

A Política Externa do Brasil para a América do Sul e o Ingresso da Venezuela no Mercosul

.....
RUBENS BARBOSA

A projeção externa do Brasil cresceu e consolidou-se nos últimos quinze anos, com a natural ampliação de sua agenda externa, tanto econômica como política, e com uma atuação mais desinibida.

A crescente projeção externa do Brasil não seria possível sem a estabilização da economia e a continuidade da política econômica. Do ângulo político, ajudou também o fato de um candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), percebido inicialmente como radical, ter sido eleito para a presidência do Brasil e ter-se revelado um moderado. Lula demonstrou que a esquerda por ele representada, eleita democraticamente, pode ser uma alternativa ao populismo de esquerda para os países da América do Sul.

A multiplicação dos exemplos de presença e da ação do Brasil mostra que a atuação brasileira transcende significativamente o âmbito regional.

O fato de se estar transformando num ator global não deve fazer com que o Brasil descuide do seu entorno geográfico. A América do Sul – descrição geográfica mais apropriada do ponto de vista dos interesses brasileiros do que América Latina, denominação com viés mais político – representa o espaço territorial onde o peso específico do Brasil é preponderante sob qualquer critério, seja o território, a população, os recursos naturais, a indústria ou o avanço tecnológico.

.....
RUBENS BARBOSA foi coordenador nacional do Mercosul (1990-1994) e ex-Embaixador junto a ALADI, Londres e Washington.

Nenhum país, por mais poderoso que seja e mais globalizada a sua economia, pode deixar de dar atenção à sua vizinhança por razões de parceria comercial, mas, sobretudo, por uma questão de exigência política. Somente desse modo será capaz de acompanhar e entender as transformações regionais que afetam seus interesses. É o que mostram o exemplo dos EUA com relação ao México e ao Canadá, na América do Norte, e o da China com sua vizinhança asiática.

O presente artigo desdobra-se em dois segmentos: descrição e análise da atual política externa para a América do Sul na esfera bilateral e no contexto do processo de integração regional e, por fim, exame da posição do governo brasileiro em relação ao ingresso da Venezuela no Mercosul.

Como a atual política externa está lidando com a América do Sul no contexto mais geral de suas prioridades externas? Qual o contexto regional em que os países, inclusive o Brasil, se movimentam? De que forma o Brasil vê a integração regional? Que fatores, inclusive ideológicos, condicionam essa visão? Em que medida e sob que condições o ingresso da Venezuela no Mercosul, a ser examinado neste semestre pelo Congresso, seria não apenas justificável mas também favorável à integração regional? O respeito à cláusula democrática do Mercosul deveria ser ou não uma condição prévia da admissão da Venezuela?

Política externa não se faz no vácuo e deve sempre levar em consideração as circunstân-

cias conjunturais e permanentes tanto no Brasil como nos países da região.

A política externa para a América do Sul: pragmatismo ou ideologia?

A ideologização das decisões e a politização das negociações comerciais, características que moldam as prioridades da política externa do atual governo, também se refletem na ação diplomática do Itamaraty na América do Sul.

O mapa político e o cenário econômico na América do Sul estão sob profundas transformações. A emergência de movimentos sociais, do poder indígena e de novas lideranças fez ressurgir como foco principal um acentuado apelo popular nacionalista, antiglobalizante e de forte viés antiamericano, cujo epicentro são os países andinos, especialmente a Bolívia, o Equador e a Venezuela. Esse fenômeno político se dá no quadro de sociedades que se caracterizam por níveis elevados de pobreza e desigualdade e de economias que se vêem beneficiadas pela explosão dos preços internacionais das suas poucas *commodities* de exportação, ensejando processos de estatização dos recursos naturais e polarização política interna. Os efeitos ideológicos do fenômeno político em questão transbordam as fronteiras dos países mencionados.

A esse ingrediente somam-se outros, na redefinição dos cenários em que opera a política externa brasileira na América do Sul. A presença da China, a expansão dos laços econômico-comerciais dos países sul-americanos do lado do Pacífico com os países asiáticos e a forma pela qual está evoluindo o relacionamento dos países da região com os EUA são desafios adicionais para os formuladores da política externa brasileira.

Como está o governo brasileiro reagindo a essas transformações e qual a política que vem sendo desenvolvida em relação a seus vizinhos geográficos?

De modo geral, a política externa do atual governo para a região não trouxe inovações,

visto que todos os governos nos últimos vinte anos atribuíram grande prioridade à América do Sul e ao processo de integração regional. No governo Lula, o que mudou foi a maior ênfase dada aos objetivos tradicionais e a forma pela qual o Brasil interage com seu entorno geográfico.

