

América do Sul: rumo à desintegração política e à fragmentação econômica?

Paulo Roberto de Almeida

A integração é uma hipótese, mas a fragmentação é um fato

A América Latina – e, dentro dela, a América do Sul – tem vivido, desde a remota época bolivariana, sob a mística da integração política e, desde meados dos anos 1950, pelo menos, sob o signo da integração econômica. Paradoxalmente, quando mais e mais líderes da região proclamam sua vocação a perseguirem tais ideais, ela parece estar vivendo uma realidade antinômica ao que poderia expressar o conceito de integração. Ela, na verdade, aproxima-se do que poderia ser chamado de fragmentação.

O conceito de integração – eminentemente positivo e propositivo de uma nova realidade de cooperação irrestrita e de construção de economias sólidas e sociedades mais inclusivas – talvez seja inadequado para traduzir a presente conjuntura da América do Sul, na qual, a despeito da retórica integracionista, as tendências fortes indicam, na verdade, forças centrífugas em marcha em diversos países. As realidades são divergentes porque as lideranças políticas e seus respectivos projetos nacionais são muito diversos, o que revela a existência de projetos políticos – ou até a ausência deles – bastante diferentes e, possivelmente, contraditórios entre si.

O conceito de fragmentação, por sua vez, traduz não

apenas uma realidade econômica, mas, também e principalmente, uma tendência política e social com fortes conotações internas, isto é, domésticas e regionais. A despeito de certo crescimento nos fluxos de comércio e de investimentos dentro da própria região – talvez bem mais uma recuperação de níveis passados –, a despeito mesmo do aparecimento de um projeto de união política dos países do continente – a Casa –, parece claro que cada país vem procurando resolver problemas econômicos e sociais imediatos com soluções *ad hoc*, definidas internamente e com respostas tipicamente nacionais, nem sempre coincidentes com a lógica do esforço integracionista no plano político ou econômico. Esse conceito me parece, portanto, totalmente adequado à presente realidade sul-americana.

Estariam, então, os países da América do Sul a caminho da sua desintegração política e da fragmentação econômica? Em parte sim, por razões objetivas, derivadas de insucessos econômicos acumulados e de frustrações sociais continuadas. Mas em parte não, em virtude das aspirações míticas a uma aparente e ilusória unidade de propósitos e uma pretensa comunidade de intenções. A despeito, assim, de projetos integracionistas grandiosos – e a Casa não representa senão uma nova aposta no mesmo ideal mítico –, a verdade é que os países caminham para esquemas políticos e econômicos que procuram responder a necessidades do momento e a conveniências políticas nacionais, mesmo se são inevitáveis pressões no sentido contrário, isto é, aquelas de natureza centrípeta, que são exercidas pelas forças da globalização e da interdependência econômica.

Em todo caso, o panorama é suficientemente confuso

Paulo Roberto de Almeida é doutor em Ciências Sociais, diplomata e professor no Mestrado em Direito do Uniceub, Brasília. Seu site é www.pralmeida.org.

para justificar uma análise que deixe de lado os esquemas generalizadores e unificadores, que redundariam, por exemplo, em identificar pretensas tendências globais para o continente, e privilegie, em lugar disso, análises mais focadas nas realidades nacionais, com situações únicas a cada caso. Mesmo neste caso, alguns analistas da própria região – Castañeda, por exemplo – pretendem visualizar dois modelos de desenvolvimento político, ambos focados nas novas forças políticas de esquerda que estão se firman-

O que caracteriza, antes de tudo, as últimas duas décadas e meia no cenário político regional é a erosão e talvez mesmo o esclerosamento irremediável das forças políticas tradicionais.

do no continente: de um lado, uma esquerda moderna, reformista, capitalista e democrática – que seria a do Chile, Uruguai, Brasil e, em parte, a Argentina – e, de outro, a velha esquerda que insiste nos chavões antiimperialistas, nas mesmas receitas nacionalizantes e estatizantes, que possui nítidos traços autoritários e cesaristas, esta claramente identificada com Chávez e seus pupilos regionais, até aqui basicamente limitados a Evo Morales (uma vez que mesmo Ollanta Humala, do Peru, Daniel Ortega, da Nicarágua, e Manuel López Obrador, do México, aparentam recusar a companhia). Não creio que a bipartição de Castañeda seja correta em seus próprios termos: trata-se de um recurso jornalístico ou ensaístico, que prefere absolutizar determinadas situações, num sentido propriamente maniqueísta, mas o fato é que existem tantas “esquerdas”, no continente, quanto são diversas as “direitas”, e isso em função de dinâmicas políticas exclusivamente nacionais.

