população. Descobriu-se que a Amazônia não é uma floresta: trata-se de um conjunto de florestas, muitas delas oriundas do plantio humano, como os castanhais, os cipoais, os coqueirais.

Em suma, não há qualquer maldição eterna que impeça a Amazônia de se desenvolver, suportar uma população numerosa e manter uma relação equilibrada e auto-sustentada com o desenvolvimento e a integração nacional.

A maior parte dos especialistas mundiais apontam para o horizonte de 2011/2013 o deslançar de uma grave crise de energia mundial (crescimento de China e Índia, fim das reservas do Mar do Norte, intensificação de conflitos na Ásia, retomada do Japão, etc.). Ora, todo o processo de desenvolvimento do país, incluindo-se os nossos vizinhos, poderá ser paralisado pelo estancamento da economia da energia. Assim, estudar a matriz energética do país, suas chances e oportunidades de ampliação e diversificação são tarefas estratégicas imediatas.

É sabido, e aceito pelos especialistas, que a energia hidrelétrica é uma das soluções adequadas para o abastecimento do país (ao lado da contribuição da energia fóssil, do nuclear, da eólica e solar). Na Amazônia, o potencial hídrico é imenso e capaz – tomadas as providências adequadas combinando ecologia e tecnologia – de oferecer as condições de desenvolvimento, geração de renda e de empregos. Evidentemente, muitos erros já foram cometidos neste setor – cabe, portanto, o cuidado na elaboração de um modelo gestor alternativo capaz de provar a nós mesmos e ao mundo a engenhosidade e a responsabilidade social e ecológica do país.

A Amazônia surge, assim, como uma área-pivô do desenvolvimento nacional e da integração regional. Devemos, contudo, atentar para os riscos existentes: é fundamental acentuar e expandir a presença do Estado brasileiro na região. A precária presença de funcionários públicos habilitados no campo do meio ambiente - em especial nos níveis estadual e municipal -, a violência no campo e a permanência de fluxos clandestinos e do crime transfronteiriço, todos são elementos que devem ser enfrentados imediatamente, visando evitar as distorções decorrentes do desenvolvimento. A busca de um perfil regional e auto-sustentado para o desenvolvimento amazônico é o caminho.