A prioridade declarada pela região e pela integração regional é uma das três principais linhas de atuação do Itamaraty nos dois governos Lula (sendo as outras a busca de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e as negociações comerciais multilaterais da Organização Mundial de Comércio no âmbito da Rodada de Doha).

O discurso oficial proclama a América do Sul como a primeira preocupação da política externa e não se cansa de repetir que nunca na história do Brasil o relacionamento com os países da região foi tão próximo e tão positivo, não só em termos de relação bilateral como também em termos de integração regional, em especial no Mercosul.

No início do primeiro mandato, o atual governo procurou atuar de forma proativa, não escondendo sua intenção de exercer uma liderança efetiva, base para uma estratégia de poder regional, que projetaria o país no exterior. Em virtude da reação negativa que essa atitude despertou na vizinhança e do ativismo cada vez mais incômodo de Chávez, o governo brasileiro modificou seu discurso público, sem, no entanto, abandonar o papel protagônico da política externa sul-americana. Agora, apresenta-se como um fator de equilíbrio e moderação para a região.

Cabe registrar algumas das principais mudanças ocorridas na política externa do Brasil na região em relação aos governos anteriores.

Criação de canal paralelo à relação institucional entre governos

Ao lado do contato regular do Itamaraty com os governos do nosso entorno geográfico, foi estabelecida uma relação oficiosa entre o PT e os partidos de esquerda, no governo ou na

oposição, e entre o PT e os movimentos sociais, sindicatos e grupos indígenas. Na realidade, a situação é mais complicada: não se trata de relações entre o PT, ou seus representantes, com outros partidos ditos progressistas e de esquerda, mas de relacionamento entre o assessor especial da Presidência da República para assuntos externos, ou seja, um membro do governo, com esses grupos e movimentos, em mais um exemplo da confusão que a atual liderança política faz entre partido e governo.

Nova ênfase na aliança estratégica com a Argentina

A Argentina é vista como peça-chave na estratégia do atual governo para ampliar e aprofundar a integração regional. Daí a paciência com as idiossincrasias argentinas e a tolerância com as propostas de Buenos Aires. Essa atitude ficou evidente em episódios variados que envolviam desde a correção das assimetrias, a criação do Banco do Sul, a aceitação do Mecanismo de Ajuste Competitivo, e outras medidas restritivas contrárias ao Tratado de Assunção que criou o Mercosul, até a adoção de uma postura de neutralidade, para não dizer omissão, diante do conflito com o Uruguai em torno das fábricas de papel em território uruguaio (“papeleiras”). Na primeira visita de Lula a Buenos Aires no recém-inaugurado governo de Cristina Kirchner, em fevereiro passado, a agenda positiva foi ampliada. Na área militar, foi acordada uma cooperação para a produção de peças para aviões da Embraer e veículos militares para transporte de tropas e, na área nuclear, foi assinado um acordo para o desenvolvimento de dois projetos conjuntos na sensível área do ciclo de combustível nuclear e na constituição de empresa binacional de enriquecimento de urânio.

Interlocução por afinidade ideológica

Dadas as afinidades ideológicas e a leitura que faz da atual situação política e econômica de

alguns dos vizinhos, o governo Lula, ao longo dos seus seis anos, manteve-se como um interlocutor solidário da Bolívia, do Equador e da Venezuela, apesar das agendas diferentes desses países e, em muitos casos, contrárias aos interesses nacionais.

O Palácio do Planalto considera os presidentes Hugo Chávez, Evo Morales e Rafael Correa responsáveis pela construção de um novo equilíbrio político e de uma nova estabilidade na região andina. Para os estrategistas do Planalto, longe de serem fatores de instabilidade, são, antes, a possibilidade real de uma nova estabilidade, fundada, não na desigualdade e na iniquidade sociais ou na submissão externa, mas na soberania nacional e popular. Essa leitura, que permite entender as formulações mais gerais e as manifestações práticas da atual política externa brasileira, choca-se dramaticamente com a realidade dos acontecimentos que envolvem a Colômbia, o Equador e a Venezuela.

Política de oferecimento de ajuda financeira e de investimentos

A partir de meados de 2007, o governo passou a oferecer aos países vizinhos fundos compensatórios (para corrigir as assimetrias estruturais), perdão de dívida, investimentos, sobretudo da Petrobrás, e financiamento, em especial do BNDES, e outras facilidades políticas e comerciais. Paraguai, Uruguai, Argentina, Equador, Venezuela, mais especialmente Bolívia e Cuba, receberam ofertas concretas nesse sentido sem que com isso tenham-se reduzido as demandas e reivindicações em relação ao Brasil por parte desses países.

