Governança Global e Integração da América do Sul

Organizadores
André Rego Viana
Pedro Silva Barros
André Bojikian Calixtre

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

Governança Global
e Integração da América do Sul

Organizadores
André Rego Viana
Pedro Silva Barros
André Bojikian Calixtre

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Governança Global
e Integração da América do Sul

Organizadores
André Rego Viana
Pedro Silva Barros
André Bojikian Calixtre

ipea

Brasília, 2011

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2011

Governança global e integração da América do Sul / organizadores: André Rego Viana, Pedro Silva Barros, André Bojikian Calixtre. – Brasília : Ipea, 2011.
318 p. : gráfs., tabs.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-125-0

1. Integração Econômica. 2. Integração Regional. 3. América do Sul. 4.América Latina. I.Viana, André Rego. II. Barros, Pedro Silva. III. Calixtre, André Bojikian. IV. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.98

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

PALAVRAS DOS ORGANIZADORES 7

INTRODUÇÃO 9

CAPÍTULO 1 UNIPOLARIDADE E MULTIPOLARIDADE: NOVAS ESTRUTURAS NA GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL E OS BRICS
Franklin Trein 19

CAPÍTULO 2 INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA UMA MAIOR PARTICIPAÇÃO DO CONTINENTE NA GOVERNANÇA GLOBAL
Walter Antonio Desiderá Neto 65

CAPÍTULO 3 A AMÉRICA LATINA E A ECONOMIA MUNDIAL: CONJUNTURA, DESENVOLVIMENTO E PROSPECTIVA
Carlos Eduardo Martins 95

CAPÍTULO 4 OU INVENTAMOS OU ERRAMOS – ENCRUZILHADAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA
Carlos Walter Porto-Gonçalves 133

CAPÍTULO 5 ALÉM DA CIRCUNSTÂNCIA: CAMINHOS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA – DO MERCOSUL À UNASUL
André Bojikian Calixtre e Pedro Silva Barros 177

CAPÍTULO 6 RECURSOS NATURAIS E A GEOPOLÍTICA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA
Monica Bruckmann 197

CAPÍTULO 7 O BANCO DO SUL – ARQUITETURA INSTITUCIONAL E PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DENTRO DE UMA ESTRATÉGIA ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA DO SUL
Marcelo Dias Carcanholo 247

CAPÍTULO 8 A PETROBRAS NA AMÉRICA DO SUL
Luiz Fernando Sanná Pinto 283

APRESENTAÇÃO

A integração da América do Sul e da América Latina é mais do que uma vocação para a política externa brasileira: é cláusula pétrea da nossa Constituição Federal. Desse modo, era de se esperar que a nova Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, constituída há pouco mais de dois anos, tenha como responsabilidade o estudo das relações econômicas e políticas do Brasil com os países vizinhos.

Além da pesquisa, o instituto também está comprometido com a cooperação técnica internacional para a elaboração de políticas públicas, e tem procurado avançar nos estudos sobre a integração da economia e da sociedade brasileira com a América Latina. Um exemplo desta tarefa é a missão do Ipea instituída em Caracas, na Venezuela, a qual tem contribuído substancialmente tanto para o planejamento do Estado venezuelano como para trocas de experiências, e enriquecido nosso ainda limitado conhecimento sobre os países que nos cercam.

Este livro é resultado do esforço da equipe de pesquisadores do Ipea que, em conjunto com pesquisadores do Programa Nacional de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD/Ipea), vem se dedicando a entender os limites e as possibilidades da integração latino-americana. Constitui uma primeira aproximação, bastante crítica, dos temas que nos afetam diretamente e cujo enfrentamento é condição para se construir um futuro comum.

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

PALAVRAS DOS ORGANIZADORES

A política pública externa é a maior responsável pelo crescente protagonismo internacional do Brasil. Contudo, ela só pôde ser colocada em prática porque outras políticas públicas garantiram o crescimento econômico com distribuição de renda e fortalecimento da democracia.

A ausência de turbulência econômica no período de 2003 a 2007, associada à valorização de produtos primários e à diminuição relativa da presença norte-americana nos assuntos sub-regionais da América do Sul indubitavelmente colaboraram para o fortalecimento brasileiro. Nos anos da crise financeira internacional, iniciada em 2008, o Brasil acentuou a política virtuosa do período anterior e se propôs um salto qualitativo: aprofundar o relacionamento com os vizinhos sul-americanos e associar o desenvolvimento econômico, social e político brasileiro ao do continente.

O ineditismo de uma política comum de desenvolvimento demanda imensa reflexão, grande esforço de planejamento e necessidade constante de avaliação.

O fortalecimento da política pública externa do Brasil e o aumento de sua presença internacional definiram a criação da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). À medida que a prioridade da política externa brasileira é a América do Sul, a região também é a principal área de estudos internacionais para o instituto. Todos os números do *Boletim de Economia e Política Internacional* possuem artigos acerca da América do Sul, destacando-se o de número 5, especial sobre os vinte anos do Mercado Comum do Sul (Mercosul). O Ipea seguirá promovendo debates e pesquisas sobre a região e, futuramente, publicará seu primeiro livro com posições institucionais exclusivamente dedicado ao tema.

Este volume foi marcado por um rico processo de aprendizagem e reúne trabalhos fomentados na academia ao lado da produção da casa. Estes textos e outros que virão a público na forma de *Textos para Discussão* do Ipea, dado suas características distintas, são frutos de um ano de debate apaixonado e acalorado entre pesquisadores universitários e técnicos governamentais envolvidos na elaboração e análise de políticas públicas na Dinte/Ipea guardado, como tal, um certo hibridismo.

É com essa paixão e com esse comprometimento que gostaríamos de agradecer, não apenas aos autores dos textos aqui publicados, mas também

aos que ficaram de fora, pois suas pesquisas se estenderam muito além da constituição de capítulos de um livro, como é o caso particular do professor Ladislaw Dowbor, ou se desviaram para temas que serão reunidos em outras publicações, como o do pesquisador Rodrigo Nobile.

Nosso mais novo colega, Walter Antonio Desiderá Neto, não apenas contribuiu com seu capítulo, mas foi inestimável como parecerista e revisor nos estertores deste processo; portanto gostaríamos de agradecer sua contribuição, em especial, além da contribuição de outros colegas de diretoria, sem os quais, com certeza, a qualidade deste produto não seria a mesma. Como tudo produzido na Dinte, por mais autoral que sejam os artigos, esta é, mesmo que em parte, uma obra coletiva.

André Rego Viana
Pedro da Silva Barros
André Bojikian Calixtre

Brasília, setembro de 2011.

INTRODUÇÃO

Theotônio dos Santos*

O Ipea vem passando por mudanças muito importantes que visam ajustar suas atividades às novas realidades do mundo contemporâneo, o qual vive um radical processo de transformação. Entre as novas realidades que se apresentam com insistência aos pesquisadores, estão os processos de internacionalização e globalização da economia e da política mundiais, que exercem influência cada vez mais incisiva sobre as estruturas internas de cada país, produzindo conjunturas inéditas que exigem análises mais flexíveis e complexas.

Nesse sentido se orienta a atuação da Diretoria de Estudos Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea, que começa a estabelecer, com incursões prospectivas mais sistemáticas, um painel cada vez mais coerente da cena contemporânea, útil, sobretudo, ao planejamento estratégico do país. Assim, abriram-se novos campos de pesquisa, foram criadas diversas publicações e concebidos mecanismos de cooperação com instituições e pesquisadores dedicados a este esforço teórico e empírico fundamental.

Aceitei o convite para participar do debate sobre as versões preliminares dos trabalhos constantes deste livro e para escrever sua introdução devido à alegre coincidência de alguns dos pesquisadores participantes serem velhos colegas colaboradores da Cátedra e Rede da Unesco/ONU sobre Economia Global e Desenvolvimento Sustentável (REGGEN), a qual coordeno. Desde sua criação, em 1997, a REGGEN vem se dedicando ao estudo sistemático do processo de globalização e de suas dimensões regionais, por meio da articulação de pesquisadores e instituições de todos os continentes voltados ao assunto.

Este livro é parte dos resultados desta pesquisa, e apresenta excelentes produtos. Além dos materiais disponíveis neste volume, estão em preparação vários textos para discussão que aprofundam muitas das temáticas aqui desenvolvidas. Seguramente, esta iniciativa, entre outras já em marcha no instituto, ajudará a criar um ambiente de estudos mais densos e rigorosos sobre a situação internacional, que superem o plano exclusivamente diplomático e penetrem na complexidade da dinâmica das relações internacionais contemporâneas. É de se esperar que se consolide e amplie este tipo de colaboração entre o governo,

* Professor Emérito da Universidade Federal Fluminense (UFF), coordenador da Cátedra e Rede Unesco/UNU sobre Economia Global e Desenvolvimento Sustentável (www.reggen.org.br).

as organizações internacionais, a academia, as organizações não governamentais, as associações de classe e os movimentos sociais, para que a inserção brasileira e latino-americana na economia e política mundiais se revele sempre mais consciente e efetiva, na busca de um mundo justo, igualitário e democrático.