Vejamos, rapidamente, algumas das tendências políticas no plano regional.

Evolução do cenário político na América do Sul, dos anos 1980 a 2006

O que caracteriza, antes de tudo, as últimas duas décadas e meia no cenário político regional é a erosão e talvez mesmo o esclerosamento irremediável das forças políticas tradicionais nos diversos países da região. Antigos partidos conservadores, de extração liberal ou claramente conservadora, vêm sendo submetidos a fortes pressões competitivas, quando não são alijados do poder, por novas forças políticas ou por movimentos sociais que nem sempre assumem as características de partidos políticos, no sentido usual da palavra. O fato é que os partidos tradicionais estão em declínio.

O progresso relativo a ser registrado parece ter sido o afastamento dos militares, enquanto corporação, dos negócios da política, ainda que militares tenham continuado a participar, enquanto indivíduos, do jogo político. O atraso registrado, tangível e real, foi a incapacidade política das

lideranças tradicionais dos sistemas políticos nacionais de continuar na via das reformas econômicas, políticas e sociais iniciadas a partir da crise da dívida do início dos anos 1980, que também serviu para reconduzir a região ao caminho da redemocratização política, reformas que pudessem viabilizar um novo processo de crescimento sustentado.

Com a notável exceção do Chile e, parcialmente, do México – sem mencionar a Costa Rica e o Brasil –, a maior parte dos países não conseguiu consolidar sólidas estruturas políticas democráticas comprometidas com o processo de reformas, incorrendo quase todos eles em graves problemas de legitimação das estruturas políticas tradicionais, que acabaram sendo parcialmente substituídas ou, mesmo, totalmente suplantadas por novos desafiantes saídos de fora do sistema político tradicional.

Um panorama geral da região, em especial nos países andinos – à exceção do Chile, como referido –, indica que os partidos políticos tradicionais entraram em crise. Dominados que estavam por velhas oligarquias que não souberam responder aos anseios das massas urbanas e rurais, seus mecanismos tradicionais de dominação passaram a ser contestados. Em alguns países, a instabilidade política atingiu níveis traumáticos, com manifestações maciças, ameaças de golpe, queda de presidentes e ruptura dos canais normais de transição política e de sucessão de chefes de Estado.

O Chile e a Argentina puderam conservar seus partidos tradicionais, mas com a emergência de novas lideranças políticas, da mesma forma que o Brasil, que realizou uma bem sucedida transição para a normalidade democrática, sem que fossem, no entanto, colocadas as bases de um novo modelo de crescimento econômico com divisão equitativa de seus frutos. No Brasil, o quadro político é suficientemente confuso neste momento (junho 2006) para fazer prognósticos sobre as forças políticas que emergirão a partir do próximo escrutínio eleitoral (outubro de 2006). O que é certo é que o governo do PT conseguiu dismantlar o que restava de credibilidade política das instituições públicas, fragmentando lideranças partidárias e envolvendo toda a classe política numa teia de corrupção que vai deixar marcas profundas nos próximos anos. O Brasil caminha, aliás, qualquer que seja o resultado da eleição presidencial de outubro, para sérios problemas de governabilidade estatal e de governança política a partir de 2007. Nenhum presidente disporá de maioria clara no Congresso e os mecanismos de funcionamento do Congresso deixaram de operar em condições normais.

Além disso, a despeito do crescente consenso social e político em torno das bases essenciais da estabilização macroeconômica, a sociedade brasileira ainda não realizou esforço equivalente para completar o ciclo de reformas e retomar o caminho do crescimento sustentado. Nenhuma

força política importante propõe a volta aos padrões insustentáveis de irresponsabilidade fiscal e monetária que marcaram o Brasil até o início dos anos 1990, mas tampouco há consenso sobre como continuar e completar a série de reformas políticas e econômicas. Meus prognósticos, na vertente econômica, são propriamente pessimistas, com tendências ao baixo crescimento pelos anos à frente.