As delicadas relações bilaterais com a Bolívia, a Venezuela, o Equador e com o Paraguai são conduzidas com declaradas mostras de compreensão e generosidade de nossa parte. O governo brasileiro tem acatado sem maiores questionamentos as decisões adotadas por esses países em áreas sensíveis como a de energia, inclusive no tocante à nacionalização das refinarias da Petrobrás e ao pedido de revisão do

Tratado de Itaipu. Recentemente, foram anunciados um projeto conjunto com a Venezuela para a construção de refinaria em Pernambuco e investimentos de cerca de um bilhão de dólares para aumentar a produção de gás na Bolívia.

Apesar disso, o governo boliviano, tendo assinado contratos de fornecimento de gás acima de sua capacidade de produção, pediu que o Brasil fizesse restrição voluntária no consumo doméstico para permitir que parte desse gás fosse enviada à Argentina. A Petrobrás, buscando resguardar os interesses nacionais, avisou que não abrirá mão de receber o volume total contratado e necessário para o atendimento da demanda interna. Em reunião em Buenos Aires, em fevereiro, com os presidentes Cristina Kirchner e Evo Morales, Lula foi pressionado a ceder parte do gás contratado da Bolívia. Como era de esperar, em vista do aperto entre a oferta e a demanda de energia no Brasil, Lula comprometeu-se (pelo menos momentaneamente) a apenas continuar o fornecimento de energia elétrica à Argentina no inverno.

Nota-se, nos últimos meses, que a atual política externa passou a dar mais ênfase ao relacionamento bilateral com projetos de cooperação, em diversas áreas, com cada um dos vizinhos, deixando para um segundo plano os esforços de integração regional, apesar de a retórica oficial seguir pretensamente nesse sentido. Isso se deve, provavelmente, às frustrações registradas com a efêmera experiência da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), que a diplomacia brasileira esforçou-se por promover e que contou com a indiferença dos demais parceiros do Mercosul, bem como à difícil concretização da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), patrocinada por Chávez, mas até o momento sem acordo quanto ao convênio constitutivo.

A reboque dos acontecimentos

Ao procedermos a uma análise crítica da política externa do Brasil na região, independentemente da falta de consenso

sobre ela existente na sociedade brasileira, devemos reconhecer que limitações internas em todos os países da região (como a questão da soberania) e regionais (como a crise nos processos de integração) reduzem bastante as possibilidades de sucesso de propostas muito ambiciosas da política brasileira para a América do Sul.

Para melhor compreender o pano de fundo da interação do Brasil com os países da região é importante ter presente que:

- a diversificação dos interesses brasileiros e a crescente presença de brasileiros e empresas nacionais nesses países criam desafios novos para os formuladores da política para a América do Sul;
- os mecanismos institucionais existentes, inclusive os criados pelo Mercosul nos anos 1990, mostram-se pouco adequados para atender aos interesses do Brasil;
- temas não-comerciais e não-econômicos passaram a ter maior prioridade na agenda;
- a maior aproximação entre os países da região e a necessidade do melhor aproveitamento dos seus recursos naturais determinaram a criação de uma nova agenda onde infra-estrutura e energia passaram a ter alta prioridade;
- defesa e segurança tornaram-se uma preocupação em virtude dos crimes transnacionais, como contrabando de armas e tráfico de drogas, e do surto de compra de armamentos por países da região. A instalação de bases militares da Venezuela na Bolívia é, por exemplo, um foco de atenção das Forças Armadas do Brasil.

O exame da atual política externa brasileira para a América do Sul, do ponto de vista do interesse nacional, mostra que não estão claramente identificados nem os objetivos políticos e econômicos do Brasil nem as prioridades para o desenvolvimento de uma agenda brasileira para a região. O efeito dessas indefinições sobre as relações bilaterais e a integração regional certamente se fará sentir nos próximos anos.

O Brasil não parece estar captando corretamente o significado das transformações políti-

cas que estão ocorrendo na região em função do declarado viés ideológico que norteia a nossa atuação externa. Assim, nossos interesses estão sendo crescentemente afetados e continuam carentes de uma resposta adequada. O que vemos é uma agenda que não é a nossa sendo executada por nós.

A dualidade de interlocução externa (assessoria internacional da Presidência da República e Itamaraty) tem tornado mais difícil a formulação de uma política externa clara para a América do Sul, visto que, em muitos casos, o profissionalismo diplomático é deixado de lado e substituído por motivações político-partidárias e ideológicas que nem sempre coincidem com os interesses nacionais mais permanentes.