1 GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Os trabalhos apresentados neste livro são a síntese de um esforço de pesquisa no âmbito da chamada pública promovida pelo Ipea para a realização de um estudo coletivo acerca dos impactos da globalização sobre a integração sul-americana. Os leitores interessados em uma visão mais abrangente de cada item de pesquisa devem acompanhar, nas próximas publicações do Ipea, os informes completos sobre os temas tratados.

No texto que abre esta coletânea, Franklin Trein demonstra enorme capacidade de síntese, ao apresentar um diálogo muito proveitoso com os estudos europeus, estadunidenses e japoneses sobre a dinâmica contemporânea do sistema mundial. O autor enfatiza especialmente a questão crucial da possibilidade de que o mundo contemporâneo se configure segundo o princípio da unipolaridade – objetivo intentado, sobretudo, durante o governo Bush filho –, ou se desenvolva uma articulação mundial orientada por uma multipolaridade que emerge, principalmente nos últimos anos, diante do fracasso das invasões do Iraque e do Afeganistão e, portanto, das concepções geopolíticas que as engendraram.

A evolução das relações políticas internacionais confirma as análises anteriores[1] e explica como os países da América Latina puderam encaminhar uma concepção própria da integração regional, tendo a experiência do Mercado Comum do Sul (Mercosul) permitido ao Brasil assegurar o avanço da América do Sul na direção de um acordo regional extremamente amplo, a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), organismo que se encontra em pleno desenvolvimento. Franklin Trein estuda também as tentativas de impedir o avanço destes projetos integradores. Depois da derrota da proposta da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca) em 2005, avançam diversas tentativas de acordos bilaterais sob a forma dos chamados "tratados de livre-comércio" entre os Estados Unidos e vários países da região. Franklin Trein termina o capítulo com uma análise detalhada dos diferentes grupos internacionais que buscam garantir a efetivação dos objetivos estratégicos dos centros do poder mundial. Torna-se possível, assim, inserir os projetos de integração regional sul-americanos e latino-americanos numa dinâmica geopolítica mundial – esforço indispensável para os objetivos do projeto de pesquisa desenvolvido em comum.

1. Em 2005, a REGGEN designou os então BRICs de BRICAS, ao incluir a África do Sul. Esta tendência prevalece atualmente na REGGEN, com a sua proposta de coordenação acadêmica entre os centros universitários e de pesquisa de África do Sul, Brasil, China, Índia e Rússia.

O texto de Walter Antonio Desiderá Neto, por sua vez, pretende analisar de que maneiras a integração sul-americana pode contribuir para uma maior participação do continente na formação de regras que orientem a governança global. O autor observa que a atuação conjunta dos países da região em fóruns multilaterais internacionais é proveitosa, uma vez que se fundamenta na soma dos recursos de poder de cada participante.

A partir dessa observação, é caracterizado o conjunto dos recursos de poder dos países da América do Sul e sua posição no sistema internacional. Em seguida, faz-se uma análise sobre os desafios que configuram o debate e a convergência dos posicionamentos políticos dos doze países do continente. A presença de quatro subgrupos é identificada com base na participação dos Estados sul-americanos nos variados arranjos de integração regional. Por fim, o autor tece algumas considerações a respeito da situação atual da integração.

O estudo de Carlos Eduardo Martins busca analisar os desafios da América do Sul ante as mudanças da economia mundial. A análise se baseia em uma percepção abrangente da economia mundial, a qual é vista como um fenômeno de longa duração, iniciado pelo menos a partir do esforço europeu para romper o domínio árabe sobre a rota da seda e o comércio com o chamado Oriente afro-asiático.

A descoberta da América integra um continente inteiro numa nova rota comercial e reestrutura a produção e a divisão internacional do trabalho entre quase todas as regiões do mundo. A centralidade europeia neste processo esteve apoiada inicialmente no domínio da tecnologia da navegação oceânica, alimentada pelos excedentes financeiros europeus, acumulados nos pontos nevrálgicos da cadeia comercial mundial. A expansão deste processo vai encontrar na Revolução Industrial sua base material para expandir-se universalmente. Conforme o autor, "a Revolução Industrial se universalizou entre 1790-1970 e estabeleceu a expansão do capitalismo, de um sistema-mundo até então apenas euro-americano, que comerciava com os impérios-mundo asiáticos e africanos, para um sistema mundial que se estruturou em todos os continentes do planeta".

Tal aventura econômica, social, política e cultural deu origem a novas estruturas nas Américas, que se converteram numa zona exportadora por excelência dos produtos demandados pelo centro deste processo. Isto apesar da enorme acumulação de riqueza gerada, por intermédio de um mecanismo de superexploração da força de trabalho não somente formada das grandes concentrações humanas com um alto grau de civilização – sabe-se hoje que algumas, como a civilização recém-descoberta em Caral, no Peru, já haviam alcançado um nível extremamente elevado há 5 mil anos –, mas recorrendo-se inclusive a um gigantesco e lucrativo comércio de escravos trazidos da África para as Américas.

Esta extraordinária acumulação primitiva de capital, que permitiu a implantação do capitalismo como um modo de produção dominante em todo o planeta, desapareceu pouco a pouco do imaginário construído pelo pensamento ocidental, que se concentrou nas pretensas qualidades absolutas do centro do novo sistema, o qual foi se deslocando da centralidade ibérico-mediterrânea para o norte da Europa. Holanda e Inglaterra se tornaram as herdeiras da gigantesca acumulação primitiva de capitais gerada pela aventura colonial, comandada por uma burguesia comercial que seria desprezada pela nova burguesia industrial em ascensão e criadora do mundo cultural moderno, depreciador do passado ainda limitado da expansão europeia.

O texto de Carlos Eduardo Martins permite, assim, situar a história da América do Sul num plano geopolítico extremamente rico, que mostra os limites estreitos a que foi reduzida a região, que, ao libertar-se de seus centros coloniais no princípio do século XIX, abdicou da gesta libertária continental comandada por Bolívar para entregar-se à divisão entre pequenos chefes locais ou regionais. Esta opção mais ou menos consciente permitiu que o destino da região fosse entregue às novas forças hegemônicas locais, que se apropriaram das imensa riquezas geradas pela incorporação da região ao aumento da demanda europeia por produtos agrícolas e matérias-primas e puderam impor-se sobre os demais proprietários de terras e exploradores de minas. Foi assim que este poder limitado, voltado para as necessidades locais e submetido a um comércio mundial que não controlava, permitiu desenvolverem-se oligarquias nacionais apoiadas em altas taxas de exploração da mão de obra.

O trabalho de Carlos Eduardo Martins conduz, assim, a uma busca pela identificação das atuais mudanças operadas no sistema mundial que conduziram a uma retomada impressionante dos ideais integracionistas na história recente da América do Sul e da América Latina em geral.

É possível interpretar o quadro que se estabelece desde os anos 1990 e continua no princípio do novo século como uma manifestação, no plano hemisférico, do fenômeno mais geral da decadência da hegemonia dos Estados Unidos, país ao mesmo tempo crítico e herdeiro do sistema colonial. O que em certa medida explica as dificuldades de manter esta hegemonia, que alcançou seu máximo ao final da Segunda Guerra Mundial, e que se conquistou em parte pelo apoio aos movimentos anticoloniais que se enquadrassem num neocolonialismo submisso ao poder estadunidense.

Esta realidade complexa cria as condições intelectuais à elaboração do marco absolutamente necessário para se pensar o processo de afirmação e soberania que começa a adquirir uma força integradora das nações de uma região que parecia condenada eternamente à dependência econômica, social e política.

Carlos Walter Porto-Gonçalves, por seu turno, apresenta um esforço de síntese de suas amplas pesquisas sobre as relações entre globalização, integração regional e meio ambiente. Ele afirma em seu trabalho que

> a globalização aqui será compreendida não como um período recente que caracterizaria o mundo contemporâneo, como parece à maioria dos articulistas do *mainstream*, mas, ao contrário, como história de longa duração (Braudel, Wallerstein, Arrighi) que conformou o sistema-mundo moderno-colonial que nos governa até hoje. Compreender o espaço do sistema mundo moderno-colonial como 'acumulação desigual de tempos' (Milton Santos) é fundamental para a análise da integração do nosso continente no contexto geopolítico do sistema-mundo.

O enfoque geopolítico de Carlos Walter permite aprofundar a análise dos mecanismos territoriais dos fenômenos estudados. O autor leva seus leitores a percorrerem um longo caminho, iniciado com os processos históricos impulsionados pela expansão do capitalismo europeu. Discorre então sobre os biomas da América Latina, o mapa da diversidade biológica e cultural da Amazônia, o quadro das exportações e importações da América Latina, as águas e terras disponíveis por país, a evolução demográfica, as áreas divididas por plantações principais, ressaltando a articulação destes fenômenos só aparentemente "naturais" com as lutas políticas e sociais que eles provocam inevitavelmente. Carlos Walter coloca assim seus leitores diante das mais remotas lutas sociais dos povos sumetidos à expansão das exportações mineiras, até encaminhá-los para uma compreensão global do que representa a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e outros projetos similares de reafirmação da América Latina – e em particular da América do Sul –, enquanto região exportadora de matérias-primas e produtos agrícolas.