Nos demais países, o quadro é propriamente desolador, e mesmo a Argentina conheceu os efeitos da desestruturação das lideranças políticas tradicionais, sem chegar, no entanto, à exacerbação de paixões e de movimentos destrutivos que caracterizaram vários países andinos nos últimos anos. Por incrível que pareça, o partido justicialista, ou seja, o movimento peronista tradicional, ainda continua influente naquele país: trata-se, sem dúvida, de caso único na história da humanidade, um líder político que conseguiu seqüestrar todo um país, inclusive a sua inteligência, durante mais de meio século. Claro, o peronismo, durante os últimos sessenta anos, teve várias encarnações: foi primeiro fascista, depois socialista moderado (mas assistindo a lutas terríveis entre suas facções de esquerda e de direita), veio a ser neoliberal com Menem, e hoje se descobre simplesmente nacionalista e populista, como sempre foi, aliás.

Os países andinos, por sua vez, em especial aqueles marcadamente indígenas – Bolívia, Peru e Equador – aproximam-se de certo modo do padrão de “estados falidos”, ainda que possam ter conhecido fases de crescimento e re-

O fato é que o Mercosul mergulhou na crise em 1999 e nunca mais saiu dela. Mas não foi por falta de instituições que o Mercosul deixou de se consolidar, e sim por uma infeliz combinação de circunstâncias conjunturais e de fatores estruturais.

estruturação econômica. As crises políticas que abalaram esses países, inclusive a Venezuela, constituem exemplos de incapacidade das elites em realizar a transição das antigas sociedades oligárquicas para democracias inclusivas de massa, o que nem sempre é fácil, reconheça-se. Todos eles, com particularidades para o caso da Colômbia, enfrentaram surtos prolongados de violência, instabilidade política, anomia social e fragmentação do tecido social, com várias ameaças latentes de ruptura institucional ainda hoje.

O caso da Colômbia é um tanto diverso, na medida em que esse país representa um dos exemplos “bem sucedidos” de dominação oligárquica com incorporação gradual de setores médios, o que pode ter evitado os exemplos sensíveis de deterioração social e política observada nos demais países, nos quais a componente indígena era mais viva. Ainda assim, sua elite tampouco conseguiu evitar a transformação da luta política em guerra civil, hoje transformada em banditismo puro, com a narco-guerrilha e a indústria dos seqüestros. Na Venezuela, país que con-

ta com uma bem sucedida experiência de mistura racial, a crise política foi praticamente criada pela “maldição do petróleo”, já que esta fonte abundante de recursos fáceis criou uma sociedade rentista, na qual os ricos e os líderes políticos simplesmente se encarregaram de “organizar” a dilapidação dos recursos nacionais, em lugar de criar uma sociedade “normal”, baseada em outras fontes de receitas do que unicamente a renda petrolífera. A decadência moral das velhas lideranças políticas chegou a tal ponto que o país “regrediu” para a solução ilusória da liderança cesarista-distributivista-populista. Ganhou um fascismo leniente, como brinde.

Finalmente, o Chile parece conformar a única experiência sul-americana de crescimento em bases sólidas, com desenvolvimento moderado de novas oportunidades sociais. Mas isso só foi possível depois de duas décadas de traumas políticos e sociais como resultado da funesta experiência do “socialismo legal” de Allende e da brutal ditadura que se lhe seguiu. Não se pense que os militares introduziram de imediato os *Chicago boys* e produziram crescimento e estabilidade nos preços desde os primeiros anos da ditadura. Passaram por diversas disfunções e uma grave crise bancária antes de consolidar um modelo econômico conforme ao instrumental básico da *mainstream economics* – com algumas adaptações – e uma adequação satisfatória ao que prega o famoso “consenso de Washington” (algo que a Argentina nunca fez, ao contrário do que vulgarmente se

alega). As lideranças políticas chilenas pós-ditadura foram sábias o bastante para preservar o essencial do modelo econômico construído ao longo da transição. O Chile é, provavelmente, um dos poucos países no mundo que realiza superávit nominal há muitos anos. Direita e esquerda aprenderam a conviver em bons termos – apesar de

rancores passados – e a eventual alternância para a direita em algum momento do futuro não implicaria, provavelmente, em mudança fundamental do modelo.