A disputa pela liderança regional com a Venezuela e a construção de uma imagem de parceiro generoso e não imperialista levaram o governo brasileiro a distribuir ajuda financeira e prometer investimentos, nem sempre podendo compatibilizar as iniciativas bilaterais dentro de uma estratégia de integração.

As dificuldades da agenda manifestam-se não apenas nas relações bilaterais, mas também na adesão pouco refletida a esquemas regionais com parceiros que têm agendas políticas muitas vezes divergentes da nossa. Exemplo disso é a proposta que retoma, em bases semelhantes, sugestão apresentada por Chávez de criação de um Conselho Sul-Americano de Defesa, com o objetivo de promover uma aproximação maior entre as forças armadas da região e a formulação de uma estratégia para a defesa do continente. A crise que envolve a Colômbia, o Equador e a Venezuela mostra que a proposta deverá ter objetivos e alvos claramente identificados, da mesma forma como seu contexto de atuação e mecanismos a serem estabelecidos.

Em acontecimentos recentes, o governo brasileiro mostrou-se tímido na defesa dos interesses do país e da Petrobrás na Bolívia. Não só se eximiu de pronunciar-se publicamente sobre a controvérsia Argentina–Uruguai em relação às *papeleras*, senão que assistiu passivamente

a manifestações explícitas de descontentamento do Paraguai e do Uruguai, que ameaçam sair do bloco e assinar acordo comercial com os EUA. Manifestações essas apoiadas por Hugo Chávez, que chegou a promover reunião em Assunção com o Paraguai e o Uruguai para ouvir queixas contra o Brasil e o Mercosul. Isso sem falar no mal-avisado convite para a Bolívia integrar-se plenamente ao Mercosul, mesmo sem a exigência de incorporação da tarifa externa comum (TEC).

O Brasil está a reboque dos acontecimentos e das decisões. Pelos ressentimentos que algumas atitudes e ações tomadas pelo governo Lula despertaram, chega a encontrar dificuldades para conseguir apoio quando estão em jogo candidaturas ou políticas propostas por Brasília, apesar das afinidades político-partidárias e ideológicas.

Na defesa dos interesses nacionais, a política externa para a região exige urgentemente uma nova estratégia de maneira a permitir que o país possa antecipar-se às novas circunstâncias e aos novos desafios. A delicada situação política interna na Bolívia, onde as províncias que fazem fronteira com o Brasil estão à beira de uma guerra civil com o governo de La Paz, exige uma atitude menos ideológica em relação a Evo Morales e mais isenta no tocante às demais partes envolvidas, na busca da conciliação interna, com o estabelecimento de contatos com representantes das províncias onde vivem milhares de brasileiros e onde se localiza o gás que importamos. As sucessivas indicações sobre a revisão do Tratado de Itaipu, emitidas por políticos e autoridades paraguaios em tom cada vez mais elevado com a aproximação da eleição presidencial, exigem uma posição mais clara e afirmativa na defesa de nossos interesses. Estimulados pela tibia reação de Brasília no episódio da nacionalização das refinarias na Bolívia, Fernando Lugo, um dos mais fortes candidatos de oposição, apoiado por Hugo Chávez e por políticos brasileiros, é dos mais radicais contra o Tratado.

O estagnado processo de integração regional

A atual política externa pretende que o Brasil, sendo o maior e mais rico país da região, tome a dianteira nas políticas de integração, faça concessões aos países menores e assumam a responsabilidade de reduzir as assimetrias estruturais existentes, difíceis de serem superadas. O fundo cogitado para iniciativas dessa natureza – o Focem – representa menos de 1% do PIB do Mercosul, sendo, portanto, relativamente ineficaz para corrigir os problemas identificados, sobretudo quando o sentido imprimido a essas ações governamentais leva pouco em conta tendências de mercado e orientações da economia privada.

O presidente Lula resumiu, durante a última reunião de presidentes do Mercosul em Montevideu, em dezembro de 2007, as frustrações do governo brasileiro com a lentidão no processo de tomada de decisões e com as razões alegadas para as dificuldades por que passa o Mercosul. Com propriedade e concordando com os críticos do funcionamento das instituições do Mercosul, Lula disse que “o Mercosul tem inimigos internos e externos”. “Os inimigos internos”, continuou, “são o corpo técnico e burocrático; dentro de nossos governos, de nossas burocracias, há gente que não assimila o Mercosul”. Por isso, agregou, “a vontade política deve prevalecer sobre as decisões técnicas”. Nesse contexto, mencionou as decisões de investimento adotadas na Bolívia e na Venezuela, que não tinham apoio técnico da Petrobrás. “Os inimigos externos são os que sonham em vender tudo para os EUA e a União Européia”, afirmou com certo exagero e imprecisão. Disse mais: “a lentidão do avanço do Mercosul não é culpa dos EUA, da Alemanha ou do Japão, é culpa nossa de não tomarmos as decisões que temos de tomar”. “Se não avançamos mais, a culpa é eminentemente nossa.”