Trata-se, assim, de uma pesquisa indispensável para que se definam as grandes linhas do planejamento estratégico de toda a região. Além disso, o capítulo refere as várias lutas parciais que envolvem a vida cotidiana dos povos latino-americanos, que têm de ser consideradas em qualquer projeto histórico consistente.

André Bojikian Calixtre e Pedro Silva Barros contribuem neste volume com um artigo onde mostram como, a partir da experiência histórica de constituição do Mercosul, a diplomacia brasileira aprofundou as relações com seus vizinhos e caminhou para a constituição de um novo espaço de integração política que culminou na constituição da Unasul.

Num primeiro movimento, os autores realizam o resgate histórico das iniciativas e projetos antecedentes, visando abordar, num segundo momento, a transição do conceito de América Latina para América do Sul, destacando-se que a última é o principal espaço contemporâneo de legitimação da política externa brasileira. Assim, os instrumentos de integração econômica são analisados considerando-se

o quadro de mudanças políticas pelas quais a região passou nos últimos cinquenta anos, com enfoque nos impulsos integracionistas e seus entraves.

Os autores discutem as novas características do processo de integração regional, que despregou-se da integração comercialista e cada vez mais caminha no sentido da constituição de políticas públicas e compartilhamento de experiências, em especial no âmbito das políticas sociais, que constituem mais uma construção de um destino comum do que uma reaproximação de vizinhos que antes mal se comunicavam.

Monica Bruckmann assina um estudo abrangente e profundo sobre os recursos naturais e a geopolítica da integração sul-americana. Ela parte da relação entre os recursos naturais e o processo civilizatório para mostrar, inclusive, o caráter cíclico da exploração dos recursos naturais e sua relação com as estratégias de desenvolvimento, com especial ênfase na questão das soberanias nacionais que se convertem em soberanias regionais a serem defendidas em amplos projetos de desenvolvimento regional.

Com isso, nos leva à necessidade de repensar os fenômenos das hegemonias num contexto histórico no qual as lutas pelas soberanias nacionais readquirem um papel político e teórico fundamental. Para o aprofundamento da capacidade de previsão das forças socioeconômicas em jogo, a pesquisadora investiga as concepções estratégicas que comandam a política dos Estados Unidos sobre os minérios mais importantes. Nesta busca, se revelam as vulnerabilidades do centro hegemônico em virtude de uma dependência crescente das matérias-primas disponíveis apenas nos países periféricos.

A partir dessa constatação, a autora examina o papel da América Latina como fonte de minerais estratégicos, destacando a importância do lítio. Em seguida, analisa o aparecimento de um novo ator no centro do sistema – a China, país que se configura como grande consumidor e produtor de minerais. Estas considerações suscitam uma retomada do tema dos ciclos dos materiais estratégicos que estão associados aos avanços científicos e tecnológicos da humanidade, o que abre caminho para um novo posicionamento da América Latina ou, pelo menos, da América do Sul integrada, com a soberania sobre suas riquezas. Trata-se, portanto, de revisar o próprio conceito de soberania, que adquire assim uma dimensão continental.

Mostrando-se capaz de formular um projeto consequente de utilização das mudanças globais em curso, uma América Latina unificada na defesa das suas riquezas e dos seus interesses criará novas condições de negociação no cenário internacional. Tal projeto deve se sustentar num amplo esforço empírico e teórico, buscando-se inclusive uma compreensão mais sistemática dos novos atores internacionais, como a China, cuja posição tem se mostrado cada vez mais explícita em relação à importância estratégica da América Latina.

Marcelo Dias Carcanholo avança objetivamente na análise das possibilidades e da necessidade de uma nova arquitetura financeira regional, que teria no Banco do Sul seu instrumento preferencial. Sua postura crítica não exclui as possibilidades de avanço na concretização deste banco e nos efeitos positivos que permitiria para o apoio aos investimentos sociais e de infraestrutura.

Acompanhando as principais propostas teóricas sobre o papel do banco, o autor mostra como este poderia ser um catalisador da liquidez regional que hoje em dia assume um caráter espetacular, ao capitalizar os superávits comerciais produzidos nos últimos anos. São discutidas, assim, as gigantescas concentrações de reservas mal aplicadas em investimentos em títulos do governo norte-americano.

Numa conjuntura tão favorável desperdiçada pela ausência de respostas coerentes, é extremamente necessário para o planejamento estratégico dispor de uma agenda bem estruturada no que diz respeito à criação de uma nova ordem financeira regional. O autor sugere uma agenda organizada em torno dos seguintes temas: uma análise da proposta de uma nova arquitetura financeira regional é seguida de um balanço dos argumentos contrários e favoráveis ao Banco do Sul e à sua operacionalidade. Depois, são verificados os distintos mecanismos recomendados e sua relação com os interesses dos países, observando-se a importância da tomada de decisão do Brasil, aguardada com enorme expectativa.

O texto de Marcelo Dias Carcanholo indica o caminho para o fortalecimento das economias da região, apoiando-se em grande parte nos próprios documentos do Banco do Sul que definem como seu objetivo estratégico o estabelecimento das soberanias fundamentais dos povos da região (energética, alimentar etc.) e projetam uma grande quantidade de instrumentos financeiros e monetários para o alcance das metas definidas.

Finalmente, como exemplo da complexidade desta nova fase, convém apresentar o trabalho de Luiz Fernando Sanná Pinto sobre a Petrobras na América do Sul, que se constitui em um importante estudo de caso acerca das novas realidades em curso nos planos micro e macroeconômico. Assim como a luta pelo domínio e exploração nacional e regional do petróleo foi e é parte da história da região, o avanço da integração regional coloca na ordem do dia não somente as estruturas mais globais da regionalização, como também os problemas de gestão das riquezas regionais. O petróleo motivou várias lutas regionais, e assim será seguramente nesta nova fase na qual se amplia o papel da questão energética. A América Latina – e particularmente a América do Sul – se apresenta como a sede de uma das maiores reservas petroleiras do mundo e possui uma das maiores concentrações de hidroelétricas, mas também é a sede de novas tecnologias de produção de bioenergia em escala planetária, e conta com uma base fundamental de energia solar e eólica. Ressalte-se, ademais, que no continente há grande

concentração de lítio, matéria básica não só da bateria de celulares e aparelhos eletrônicos, mas também dos transformadores elétricos e eletrônicos.

Este percurso tão interessante realizado pela equipe de pesquisa, cuja síntese de suas conclusões é apresentada neste livro, indica o caminho para a institucionalização de um campo de estudo fundamental para a conquista do pleno desenvolvimento humano e sustentável de uma região que sintetiza várias experiências civilizatórias, e que emerge definitivamente para colocar-se no centro da evolução humana, rompendo com sua dependência, atraso e miséria, fruto da acentuada concentração da renda do planeta.

CAPÍTULO 1

UNIPOLARIDADE E MULTIPOLARIDADE: NOVAS ESTRUTURAS NA GEOPOLÍTICA INTERNACIONAL E OS BRICS*

Franklin Trein**

> Os primeiros anos da transição desde o fim da Guerra Fria têm sido marcados por crises sucessivas, onde a indefinição, a incerteza e a impotência substituíram a simplicidade, a previsibilidade e a constância que caracterizaram a competição entre Estados Unidos e a União Soviética depois da estabilização da divisão bipolar (GASPAR, 2008).

O objetivo deste trabalho é examinar as condições das relações internacionais globais, considerando seus principais atores para os interesses do Brasil e de seu entorno político. A partir de uma perspectiva geopolítica, serão destacadas particularmente aquelas articulações que configuram os processos em curso como tensões entre um mundo unipolar e multipolar, hegemônico e multilateral. Sem desconhecer e sem desconsiderar a complexidade do cenário internacional, os argumentos aqui apresentados serão claros e concisos, deixando na indicação das fontes consultadas as sugestões para uma discussão muito mais ampla. A rigorosa seleção dos autores citados, em que não faltam perspectivas diametralmente opostas, tem o propósito de ampliar e enriquecer o

* A escolha do modo como este trabalho está apresentado a seguir resultou da impossibilidade de expor, ainda que de forma resumida, os incontáveis argumentos examinados e selecionados ao longo da pesquisa. Percorreu-se um caminho bastante extenso, que resultou em um emaranhado de teses que bem refletem a complexidade das questões aqui tratadas. Na composição do texto, contudo, teve-se o cuidado de que as diferentes percepções ficassem resumidas nas próprias palavras do autor em uma formulação clara e consistente. Na intenção de permitir aos interessados uma crítica interna deste trabalho, ou mesmo um aprofundamento da discussão em qualquer de suas partes, sempre que possível, se remeteu às fontes em que se recolheram as ideias trazidas para o debate. Como foi feita ainda a opção de restringir as fontes consultadas ao que está disponível na internet, adotou-se dois critérios que pareceram indispensáveis, porém suficientes, para conferir confiabilidade a esta pesquisa. Primeiro: só foram feitas referência a paginas de instituições perfeitamente identificáveis e de reconhecida competência nas respectivas áreas de trabalho, mesmo aquelas que contribuíram somente como fontes de informação de imprensa. Segundo: na sequência, nas páginas institucionais, para os textos que reproduzem resultados de pesquisa, só foram consideradas aqueles de autores com vínculos e funções permanentes nestas instituições. Independentemente das muitas referências às fontes, os argumentos apresentados aqui são de exclusiva responsabilidade do autor.