Feito esse giro pela política da região, vejamos agora a “integração”, na prática.

Esforços integracionistas e de coordenação política

Depois de décadas de esforços integracionistas uniformemente multilateralistas, mas “hacia adentro”, a América Latina adentrou em iniciativas mais limitadas, de cunho sub-regional. O México, depois da crise de 1982, procurou seu caminho liberalizador próprio e encerrou décadas de lutas contra sua própria geografia para tentar, por uma vez, render-se ao charme pouco discreto do grande irmão do Norte. Pode-se dizer que foi relativamente bem sucedido na empreitada, pois conseguiu consolidar um acesso ao mercado norte-americano através do Nafta e teria conseguido um canal seguro para “exportar” regularmente seu excedente demográfico se não fosse pelo 11 de setembro.

Em todo caso, uniu seu destino, para o bem e para o mal, ao dos EUA, mas continua perseguindo outros esquemas livre-cambistas, dentro e fora da região.

Na América do Sul, os resultados da sub-regionalização foram contraditórios, para dizer o mínimo. O Chile escolheu a via da “multilateralização” do livre-comércio e permanece consistentemente nesse itinerário, mesmo de forma unilateral. Quanto aos demais, houve sucessos e fracassos. O Pacto Andino, que primeiro tinha perseguido um modelo “europeu” de integração, e definido a panóplia completa de “políticas comuns” e instrumentos institucionais para a integração – inclusive um Tribunal –, não conseguiu sequer completar a sua união aduaneira, ficando

A América Latina, de modo geral, é uma região a caminho da “mafialização”, mesmo sem as tradicionais famílias baseadas na *omertà*.

do bem atrás do Mercosul, que logrou relativo sucesso nos seus primeiros quatro (transição) ou nove anos (depois de formar a união aduaneira) de vida. O comércio se expandiu, assim como as trocas com o resto do mundo, mas a introversão econômica das suas economias habitual e as muitas exceções feitas à zona de livre-comércio e à própria união aduaneira abriram espaços para as resistências setoriais ao acabamento do que seria um mercado comum embrionário.

Não foi por falta de instituições que o Mercosul deixou de se consolidar, como alegado por juristas e outros neófitos do processo, mas sim por uma infeliz combinação de circunstâncias conjunturais e de fatores estruturais, que acabaram se constituindo em poderosos obstáculos à implementação completa do Tratado de Assunção. Os processos domésticos de estabilização econômica foram divergentes entre si – caso dos regimes cambiais da Argentina e do Brasil – e agravados pelas crises financeiras dos anos 1990, ao passo que as assimetrias existentes entre os países não puderam ser vencidas por esforços próprios de reconversão ou de adaptação às novas condições de concorrência.

De fato, depois de implementada a TEC, nunca mais houve esforços adicionais de liberalização comercial ou de abertura econômica, mas ao contrário, um rol completo de medidas protetórias ou protecionistas, seguidas de constantes promessas de “mais Mercosul” para vencer as deficiências constatadas do processo. Das poucas iniciativas de liberalização comercial surgidas, nenhuma partiu do Mercosul ou de algum dos países membros, mas sim de parceiros externos, como os EUA – no caso da Alca – ou a UE – no caso do acordo birregional.

O México e o Chile foram os mais consistentes liberalizadores “hacia adentro” e “hacia afuera”, ao passo que o Mercosul parecia se fechar numa visão introvertida do processo. Os demais países – e mesmo alguns dentro do

Mercosul – procuraram o que lhe parecia a melhor promessa de ampliação de mercados: o dos EUA, que perseguiram sua estratégia unilateralista de forma sistemática, isolando o Mercosul em direção da Antártida, como tinha prometido o ex-USTR Robert Zoellick.