Em que pesem as ressalvas do presidente Lula, o discurso oficial registra a grande in-

tensificação do diálogo político, econômico e comercial. O Mercosul ocupa, a exemplo dos governos anteriores, um lugar de relevo na política externa do governo do PT e é a base da estratégia visando a fortalecer uma união política e econômica da América do Sul.

A novidade, no atual governo, reside no fato de que o fortalecimento do Mercosul está no centro de uma visão geopolítica segundo a qual o Brasil deve atuar no sentido de influir para evitar a vinculação da região aos interesses estratégicos dos EUA e favorecer a gradual evolução de um sistema internacional unipolar, tendo os EUA como única potência hegemônica, para um sistema multipolar. A retórica oficial ajuda a melhor entender essa visão, quando afirma que o Brasil quer transformar a geografia econômica do mundo e mudar o eixo comercial brasileiro das regiões americana e européia (hoje nossos principais parceiros comerciais), para a Ásia e em direção aos países em desenvolvimento em geral, ou seja, fazer a opção Sul-Sul.

A verdade, contudo, é que, passados dezessete anos desde a criação do Mercosul pelo Tratado de Assunção e depois de muito esforço negociador, o processo de integração regional, do ponto de vista institucional, está abalado e sem perspectiva. A agenda negociadora interna está paralisada e os países-membros não demonstram possuir qualquer estratégia para superar essa crise.

O seguido descumprimento do Tratado pelos países-membros e a gradual ampliação do comércio administrado com acordos de restrição voluntária, negociados por diversos setores empresariais, criam paulatinamente maiores obstáculos para a expansão mais rápida do livre-comércio e fazem aumentar a insegurança jurídica, sobretudo para os investimentos. Decisões recentes, como o eventual ingresso da Venezuela, deverão ter impacto sobre a futura dinâmica do Mercosul. O crescimento do intercâmbio comercial dentro do Mercosul, que alcançou nível recorde em 2007, não é suficiente para superar as contradições do processo de integração sub-regional.

A falta de perspectiva do processo de integração sub-regional e os pobres resultados comerciais para o Paraguai e o Uruguai criaram uma crescente frustração nos países menores, que pretendem a flexibilização das regras do Mercosul para poderem negociar em separado acordos comerciais com terceiros países. O Brasil opõe-se a qualquer modificação da Resolução 32, de 2000, do Mercosul, que determina aos países-membros negociar acordos comerciais com uma única voz. Isso, na prática, tem impedido que os países-membros ampliem a sua lista de parceiros. Cabe registrar que a Resolução não é uma cláusula constitutiva do Mercosul, mas uma decisão política que pode ser derogada por outra decisão política. A insistência do atual governo em mantê-la é hoje claramente contrária aos interesses nacionais, que apontam para uma ampliação e diversificação dos laços comerciais do Brasil com o mundo.

A dificuldade dos países-membros do Mercosul em avançar a agenda externa de negociações comerciais (recentemente foi assinado acordo com Israel, de pouca significação em termos de intercâmbio comercial) contrasta com o ativismo dos países do lado do Pacífico, que firmaram acordos de livre-comércio bilaterais com os EUA, com a China, com o Japão e a Coréia.

A criação de uma área de livre-comércio na América do Sul, promovida pelo Itamaraty, levou ao acordo-quadro Mercosul-Grupo Andino e à criação, em 2004, da Comunidade Sul-Americana das Nações (Casa), cujos principais objetivos são a promoção de convergência, coordenação política e diplomática no espaço sul-americano integrado. Menos de dois anos depois, o processo de integração regional enveredou por caminhos que a diplomacia brasileira não pôde antecipar. Foi criada uma comissão de reflexão sobre a integração sul-americana, que produziu relatório sob forte influência da Venezuela, dando prioridade aos aspectos políticos, sociais, ideológicos e militares em sintonia com o “projeto de integração bolivariana”. Sintomaticamente, o processo passou a ser denomina-

do União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Reunião de cúpula que deveria estabelecer as bases da Unasul, prevista para janeiro passado, foi adiada *sine die*, em virtude da ausência de consenso entre os presidentes sobre os caminhos da integração regional. O Brasil, que tinha oferecido o Rio de Janeiro como sede de uma secretaria técnica da Casa, viu sua oferta ser recusada e, por sugestão (ou pressão) da Venezuela, a secretaria da Unasul será localizada em Quito. O tratado constitutivo dessa nova entidade ainda não tem data para ser assinado, tampouco suas cláusulas foram plenamente definidas.