** Coordenador do Programa de Estudos Europeus e professor associado do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, ambos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

debate com as diferentes análises as contradições presentes no entendimento dos especialistas. Não obstante a extensão e a riqueza das discussões entre os autores, reitera-se que os argumentos condutores deste texto são de exclusiva responsabilidade do autor.

1 UNIPOLARIDADE – MULTIPOLARIDADE[1]

A análise do sistema internacional nos anos mais recentes mostra que indicadores, tais como poder militar, poder econômico, poder político e capacidade científico-tecnológica, que deram aos norte-americanos, especialmente após a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), uma posição de supremacia nas relações internacionais, servem ainda para a avaliação do papel dos Estados Unidos no momento atual (SUR [s.d.]).

Na primeira década pós-dissolução da URSS, o contexto do que parecia ser a vitória definitiva da visão de mundo liberal, inaugurada por Margareth Thatcher e Ronald Reagan nos anos 1980, permitiu aos norte-americanos e a seus aliados o sentimento de que o mundo havia sido completamente dominado (TESSIER, 2001). O exercício de um poder hegemônico era um direito e um dever de quem se tornara a única superpotência. Exercê-lo era legal e legítimo. Assim, o mundo bipolar do pós-guerra, depois de quase meio século, deu lugar a uma nova realidade. Os Estados Unidos assumiram a condição de um poder unipolar (PERES, 2008).

Não surpreende ninguém que aquela tenha sido a evolução das relações de poder entre os países. Todos os elementos disponíveis para uma avaliação criteriosa apontavam para a nação norte-americana como a única em condições de pensar o mundo em uma perspectiva geopolítica global. Decorrido meio século desde o fim da Segunda Guerra Mundial, somente os Estados Unidos tinham logrado construir uma infraestrutura econômica, científico-tecnológica, militar e política capaz de se fazer presente e expressar seus interesses em qualquer quadrante do planeta. O esforço de integração regional da Europa Ocidental, construindo a União Europeia (UE), tinha ficado muito aquém das condições necessárias ao exercício de um poder que, para ser efetivo, deveria dispor da capacidade de ver o mundo como um território sem limites para seus interesses. A Ásia, por sua vez, na transição dos anos 1980 para os 1990, para observadores distantes ainda se encontrava encoberta por um véu de indefinições, sendo que a China mantinha suas fronteiras rigidamente fechadas para a última expansão territorial significativa do modo de produção capitalista.

1. Usar o conceito de *unipolaridade* é uma contradição em termos; mesmo assim, pela frequência com que é encontrado entre os autores, não parece merecer aqui a crítica que lhe caberia e, assim, estará incorporado ao vocabulário deste trabalho na sua acepção corrente.

Naquele período, os Estados Unidos, não apenas detentores de um poder hegemônico incontestável, mas também caracterizados por um certo isolacionismo, tiveram uma política externa ambígua, flutuando entre o unilateralismo e o multilateralismo (ALMEIDA, 2003). Talvez mais ambivalência do que ambiguidade foi a forma encontrada para manter seus compromissos com aqueles que consideravam seus aliados.

A unipolaridade, contudo, não foi percebida só nos campos político e militar; logo ficou evidente que, embora com algumas diferenças quanto à concentração, diante das economias de outros países, seu poder econômico também tinha dimensões hegemônicas (LINK, 2004).

A singularidade das posições política e militar norte-americana ficou evidenciada na forma como os Estados Unidos e seus aliados europeus ocidentais trataram o conflito generalizado na região dos Bálcãs, após a dissolução da Federação Iugoslava (ISKENDEROV, 2010). A UE, mesmo tendo assumido uma posição de gendarme, não conseguiu tomar decisões eficazes, deixando aos Estados Unidos o espaço de intervenção na região por meio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). A tragédia que se abateu sobre os povos balcânicos parecia ser suficiente para explicitar um cenário de unipolaridade que se cristalizava. Contudo, aquele foi um tempo tão curto quanto um piscar de olhos da história. Os acontecimentos do Onze de Setembro de 2001 tornaram perceptível a inflexão na política norte-americana em todos os seus segmentos e direções. Se, até então, na busca de seus interesses, era visível uma escalada de poder que parecia não conhecer limites, naquele momento, evidenciou-se que a perspectiva de um poder absoluto era falsa.

A reação tampouco se fez esperar. Em março de 2003, a invasão do Iraque marcou o início de uma nova estratégia: a doutrina da intervenção militar como forma de resguardar interesses passou a justificar toda e qualquer guerra, mesmo aquelas preventivas, contra inimigos reais ou potenciais. A primeira consequência foi a de que o mundo, que se tonara único com o "fim da história" (FUKUYAMA, 1992), voltou, novamente, a estar dividido entre os aliados incondicionais, de um lado, e, do outro, todos os demais, considerados inimigos em diferentes graus de conflito e confrontação. A Europa Ocidental, parceira de tantas guerras, diante das vacilações da Alemanha e da França, passou a ser classificada de "uma civilização decadente" – a *Velha Europa*, como a chamou Donald Rumsfeld. O ataque às torres gêmeas para os estrategistas norte-americanos, desde Wall Street até o Pentágono, passando pela Casa Branca, significou o fim do conforto proporcionado por um poder que parecia

infinito.[2] Como disse Osama Bin Laden, a sociedade norte-americana, a partir de então, jamais conciliaria o sono por uma noite inteira. O Onze de Setembro mostrou que os pilares do poder hegemônico eram vulneráveis e que o processo de corrosão da unipolaridade – econômica, política e militar – não podia ser detido (KNOTHE, 2007).

Se o longo período de Guerra Fria (mais de quatro décadas) permitiu que os Estados Unidos tivessem conduzido a defesa de seus interesses com independência, autonomia e, não raro, de forma arrogante e mesmo com desprezo em relação aos seus aliados, o mundo unipolar, pós-queda do muro de Berlim, em 9 de novembro de 1989, serviu para desvelar uma situação em que o poderoso aliado dos europeus, até então indispensável, passou a ser visto de uma nova forma. O período de pouco mais de uma década, entre 1989 e 2001, levou a explicitação do fato de que alguns interesses norte-americanos deixavam de ser interesses comuns a todos, como vinha sendo considerados há mais de meio século, para passar a ser somente os interesses de uma nação hegemônica. Se isto não era exatamente uma novidade para a França (GORCE, 2003; KASPI, 1987)[3] – do general De Gaule, que abandonou a Otan em 7 de março de 1966 – ou para a Alemanha –[4] de Willy Brandt, com sua *Ostpolitik* –, no entanto, contribuiu para tornar a realidade dos acontecimentos mais evidente para alguns países; entre eles, aqueles que passaram a ser chamados de emergentes, como o Brasil, e algumas regiões, como a América do Sul, ainda que não em toda a sua extensão (MAYNES, 1999).

As invasões do Afeganistão, em 2001, e do Iraque, em 2003, determinadas pelo presidente George W. Bush, em nada contribuíram para melhorar a imagem internacional dos Estados Unidos, pelo contrário, serviram para chamar atenção para o exercício de uma política que optava pelo uso unilateral da força em detrimento do diálogo multilateral respaldado pelos organismos internacionais. Aquelas duas guerras provocaram não só um aumento considerável dos gastos públicos durante o governo de Bush, como também

2. Antes do ataque às torres gêmeas, os Estados Unidos permitiram-se rejeitar o Protocolo de Kyoto, o Tribunal Penal Internacional, a Convenção sobre a Eliminação de Minas Antipessoais, a Convenção de Inspeção de Armas Biológicas e o Protocolo sobre a Corrupção e Lavagem de Dinheiro. No dia 12 de junho de 2001, o presidente George W. Bush declarou em Madrid que o Tratado Antimísseis Balísticos, de 1972, assinado pelos Estados Unidos e pela ex-URSS, que ajudou exitosamente a manter o equilíbrio estratégico entre as duas potências durante mais de três décadas, era "uma relíquia do passado".

3. Uma extensa documentação sobre as relações entre a França e a Otan encontra-se no *Document d'information* nº 1, da Bibliothèque de l'Otan, de 12 de março de 2009. Disponível em: <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_library_bibref/20100510_curaf0109.pdf>.