Quando o Brasil, tardiamente em relação à primeira reunião promovida por FHC em 2000, decidiu completar a Alca – a zona de livre-comércio sul-americana, proposta em 1993 pelo chanceler Amorim – mediante o esquema político da Comunidade Sul-Americana de Nações (e seu estranho acrônimo), as condições já não eram propícias para assegurar uma mesma visão estratégica do processo. Vários países se desgarraram do ideal integracionista, seja por interesse em resultados mais tangíveis de curto prazo – na direção do império – seja por problemas políticos internos. Registre-se, também, que a iniciativa brasileira veio no bojo de uma auto-proclamada (e por isso inconveniente) “liderança regional”, reforçando sentimentos de desconfiança dos vizinhos, inclusive porque não vinha secundada pelos meios materiais ou políticos para o seu exercício. A Casa pode dificultar, em lugar de ajudar, a promoção da integração física do continente.

O fato é que o Mercosul mergulhou na crise desde 1999 e nunca mais saiu dela, mesmo se o comércio voltou a crescer nos últimos anos entre os dois maiores membros, à luz da recuperação argentina da crise de 2001. Mas salvaguardas abusivas e déficit de internalização de normas contribuem para restringir as potencialidades de um bloco que constitui metade da economia do continente. Mesmo a recente decisão pela adesão “plena” da Venezuela não deve produzir resultados significativos antes de muitos anos, em virtude dos prazos de transição que obedecem em grande medida a acordos aladianos pouco ambiciosos (sem mencionar o risco de politização ainda maior do Mercosul).

Se já não bastassem os inúmeros problemas comerciais, a nova administração brasileira decidiu, ao dar início a seus esforços de “revitalização” do Mercosul, que os aspectos comerciais seriam secundários em relação a outros objetivos, políticos ou de ordem social, e que estes deveriam passar a sustentar o processo. Por fim, mas não menos importante, a concepção originalíssima do líder venezuelano sobre o que deve ser a integração torna todo o exercício – seja da Casa, seja do reforço do Mercosul – o equivalente a uma aventura política de alto risco.

Observe-se que a Alba pode até ser movida a petrodólares durante algum tempo mais – e certamente Mister Chávez está sendo beneficiado pela tendência irrefreável ao aumento nos preços do óleo cru –, mas ela não parece constituir uma alternativa válida de integração econômica para o continente, uma vez que pretende ignorar as regras mais elementares da economia. Ou seja, pode-se comprar alguns países durante algum tempo, mas não parece ser fácil comprar todos os países durante todo o tempo.

Um continente a caminho da “mafialização”?

O chanceler Celso Amorim costuma repetir que o destino da América do Sul tem de ser o da integração e que ela deve fazê-lo pela via positiva da cooperação política e do comércio, ou será forçosamente integrada pela via perversa do crime organizado e do narcotráfico. Pode-se retrucar, a esta promessa de um futuro sombrio, que ela já se realizou, pois a integração de grupos criminosos – tráfico de drogas, de armas, diversas formas de lavagem de dinheiro, ademais da contaminação dos corpos político e policial – já é um dado cada dia mais comum na paisagem regional. Não deveria haver nenhuma dúvida quanto a isso: a América Latina, de modo geral, é uma região a caminho da “mafialização”, mesmo sem as tradicionais famílias baseadas na *omertà*.

Aspecto ainda mais patético da involução que se observa nos costumes e no “mores” político local é o apelo recorrente a soluções do passado para enfrentar os problemas do presente: o velho apelo ao nacionalismo epidérmico, a denúncia infantil da exploração imperialista e o recurso a esquemas estatizantes que já demonstraram ser ineficien-

tes em mais de uma ocasião. Mais preocupante é o estilo autoritário que líderes políticos estão imprimindo a suas campanhas eleitorais ou às administrações em curso, com notável destaque, mais uma vez, para o coronel bolivariano. Para o desconforto da esquerda, o antiimperialismo também se apresenta em sua modalidade fascista.

Se considerarmos que a América Latina já é, de todas as regiões do mundo, a de menor crescimento relativo – perdendo, agora, inclusive para a África – e que os países da América do Sul continuam a perseguir estratégias nacionais de crescimento ou de inserção internacional, chegaremos inevitavelmente à conclusão de que as perspectivas para a integração política ou econômica na região são no mínimo limitadas, em que pese a retórica integracionista ascendente.

Pode até ser que meu pessimismo não seja justificado em bases reais, mas como diz um velho ditado, os pessimistas nunca correm o risco de serem desagradavelmente surpreendidos pela realidade que um dia desaba à sua frente.