Ao mesmo tempo em que se criam, mas não prosperam, esquemas pretensamente ambiciosos de integração, instrumentos mais simples e já existentes de coordenação regional, como o Tratado Amazônico, permanecem relegados a um segundo plano, não obstante a importância crescente de temas como preservação da floresta e os crimes transfronteiriços.

Ao estancamento da integração regional soma-se a interrupção da negociação da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), com o ambicioso objetivo de buscar uma integração do Alasca à Patagônia. A suspensão deveu-se a ação conjunta da Argentina, do Brasil e da Venezuela e dificilmente os entendimentos serão retomados. Pesou poderosamente para tanto a posição do governo brasileiro, interessado em manter todas as opções abertas em termos de negociações comerciais, somada ao desinteresse dos EUA, às voltas com uma onda protecionista. Na ausência de um acordo preferencial com os EUA, as exportações brasileiras serão afetadas, pois poderá haver desvio de comércio e perda de competitividade dos produtos brasileiros devido às margens de preferência mais favoráveis concedidas por México, Chile, Peru e Colômbia aos EUA. A alternativa para a Alca é a proposta de Hugo Chávez de criação da Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), que até agora somente atraiu Cuba, Bolívia, Equador e Nicarágua. Não se trata, contudo, de uma verdadeira integração, base-

ada na ampla liberalização comercial, mas de uma reedição defasada do velho mercantilismo comercial, com fluxos totalmente administrados pelos respectivos governos.

Uma breve recapitulação dos principais acontecimentos políticos e econômicos recentes, relacionados com a integração regional, mostra que, ao invés da união entre os países da região, o que ocorreu foi um acelerado movimento de fragmentação e desintegração. De fato, não existe, atualmente, entre os países da América do Sul, sequer um mínimo de convergência de objetivos quanto aos supostos desejos de integração comercial.

Senão vejamos:

- Argentina e Uruguai estão às turras por conta da instalação de duas fábricas de papel e celulose na fronteira dos dois países;
- A Venezuela já saiu formalmente da Comunidade Andina de Nações; Bolívia e Venezuela protestaram fortemente contra a assinatura de um acordo de livre-comércio entre a Colômbia e o Peru com os EUA;
- o Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, engajou-se numa escalada verbal contra o México, a Colômbia e o Peru, além de manter disputa de fronteira com a Guiana;
- a Bolívia nacionalizou – sem que nenhum vizinho manifestasse solidariedade ao Brasil – recursos petrolíferos do país, expropriando os ativos da Petrobrás e colocando em risco, pelo aumento do preço, o fornecimento de gás natural à indústria e aos automóveis brasileiros;
- Peru e Chile continuam na disputa sobre os limites do respectivo mar territorial;
- a invasão de território do Equador pela Colômbia para o combate a guerrilheiros da Farc provocou grave crise diplomática entre esses países, com o rompimento das relações por parte do Equador. A Venezuela agravou a situação ameaçando intervir militarmente.

O Brasil pouco fez para tentar impedir o crescente distanciamento entre o Norte e o Sul

na América do Sul e para ter uma participação construtiva nas diferentes crises regionais. Não está preparado para enfrentar nem o desafio da crescente importância de atores extra-regionais como a China, nem o desafio de estratégias opostas em relações aos EUA, nem o reaparecimento da energia como uma fonte de conflito na região.

Ingresso da Venezuela no Mercosul: primeiro a negociação técnica, depois a aprovação legislativa

A Venezuela, em outubro de 2005, solicitou formalmente sua inclusão como membro pleno do Mercosul e, em dezembro, os países-membros assinaram um acordo-marco nesse sentido. Em julho de 2006, foi assinado o Protocolo de Adesão, que deverá entrar em vigor após sua aprovação pelos Congressos dos quatro países-membros e pelo Congresso venezuelano. Os Congressos da Venezuela, Argentina e Uruguai já aprovaram o referido Protocolo. Brasil e Paraguai ainda não completaram o processo de ratificação.