4. Sobre a *Ostpolitik*, como foi chamada a política de distensão posta em prática pelo primeiro-ministro da República Federal da Alemanha, Willy Brandt (1969-1974), que teve como seu principal formulador, o então ministro para relações especiais, Egon Bahr (1972-1974), há uma extensa e consistente literatura na biblioteca da Friedrich-Ebert-Stieftung, em Bonn. Disponível em: <http://library.fes.de/library/netzquelle/ostpolitik/vertraege.html>.

levaram a opinião pública internacional a considerar os Estados Unidos uma ameaça à paz mundial.[5]

Um novo momento parecia ter sido inaugurado com a campanha que conduziu Barack Obama à presidência da nação mais poderosa do mundo. Pelo menos, assim entenderam muitos analistas.[6] Entretanto, alguns já admitem que, da mesma forma como o mandato presidencial ainda está em curso, também se prolonga o processo de definição da nova estratégia norte-americana; vista e revista diante das dificuldades de ganhar as guerras rapidamente e, mais ainda, de garantir a paz, mesmo esquecendo a democracia. Os políticos desconfiam e os generais não acreditam nas promessas de efetiva retirada de tropas dos campos de batalha.[7]

Se a privatização da guerra é um bom negócio, se mercenários de toda ordem no campo de batalha podem garantir a circulação de bilhões de dólares (SINGER, 2009), isto tende, no entanto, a se reduzir a uma simples tática de dissimulação. Ela não é garantia da vitória e menos ainda de recuperação da confiança desgastada. Na medida em que não assegura tranquilidade para as populações locais, também não garante para o capital qualquer perspectiva de recuperação dos custos da intervenção e, menos ainda, a necessária confiança para futuros investimentos. O Iraque, o Afeganistão, mas ainda o Irã e, menos significativo, porém sempre parte do todo formado pelos inimigos, a Somália representam focos de corrosão na estrutura do poder hegemônico norte-americano. Não será demais lembrar que, na sequência do terremoto que destruiu Porto Princípe, não se concretizou ocupação militar do Haiti

5. Informações sobre a economia norte-americana, com dados atualizados sobre as contas públicas, podem ser obtidas em: <http://www.bea.gov/>. A respeito da imagem dos Estados Unidos durante o governo do presidente Bush frente à opinião pública internacional, há uma grande quantidade de fontes disponíveis, entre elas: <http://www.archive-solidaire.org/scripts/article.phtml?section=A1AAAGBB&obid=12932>; <http://deutsche.wordpress.com/2006/11/16/englander-sehen-bush-als-bedrohung-fur-weltfrieden-nach-einer-meinungsumfrage-in-england-bedroht-bush-den-weltfrieden/>; para a opinião pública em geral, via internet, ver: <http://www.comlive.net/La-Plus-Grande-Menace-Pour-La-Paix-Dans-Le-Monde,118859.htm>.

6. Na verdade, não só analistas de política internacional, mas também a imprensa de opinião expressavam uma grande expectativa em relação ao novo governo dos Estados Unidos. Um testemunho do que a opinião pública esperava de Barack Obama está expresso, talvez, no Prêmio Nobel da Paz que lhe foi conferido em 2009.

7. A lenta retirada das tropas terrestres do Iraque, iniciada no final de 2010, é muito mais uma mudança estratégica na forma de substituição de forças regulares por forças mercenárias que continuarão com as novas tarefas táticas sobre o território. As forças remanescentes contarão com o apoio de unidades ditas de policiamento que, por sua vez, são unidades regulares do Exército norte-americano. Além da imprensa (*The New York Times*, disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/08/19/world/middleeast/19withdrawal.html>; e *Newsweek*, disponível em: <http://www.newsweek.com/2010/08/10/mercenaries-in-iraq-to-take-over-soldiers-jobs.html>), organizações não governamentais (ONGs) acompanham e divulgam informações sobre a estratégia norte-americana de transferência de suas ações militares para empresas privadas. Disponível em: <http://www.caat.org.uk/issues/War_on_Want_Corporate_Mercenaries_Report_.pdf>, <http://www.bushleagueofnations.com/chapters/The%20Bush%20League%20of%20Nations-Ch7.pdf>. Um estudo abrangente sobre a participação crescente de empresas privadas em ações de guerra como forma de encobrir responsabilidades governamentais, perspectiva presente na nova estratégia militar dos Estados Unidos para o século XXI, proposta por Donald Rumsfeld, quando secretário de Defesa de George W. Bush, em 2001, foi elaborado pela Université Lavale, no Québec, e está disponível em: <http://www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/eh/f/cons/mercenaires.htm>.

pelas forças norte-americanas, não por falta de interesse e disposição, mas muito mais pelas resistências oferecidas por aqueles outros países que lá se encontravam por mandato da Organização das Nações Unidas (ONU) – entre eles, o Brasil.[8] Todos estes ditos aliados dos Estados Unidos, em maior ou menor grau, mas que não estavam mais dispostos a legitimar atos de demonstração de poder contra uma sociedade miserável e completamente fragilizada por circunstâncias políticas históricas, somadas agora a uma catástrofe natural.

As dificuldades dos norte-americanos para manter sua condição de poder unipolar são internas e externas: de um lado, as crises econômicas – dívida interna privada, dívida pública interna e externa e déficit da balança comercial – (WALLERSTEIN, 2002); do outro lado, o custo da guerra,[9] de uma guerra sempre sem solução, seja no Iraque, seja no Afeganistão. Em outras palavras, do lado de fora de suas fronteiras, os Estados Unidos assistem, com poucas ou nenhuma alternativa, à formação de grupos de interesses circunstanciais: G-4, G-5 e G-20. Na verdade, estes grupos são o resultado de um fenômeno relativamente novo no cenário internacional. Eles vêm se somar aos blocos regionais, estes com maior densidade política e já institucionalizados. Dito de outra forma, os Gs – como grupos *ad hoc* – se acrescentam àquelas formações regionais definidas nas suas diferentes versões, isto é, na forma da UE, do Mercado Comum do Sul (Mercosul), da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), da Organização Xangai para a Cooperação (SCO, em inglês, Shanghai Cooperation Organisation),[10] ou até mesmo da Organização para a Cooperação Econômica (ECO, em inglês, Economic Cooperation Organization).[11] Mas o maior e mais preocupante desafio à posição norte-americana no mundo não são estas instituições que, a partir de diferentes interesses, agregam diversas quantidades de países em associações sempre heterogêneas. Sem dúvida, o grande desafio ao lugar ocupado pelos Estados Unidos no sistema internacional vem da China, no seu infatigável desenvolvimento econômico, suportado por uma população de mais de 1,3 bilhão de indivíduos (JABBOUR, 2004).

---

8. No dia 18 de janeiro de 2010, o *Daily Telegraph* publicou: "*France accused the US of 'occupying' Haiti on Monday as thousands of American troops flooded into the country to take charge of aid efforts and security. The French minister in charge of humanitarian relief called on the UN to 'clarify' the American role amid claims the military build up was hampering aid efforts.*"

9. "*Stiglitz and Bilmes (2008) have estimated the cost of the Irak war to the United States to be at least US$3 trillion (3.000 billion). This excludes the cost to the rest of the world (notably the UK and Iraq, with an estimated 40-100,000 casualties). The Irak war comes out then as the second most expensive war in history, after the Second World War, which cost about $5 trillion (in 2007 dollars adjusted for inflation).*" Mais informações disponíveis em Bergh (2008).

10. Países integrantes da SCO: Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão. A SCO foi criada em 1996, como os Cinco de Xangai. Em 2001, com o ingresso do Uzbequistão, passou a se denominar SCO. Ela é uma organização intergovenamental de segurança mútua. A Índia, o Irã, a Mongólia e o Paquistão têm o *status* de observadores junto à SCO.

11. Países integrantes da ECO: Afeganistão, Azerbaijão, Irã, Cazaquistão, Quirguistão, Paquistão, Tajiquistão, Turquia, Turcomenistão e Uzbequistão.

2 OS BRICS[12]

Identificar núcleos de poder atuando a partir de arranjos circunstanciais não significa dizer que a hegemonia dos Estados Unidos dá sinais de vulnerabilidade. Pelo contrário, há bons indícios de que o poder norte-americano, seja ele militar, econômico ou político, está muito distante de um fim. Não se pode desconsiderar que o *hard power* e o *soft power* (capacidade industrial, capacidade militar, recursos humanos, ciência e tecnologia (C&T) e dominância cultural), sobre os quais se apoia sua hegemonia, somados representam uma capacidade de decisão e ação de extraordinário potencial.