O ingresso da Venezuela como membro pleno poderá modificar a lógica do processo de integração, assim como enfraquecer o eixo Brasil-Argentina. A decisão, tomada mais por considerações políticas do que econômicas e comerciais, se levada a cabo da forma como prescreve o Tratado de Assunção, ampliará em 14% o PIB do Mercosul e reforçará a posição dos países-membros no campo energético. A Venezuela não mudará o perfil econômico do Mercosul, mas passará a influir nas agendas temáticas e setoriais.

Do ponto de vista do interesse nacional, é positiva a inclusão no Mercosul de um país com um grande mercado para os produtos e serviços brasileiros como a Venezuela. O intercâmbio comercial bilateral está crescendo, tendo alcançado mais de US\$ 4,5 bilhões em 2007, com um superávit brasileiro de cerca de US\$ 4 bilhões. O Brasil ocupa hoje um lugar de destaque como

prestador de serviços, especialmente no setor de grandes projetos de infra-estrutura.

Nas relações com a Venezuela de Hugo Chávez, o governo Lula tem mantido a política do governo anterior no sentido de evitar o isolamento e uma eventual confrontação com Caracas, sempre procurando uma aproximação mais efetiva. A novidade, nos últimos seis anos, foi a simpatia derivada de afinidades ideológicas do PT em relação a algumas das teses e políticas desenvolvidas por Chávez. De concreto, as conversações da Petrobrás com a Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) não avançam. Estão em suspenso as parcerias entre os dois países para a exploração das reservas do campo de Carabobo, para a construção do megagásoduto, que levaria gás venezuelano até o mercado brasileiro e argentino, e para a instalação de uma refinaria em Pernambuco.

Por simpatia, cálculo político, ou provavelmente uma mistura das duas coisas, o governo brasileiro teve atitude reativa e defensiva diante da assinatura do Tratado Comercial dos Povos, entre a Venezuela, a Bolívia, Cuba e Nicarágua, que deu apoio a La Paz quando da nacionalização das refinarias da Petrobrás e fez vistas grossas às críticas de Chávez ao Mercosul. Também não reagiu ao importante volume de compras de armamento, ao estabelecimento de bases militares na Bolívia, à alegada vinculação do governo de Caracas com as Farc e com o tráfico de drogas. O projeto de integração bolivariano, que privilegia a integração política, social, militar e ideológica, e propostas como o megagásoduto e a Organização do Tratado do Atlântico Sul são outros desafios para Brasília.

O Brasil, pelo seu peso e pela sua presença na região, é um sócio natural de seus vizinhos e, por isso, não deve ser um interlocutor solidário de governos cujas agendas não coincidem com nosso interesse nacional e, em alguns casos, causam-nos claros constrangimentos. Um exemplo dessas situações embaraçosas ocorreu na libertação de duas reféns pelas Farc, com a intermediação de Chávez, quando os membros

de uma comissão internacional, integrada por representante da Presidência da República do Brasil, em comunicado lido pelo ex presidente argentino Néstor Kirchner, tomaram partido de Chávez e das Farc e contra o presidente colombiano Uribe. Exemplo mais recente foi a interferência da Venezuela em assunto de natureza bilateral entre a Colômbia e o Equador.

A retomada da apreciação do Protocolo de Adesão pelo Congresso Nacional nos próximos meses coloca o assunto na pauta das prioridades do debate nacional em vista do esforço que o governo brasileiro está fazendo para obter sua aprovação.

O ingresso da Venezuela ou de qualquer outro país no Mercosul, pela complexidade, pelas implicações institucionais e pelas negociações de acordos comerciais com outros países, deveria ser objeto, inicialmente, de uma análise isenta e objetiva, deixando de lado considerações de ordem política ou ideológica.

O artigo 20 do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul, prevê que todos os países-membros da Aladi podem solicitar adesão ao bloco, como fez a Venezuela. O artigo 2 do Tratado define que um dos fundamentos do Mercosul é justamente o princípio da reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-Partes.

Segundo os termos do Protocolo aprovado pelos cinco países, a Venezuela adotará os protocolos, decisões e resoluções do Mercosul de forma gradual, no mais tardar em quatro anos contados a partir da entrada em vigência do Protocolo (artigo 3). A Nomenclatura Comum do Mercosul e a Tarifa Externa Comum (TEC), no mais tardar em quatro anos (artigo 4). As Partes comprometem-se a alcançar o livre-comércio, no caso do Brasil e da Argentina até janeiro de 2012, no caso do Paraguai e Uruguai até 2013 e no caso da Venezuela (em relação aos membros do Mercosul) até 2012.

O Protocolo de Adesão criou um Grupo de Trabalho que, em 180 dias (até 5 de março de 2005), deveria detalhar esses compromis-

tos e estabelecer o cronograma para a adoção do conjunto de normas do Mercosul e para a adoção da TEC pela Venezuela; estabelecer o programa de liberalização comercial e definir as ações necessárias para a adesão pela Venezuela aos acordos comerciais assinados pelo Mercosul.