Quando a análise da posição norte-americana no sistema internacional indica que nos encontramos em um período de mudanças, mas, ao mesmo tempo, que nada acontecerá de um dia para o outro, isto significa que há, pelo menos, dois fatores a serem considerados. Por um lado, vale a pena repetir, a sustentação do poder dos Estados Unidos é de tal ordem que não será em pouco tempo que até mesmo o extraordinário desenvolvimento chinês conseguirá se aproximar dos seus valores econômicos e militares e, assim, lhe fazer uma efetiva concorrência.[13]

Por outro, e isso é talvez ainda mais significativo, a ninguém entre os grandes (os que constituem o G-7)[14] parece conveniente uma nova ordem. Durante o período recente, o da chamada globalização, os interesses do capital se entrelaçaram de tal maneira que mesmo os chineses, que não professam um capitalismo estrito, não têm vantagens no enfraquecimento da posição dos Estados Unidos.[15]

Os chefes de Estado ou de governo do Brasil, da Rússia, da Índia e da China se reuniram, pela primeira vez, em Yekaterimburgo, na Rússia, a convite

12. Como amplamente divulgado, a sigla BRIC apareceu pela primeira vez em trabalho elaborado pelo economista do banco Goldman Sachs, Jim O´Neil, em 2001. Neste estudo, ele previu que Brasil, Rússia, Índia e China – apelidados de BRIC – até 2050 teriam mais peso econômico que o grupo dos países mais desenvolvidos de hoje. É importante observar ainda que os quatro países não se reuniram por uma decisão estratégica, formulada originalmente por suas respectivas chancelarias, senão que muito mais motivados pela oportunidade da sugestiva sonoridade de uma sigla que já corria o mundo: *brik* (tijolo) – ou seja, universalmente *um bloco de barro cozido, resistente, usado em edificações.*

13. Sobre as relações Estados Unidos *versus* China, há um interessante debate em World Affairs Board, disponível em: <http://www.worldaffairsboard.com/military-aviation/10879-usa-vs-china-war.html>. Um debate menos amplo, porém mais atualizado, está disponível em: Consumer News and Business (CNBC), *The world is going to become richer and richer as developing economies play catch up over the coming years, according to Willem Buiter, chief economist at Citigroup.* Disponível em: <http://www.cnbc.com/id/41775174/US_Will_Be_the_World_s_Third_Largest_Economy_Citi>.

14. O chamado G-7 é formado pelos seguintes países: Estados Unidos, Japão, Alemanha, Reino Unido, França, Itália e Canadá. O G-7 + 1, ou G-8, inclui ainda a Rússia.

15. Uma polêmica interessante sobre as relações entre as economias norte-americana e chinesa esta disponível em: *Economic mutually assured destruction revisited* – disponível em: <http://www.itulip.com/forums/showthread.php/3686-Economic-Mutually-Assured-Destruction-Revisited?p=32263>. Uma discussão, mais atual, sobre este tema tem seguimento em *China vs America: fight of the century* – disponível em: <http://www.prospectmagazine.co.uk/2010/03/china-vs-america-fight-of-the-century/>. O "capitalismo" chinês deve estar causando importantes reflexões da parte de muitos ideólogos liberais, uma vez que seu êxito significa uma ruptura, *de facto*, com uma relação *áurea* – ou seja, aquela da propriedade privada e da livre iniciativa como estruturas indispensáveis à democracia burguesa. Ver também Carriço ([s.d.]).

do presidente Dmitri Medvedev, em 16 de junho de 2009.[16] Neste encontro, buscaram definir uma agenda comum que permitisse exercer pressões no sentido de uma reforma profunda das instituições do sistema financeiro internacional, tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Os resultados foram bastante modestos.

É difícil supor que, mesmo podendo ter vantagens expressivas em uma nova ordem das finanças internacionais, considerando-se suas divergências, os BRICs venham a convergir o suficiente para exigirem as reformas que dizem ser seus objetivos. Se a segunda reunião dos chefes de Estado e de governo dos BRICs, em meados de abril de 2010, em Brasília, permitiu avançar, ainda que lentamente, sobre os resultados do primeiro encontro, ficou mais uma vez evidente que as diferenças não são de simples solução. Não só as questões ambientais[17] e as avaliações distintas, com respeito ao problema da energia atômica, separam os quatro países. Os compromissos bilaterais de cada um com países terceiros e os conflitos de fronteira entre China e Índia[18] e China e Rússia[19] já seriam suficientes para que a efetiva consolidação deste G-4 deva ser vista como de difícil realização. Soma-se a tudo isto o fato de que as reivindicações apresentadas pelos BRICs até agora não se traduzem em nenhuma mudança mais significativa das *regras do jogo* do capitalismo. Eles não insistiram na proposta apresentada em 2009 de criar uma nova divisa internacional para rivalizar com o dólar e, também, não avançaram mais na formação de instituições conjuntas.

16. Dizer que a reunião em Yekaterimburgo, por convite do presidente Dmitri Medvedev, não se originou em uma decisão estratégica própria das chancelarias, não significa desconhecer seu significado para as relações internacionais globais. O fato de que interesses convergentes entre os quatro países tenham sido identificados por um analista de finanças internacionais, por um lado, não invalida a oportunidade da constituição do grupo; por outro, contudo, lhe dá um caráter particular. Isto, exatamente, parece se traduzir na iniciativa do presidente russo, que, entre os demais membros dos BRICs, representa o país cuja economia enfrenta maiores dificuldades e que, nesta medida, tem interesse especial em ver as negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC), e não só ali, tomarem um ritmo e uma direção os mais positivos possíveis. Para um exame extenso e consistente dos BRICs, ver o trabalho de Bruno De Vizia e Gilberto Costa. Disponível em: <http://www.ccibc.com.br/pg_dinamica/bin/pg_dinamica.php?id_pag=6503>. Em paralelo à II Reunião de Cúpula dos BRICs, realizada em Brasília, em 15 de abril de 2010, o seminário internacional organizado pelo Ipea (Cúpula BRIC de Think Thanks: o Papel dos BRICs na Transformação Global do Pós-crise) produziu uma exaustiva análise das condições deste grupo de países e suas intervenções no sistema internacional. Bruno De Vizia é editor-chefe e Gilberto Costa é seu assistente em Brasília na revista mensal de informações e debates do Ipea *Desafios do Desenvolvimento*. É importante observar que o documento do Ipea acaba por reforçar a percepção de que os quatro países não formam um todo, mas, muito antes, se mantêm justapostos. As diferenças entre os integrantes dos BRICs, como se verá a seguir, não permitem uma aproximação suficiente para que possam atuar como um bloco sempre convergente e coeso.

17. Uma análise bastante abrangente das posições das principais economias mundiais – entre elas, as dos BRICs –, pode ser encontrada em Dröge (2009).

18. Em 12 de abril de 2005, a China e a Índia assinaram um acordo definindo princípios gerais para resolver seus problemas de fronteira, que já duram mais de 40 anos. Conferir em *Accord entre l'Inde et la Chine pour régler leur différend frontalier* – disponível em: <http://www.ledevoir.com/international/asie/79166/accord-entre-l-inde-et-la-chine-pour-regler-leur-differend-frontalier>. Mesmo assim, os problemas persistem; isto é o que informa Antoine Ginard, pesquisador e colaborador permanente de Aujourd'hui l'Inde. Conferir *La Chine et l'Inde continuent d'entretenir le flou frontalier au Ladakh*, disponível em: <http://inde.aujourdhuilemonde.com/la-chine-et-l%E2%80%99inde-continuent-d%E2%80%99entretenir-le-flou-frontalier-au-ladakh>.

19. Para os conflitos de fronteira entre a China e a Rússia, ver Colin (2003).

O que se observa é que a concorrência capitalista entre Brasil, Rússia, Índia e China não faz deles parceiros completos, senão que, cada vez mais, concorrentes explícitos.

Mais um exemplo da dificuldade de consolidação do G-4 pode ser observado no Conselho de Segurança da ONU, o verdadeiro clube atômico formado pelos cinco "donos do mundo". Neste conselho, são testados os princípios de soberania, isonomia e democracia que se diz constituírem os fundamentos da ordem internacional. E faz-se o silêncio obsequioso dos pares permanentes deste conselho (China, França, Reino Unido e Rússia, além dos Estados Unidos) frente à violência norte-americana no Iraque, no Afeganistão e no Paquistão, às ameaças ao Irã ou ao apoio à política de Israel para com os palestinos; à violência russa na Chechênia; à violência chinesa em Xianjang; à violência europeia nos Bálcãs. Estes fatos são parte de uma realidade que serve a todos que têm em uma ordem de *perfil imperial unipolar* mais vantagens que prejuízos.

A ordem internacional pós-Guerra Fria permanece em transição. O movimento de uma unipolaridade multilateral para, talvez, uma multipolaridade multilateral se afigura longo e não destituído de sobressaltos. Mesmo já revestidos de expressivos destaques diante dos demais países, os BRICs, individualmente ou mesmo como grupo, ainda que tenham 40% da população e sejam responsáveis por aproximadamente 20% do produto interno bruto (PIB) mundial, não reúnem condições econômicas, políticas ou militares para tomar decisões que desafiem os interesses dos Estados Unidos e seus aliados do G-7.[20] Mesmo assim, há de se reconhecer que, ao reiterarem a reivindicação por reformas imediatas no Banco Mundial e no FMI – de modo a dar mais voz para as nações em desenvolvimento – e ao imporem um prazo para as reformas, além de pedirem que o G-20 seja mais ativo na definição de uma estratégia para o mundo pós-crise, isto mostra alguma coesão e confiança entre os quatro países.

Essa perspectiva crítica em relação aos BRICs, aqui expressa, não impede de reconhecer que eles vêm ganhando, individualmente, um crescente destaque entre as demais nações e que, mesmo com todas as dificuldades, são percebidos como um grupo de países cujas manifestações devem ser tomadas em consideração nas grandes decisões internacionais (CRUZ, 2007).

20. Nesse contexto, uma análise extensa e detalhada dos BRICs, com contribuições de 14 autores, pode ser encontrada em Baumann (2010). Nunca será demais observar que o G-20 enquanto instância de discussão não representa um desafio à posição norte-americana, como também é verdade que ele não teria se constituído sem o consenso dos Estados Unidos.

Na reunião do G-20 financeiro,[21] em Pittsburgh, nos dias 24 e 25 de setembro de 2009, por reivindicação dos integrantes do G-4, com destaque para a atuação diplomática brasileira, ficou acertado que as decisões, até então tomadas no âmbito do G-8, passariam ao grupo ampliado do G-20, que assim se converteu no principal foro para a coordenação econômica internacional.[22] A cúpula de Pittsburgh concluiu convocando uma nova reunião para junho de 2010, em Toronto.

Agora, quando já se dispõe do resultado desse último encontro, sabe-se que ele foi palco, mais uma vez, das dificuldades e das resistências oferecidas pela posição de poder dos Estados Unidos e seus aliados, principalmente os europeus. O fracasso nas negociações sobre as barreiras comerciais, em especial a para os produtos agrícolas, que seria levada à próxima Rodada de Doha, contrariou muitos interesses, principalmente os do Brasil. Em outros termos, em Toronto, os BRICs não tiveram peso suficiente para impor seus interesses diante da unipolaridade dos norte-americanos que, neste caso, buscaram respaldo em entendimento multilateral com seus aliados mais próximos.

3 OS BRICS: UM A UM[23]

O exame, ainda que breve, das condições de cada um dos quatro países que integram o grupo dos BRICs parece ser um caminho para o entendimento do que nem sempre está dito com clareza – ou seja, o que se pode esperar como atuação de cada um deles e do conjunto que passaram a formar após a reunião em Yekaterimburgo, em 2009.

O ponto de partida é o contexto no qual se tem, de um lado, a intrincada trama dos interesses dos Estados Unidos e seus aliados (mais imediatamente, os demais componentes do G-7) sustentada por um extraordinário poder econômico e militar. Do outro lado, por assim dizer, encontra-se um grupo de países, ditos emergentes, e aqui interessam particularmente Brasil, Rússia, Índia e China,

21. É importante citar a existência de outro G-20, denominado G-20 – países emergentes, que é composto apenas por países em desenvolvimento, cujo objetivo principal é a elaboração e a discussão de projetos para defender os interesses das nações integrantes. Já o G-20 financeiro, que está sendo abordado neste texto, reúne representantes de países desenvolvidos e países em desenvolvimento, para tratar de aspectos econômicos mundiais. O grupo foi criado em 1999, com o intuito de promover o fortalecimento da economia mundial. A representatividade do G-20 financeiro é muito expressiva, pois, somados os países membros, eles são responsáveis por, aproximadamente, 90% do produto nacional bruto mundial, 80% do comércio internacional e aproximadamente 65% da população do planeta. Integram o chamado G-20 financeiro os seguintes países: África do Sul, Argentina, Brasil, México, Canadá, Estados Unidos, Alemanha, França, Itália, Reino Unido, Rússia, China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Indonésia, Arábia Saudita, Turquia, Austrália e a UE.

22. Todos os documentos oficiais da reunião de cúpula de Pittsburgh estão disponíveis em: <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/press/index.htm>.

23. O Brasil será examinado somente ao final deste trabalho, na seção 6.

reunidos sob uma sigla que mais dificultou a compreensão de seus papéis do que ajudou a situar cada um em suas reais funções.

A partir de uma perspectiva geopolítica, é possível observar que os quatro países têm em comum o fato de que são detentores de um expressivo poder regional. Neste sentido, é necessário ter presente que o Brasil é o único que não só não tem fronteiras comuns com os demais, como também é aquele que se encontra fora e distante, geograficamente, do continente asiático. Em outros termos, desde um ponto de vista geopolítico, o Brasil tem uma situação singular em relação à China, à Índia e à Rússia, uma vez que por suas características, sobretudo territoriais, goza de uma condição privilegiada em sua região – ou seja, na América do Sul.

O fato de que a China tem fronteiras comuns tanto com a Rússia, ao norte, quanto com a Índia, ao sul, permite que se considere que o conjunto dos três países forma um arco, ou uma cadeia. Tomando-se em conta suas características comuns, ainda que não igualmente distribuídas entre eles (território, população, poder econômico e poder militar), são todos os três grandes potências. As fronteiras comuns entre eles, na forma como foi observado anteriormente, historicamente, têm significado motivo de conflitos permanentes, situação que só nos últimos anos passou a receber um tratamento que vem permitindo transformar o que já foi motivo de grandes atritos em alguma forma de entendimento. Mesmo assim, divergências herdadas de muitos séculos atrás não se mostram de simples e rápida solução. A proximidade territorial entre aquelas três grandes potências é, deste modo, mais um fator de instabilidade na região que de boa vizinhança.[24]

3.1 Rússia

A Federação Russa foi a principal herdeira do espólio deixado pela dissolução da URSS. Neste sentido, lhe coube uma parte considerável do poderio militar soviético, o que, mesmo tendo perdido a dimensão que caracterizou a bipolaridade do período da Guerra Fria, guarda grandes proporções. A Rússia, como segunda maior potência militar no mundo, está muito aquém dos Estados Unidos e, ao mesmo tempo, muito além de todos os demais países detentores de armas atômicas.[25] Acontece, contudo, que sua capacidade militar se degrada a cada momento, pelo menos em termos relativos. Ainda que a Rússia continue fazendo um grande esforço para manter seus arsenais e suas tropas, são reconhecidas suas limitações para

24. As análises geopolíticas dos BRICs e, em particular, dos três países da Ásia têm contribuído para o entendimento de relações importantes entre eles e com outros atores do sistema internacional. Pela atualidade e riqueza de elementos, destacam-se aqui as seguintes contribuições de Reiter ([s.d.]), Scholvin e Mattes (2007) e Grossmann (2005).

25. Para um exame detalhado das potências militares no mundo, consultar o *site* disponível em: <https://www.cia.gov>.

seguir em uma corrida armamentista que, liderada pelos Estados Unidos, a cada dia exige mais recursos materiais e intelectuais, dada a complexidade tecnológica crescente dos novos armamentos.[26]

É dispensável insistir no fato de que tanto nas questões militares como na economia, a ciência e a tecnologia se tornaram condições necessárias para seu desenvolvimento e sua sustentabilidade. Se uma das mais fortes evidências da crise que levou à dissolução da URSS foi o colapso de sua capacidade de produção científica e tecnológica,[27] decorridas duas décadas, aquela realidade se tornou ainda mais crítica.[28] A microeletrônica, a informática, a robótica e a nanotecnologia são componentes fundamentais de qualquer armamento contemporâneo, e estas são áreas em que a capacidade de pesquisa entre os russos perde terreno constantemente (SINGER, 2009).[29] Embora tenha herdado uma considerável infraestrutura de pesquisa em instalações materiais e recursos humanos, a Rússia sofreu perdas enormes com o desmembramento do Estado soviético, uma vez que muitos complexos nos quais se desenvolviam pesquisas básicas e aplicadas estavam localizados em territórios que passaram a fazer parte de seus vizinhos. As universidades russas, mesmo mantendo um destacado potencial de pesquisa e ensino, estão distantes daquelas avaliadas como as mais qualificadas no mundo.[30]

Se essas rápidas observações permitem identificar dificuldades para a Rússia manter-se na posição que herdou da URSS com relação à distribuição do poder militar entre todos os países. Os mesmos elementos citados servem ainda para indicar que a economia russa encontra em sua deficiência em ciência e tecnologia um dos gargalos mais críticos para seu desenvolvimento no presente e no futuro.

---

26. Para uma análise das atuais condições das forças militares russas, ver os trabalhos de Alexander Golts. Ele é um analista militar independente e editor substituto do *Yezhednevny Zhurnal*. Algumas de suas publicações estão disponíveis em: <http://www.project-syndicate.org>. Consultar ainda as publicações da Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), em que é possível encontrar trabalhos atualizados sobre a Rússia e, em especial, suas forças armadas. No sentido dos argumentos apresentados aqui, ver Klein (2009).

27. Um seminário interno realizado no verão de 1992, no Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft da Universidade Livre de Berlim, analisou demoradamente essa questão. Tendo tido a oportunidade de acompanhar aqueles debates, o autor deste texto se convenceu de que a corrida cientifica e tecnológica teve uma grande responsabilidade nos acontecimentos que levaram ao colapso da economia soviética e, em consequência, da sustentação sociopolítica do regime instalado em Moscou. O deslocamento da disputa entre americanos e soviéticos do campo propriamente militar para o da ciência e tecnologia já estava sugerido no pensamento estratégico de Zbigniew Brezezinski desde o início dos anos 1970. Neste sentido, ver Brezezinski (1971). Em certa medida, antecipando a compreensão dos rumos que tomaram as tensões Leste-Oeste, na década de 1980, um breve ensaio sobre isto se encontra em Trein (1983).