O informe final do GT foi aprovado pelos governos, mas deixou sem conclusão a maioria das questões técnicas e comerciais. As negociações estão suspensas desde março de 2007, quando os países-membros decidiram criar um outro GT, *ad hoc*, para tentar concluir os trabalhos em 180 dias, prazo prorrogável por mais 180, contados a partir de 1º de outubro do ano passado.

Para melhor entender a situação que hoje prevalece, até o início do segundo semestre deverão ser solucionadas as seguintes pendências não resolvidas até aqui:

- cronograma de adesão ao acervo normativo do Mercosul (do total de 783 normas, há 169 sem indicação de prazo para adoção pela Venezuela);
- cronograma de adesão à TEC (foram definidos os prazos e o percentual de produtos, mas não as listas de produtos que serão incluídas em cada etapa);
- cronogramas para implementação do livre-comércio (o GT não conseguiu concluir negociação de cronograma de liberalização entre Venezuela e Argentina e entre Venezuela e Brasil);
- adesão aos acordos negociados com terceiros países (não houve nenhuma definição e foram concedidos mais 270 dias para a Venezuela estudar as propostas nesse tema).

A exemplo do que ocorreu recentemente na União Européia, a ratificação pelos Congressos do Protocolo de Adesão depende da conclusão das negociações do país que solicita a entrada no bloco comercial com seus membros plenos. No caso das últimas incorporações de novos membros à União Européia, em 2004 e em 2007, as negociações do Protocolo

de Adesão ao Tratado de Roma levaram mais de cinco anos.

De conformidade com o documento assinado pelos cinco países e segundo a prática do direito internacional, não será possível o Congresso Nacional aprovar o Protocolo de Adesão antes que as tarefas do Grupo de Trabalho *ad hoc* estejam concluídas. Trata-se de uma questão técnica, e não política.

Foi noticiado que o ministro Celso Amorim, em encontro em Brasília, no mês de agosto de 2007, teria deixado claro ao chanceler da Venezuela, Nicolas Maduro, que o Congresso dificilmente aprovaria o Protocolo sem a conclusão das negociações técnicas.

Por uma decisão política dos países-membros, já que o Tratado de Assunção não prevê essa categoria, a Venezuela, a partir da assinatura do Protocolo de Adesão, passou a ser considerado como membro pleno do Mercosul em processo de adesão. Essa decisão, inédita, inovação institucional nos procedimentos para a incorporação de um candidato à união aduaneira, permite aos representantes daquele país participar de todas as reuniões, inclusive de negociações de acordos comerciais, com direito a voz, mas não a voto.

A discussão no Congresso Nacional sobre o ingresso de qualquer país como membro pleno no Mercosul deveria cingir-se à análise dos compromissos, direitos e obrigações, assumidos perante os países-membros.

É possível que a Venezuela, por razões econômicas ou de política interna, esteja buscando uma justificativa para desistir e recuar de sua intenção inicial de tornar-se membro pleno do Mercosul. Considerações de outra natureza que não as técnicas – e haveria inúmeras – desvirtuariam a objetividade do debate e dariam desculpa para que o ônus da desistência da Venezuela recaísse sobre o Brasil. O Congresso não deveria entrar no jogo público estimulado pelo Presidente venezuelano.

Cabe ressaltar que a Venezuela, quando se tornou membro associado do Mercosul, ade-

riu a diversos Protocolos do bloco, como o de Ushuaia, que consagrou a cláusula democrática. Dessa maneira, a Venezuela já está obrigada a cumprir os compromissos inscritos no referido protocolo e não caberia ao Congresso Nacional colocá-los como condição de ingresso. Os países-membros do Mercosul é que devem julgar se os princípios democráticos estão sendo seguidos na Venezuela. Claramente não há vontade política suficiente para condená-la por esse critério entre os países-membros. Basta lembrar a declaração do presidente Lula de que na Venezuela, se problema há, é excesso e não falta de democracia.

Conclusão

Levando em conta esse quadro regional, não seria exagero concluir que todo o esforço diplomático brasileiro dos últimos vinte anos foi prejudicado e levará tempo para que a influência brasileira e os ressentimentos generalizados contra o Brasil sejam superados.

Torna-se assim urgente a despolitização da política externa para a região e a discussão de uma agenda brasileira para o futuro no sentido de assegurar a efetiva defesa do interesse nacional na América do Sul, em meio a um mundo em mutação. ○