28. Sobre a capacidade de pesquisa das universidades russas, ver o *site* disponível em: <http://www.webometrics.info/>.

29. Mais elementos para a discussão do problema da sustentação científico-tecnológica das novas armas podem ser encontrados no *site* disponível em: <http//:www.brookings.edu/opinions/2010/0227_defense_regulations_singer.aspx>.

30. Para um *ranking* das universidades, ver Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Espanha, *Webometrics Ranking of World Universities*. Disponível em: <http://www.webometrics.info/about.html>.

A queda significativa da capacidade de produção em ciência e tecnologia da Rússia não se deve somente ao fato de que uma parte da herança soviética, material e intelectual, tenha ficado no território de outros países que integravam a URSS – como o caso da Ucrânia, da Geórgia e mesmo do Cazaquistão –, mas também à desorganização do Estado, principal indutor e consumidor dos produtos da pesquisa na era soviética, à desagregação social e à consequente insegurança, reforçada pela formação de estruturas mafiosas infiltradas em todas as instâncias da sociedade russa pós-dissolução da URSS,[31] inclusive nas instituições de ensino, do nível básico até à universidade, e ainda nas instituições de pesquisa, contribuíram para uma situação de difícil reversão; pelo menos, no curto prazo (GALBAS e LINDNER, 2008).

A economia russa, que passou por um amplo processo de privatização desde 1992, saiu de uma situação de concentração em mãos estatais, para passar a umas poucas mãos privadas, produzindo altas concentrações de riqueza e renda. Desde então, a produção de bens e serviços na Rússia experimentou inovações bastante limitadas, além de não ter conseguido ainda uma completa reorganização das cadeias produtivas. O consumo de bens suntuosos, por alguns poucos novos ricos, contrasta com a carência de oferta de produtos básicos e as limitações de consumo para uma parcela expressiva da população pauperizada. Sustentada por sua condição de segundo maior produtor mundial de petróleo e gás, apesar de seu vasto território, a Rússia se tornou uma importadora de alimentos sem perspectiva de solução para esta situação crítica. As atividades econômicas no campo, em certa medida, estão muito mais precárias que nos centros urbanos. Falta quase tudo, desde a pesquisa nas áreas biológicas, passando pela infraestrutura de maquinário, até os elementos básicos de gestão capitalista da economia no campo.[32]

Os analistas coincidem na avaliação de que, após a dissolução da URSS, os problemas enfrentados pela Rússia são complexos e abrangentes, não se excluindo nenhum setor da economia, da sociedade e da organização do seu Estado nacional atual (INSOR, 2010). São problemas não apenas conjunturais, mas também estruturais. Entre os últimos, encontra-se a crise demográfica da sociedade russa, já detectável ainda ao tempo da URSS; porém, bastante mais grave a partir de junho de 1991, quando Boris Ieltsin foi eleito presidente.

---

31. Sobre as máfias russas e suas consequências sobre a ordem social do país, ver Halbach (2004).

32. Mais informações sobre aspectos importantes da economia russa, atualmente, podem ser encontradas no *site* disponível em: <http://www.russland.ru>. Outra fonte importante de informações sobre a situação da Rússia é o Center for Global Studies da Universität Bonn, no qual o Bonn Power Shift Monitor fornece uma dezena de parâmetros atualizados das condições da sociedade e da economia daquele país em uma escala comparativa com 20 outros países, entre os mais desenvolvidos. Disponível em: <http://www.cgs-bonn.de/monitor/monitor.htm>.

As estatísticas de quase duas décadas mostram uma realidade complexa. Pois, por um lado, houve uma sensível diminuição da taxa de natalidade e, por outro, uma queda não menos grave da expectativa de vida, sendo esta ainda caracterizada por uma acentuada diminuição para os homens. De acordo com dados divulgados em 2003, e que não diferem das condições atuais, os homens, que, na década de 1970, chegaram a atingir uma expectativa de vida de 64 anos, caíram para 59 anos, e as mulheres passaram de 74,4 anos para 72 anos. Considerando-se que tal situação é resultado de uma degradação geral das condições de vida – ou seja, de qualidade da alimentação, de assistência à saúde, de higiene, de condições de trabalho e, por fim, do aumento do consumo de álcool –, não se trata de um problema de simples e rápida solução.[33] Entre as consequências mais imediatas a que chegam os analistas, a primeira delas é a de que, a seguir nas atuais condições, a Rússia, que já começa a ter problemas em decorrência de sua crise demográfica, em breve não terá como manter seu desenvolvimento econômico e, também, seu poder militar, uma vez que não haverá população em condições etárias para repor seus homens em armas e para assumir os postos de trabalho, especialmente aqueles que exigem maior qualificação científica ou técnica (RUSSLAND-ANALYSEN, 2010).

3.2 Índia

O exame das características da Índia não é menos surpreendente do que apresentam os analistas da realidade russa atualmente. Semelhanças ou diferenças entre os dois países em nada contribuem para o entendimento da complexidade deste que é o segundo país com maior população no mundo e com perspectiva de se tornar o mais populoso, segundo as projeções demográficas disponíveis.[34] De qualquer modo, se se tomar como ponto de partida o fato de que a Índia conta com um arsenal atômico, será conveniente observar que ela depende ainda dos veículos lançadores russos para transportar suas bombas. Isto não apenas lhe impede de dispor completamente de suas armas, como também a limita à condição de uma potência nuclear regional.[35]

---

33. Há uma extensa lista de artigos que examinam a crise demográfica russa. Os ensaios indicados a seguir oferecem um bom resumo dos debates que vêm ocorrendo entre os especialistas na Europa: Tabarly (2007), Moullec (2002), Vichnevski (2009) e Lindner (2008).

34. Um estudo abrangente e atualizado, de abril de 2010, sobre a evolução demográfica da Índia e seus problemas de urbanização encontra-se disponível em mais de 240 páginas do relatório do McKinsey Global Institute (2010). Um estudo menos abrangente, mas comparativo, que complementa esta indicação é o Free World Academy (2005).

35. Nesse sentido, a condição da Índia é completamente diferente daquela dos países que compõem o grupo permanente do Conselho de Segurança da ONU, todos eles com capacidade e autonomia para usar suas armas atômicas em qualquer lugar do planeta. As ogivas nucleares da Índia são transportadas por aviões ou mísseis do tipo *intermediate range ballistic missile* (IRBM), ambos de fabricação russa. Mais sobre este tema em Rothermund (2003). Mais detalhes no *site* disponível em: <https://www.cia.gov>.

Pretender examinar a Índia a partir de uma perspectiva antropológica, ou ainda sociológica, sem cogitar qualquer hipótese de entendimento das dimensões filosóficas e religiosas da sociedade indiana, está fora dos objetivos de qualquer tarefa individual e de curto prazo. Assim, resta somente o esforço de resumir em poucas palavras alguns elementos de sua realidade que podem influir na atuação daquele país do sul da Ásia no sistema internacional.

Entre os analistas da realidade indiana, encontram-se mais divergências que concordâncias; contudo, há alguns elementos característicos da Índia sobre os quais as avaliações se aproximam. Um deles é o problema demográfico. Com a projeção de ultrapassar a China até 2030, a Índia tem na quantidade de indivíduos que formam sua sociedade tanto um trunfo quando um *handicap*. De um lado, seja do ponto de vista econômico, seja do militar, a disponibilidade de um contingente, por assim dizer, ilimitado de indivíduos vem lhe permitindo vantagens relativas frente a outros países, principalmente seus vizinhos, que não a China. Por outro lado, no entanto, a Índia não pode ter um projeto de desenvolvimento social e econômico que pretenda integrar toda a sua população. Isto não será possível, como observam os estudiosos; pelo menos, nos termos em se mede atualmente o índice de desenvolvimento humano (IDH).[36] Um resumo das discussões aponta para uma situação em que, próximo da metade do século XXI, tendo atingido seu máximo de população, a Índia contará com uma sociedade dividida, na qual a parcela dinâmica, plenamente integrada ao modo de produção capitalista, algo entre 400 e 500 milhões de pessoas, lhe assegurará uma posição confortável como uma das maiores economias do mundo.

Nesse cenário para o futuro, a Índia terá, entre outros, dois condicionantes fundamentais: sua capacidade de produção e inovação científica e tecnológica e suas condições de controle social, sem ruptura da atual ordem política de um contingente de aproximadamente 800 milhões de indivíduos, que deverão continuar vivendo fora dos padrões de consumo correspondentes ao que é considerado o mínimo de conforto sob uma ordem econômica capitalista.[37]

---

36. Ver *The Indian Economic & Social History Review*. A revista contém vários ensaios e remete a outros que também tratam deste tema. Disponível em: <http://ier.sagepub.com/content/current>. Outras fontes de debates sobre o problema do desenvolvimento social e econômico da Índia são o Institut für Asien-Studien, que faz parte do German Institute of Global and Area Studies (Giga), em Hamburgo – disponível em: <http://www.giga-hamburg.de/index.php?file=ias.html&folder=ias> – e o Südasien-Institut der Universität Heidelberg – disponível em: <http://www.laenderkontakte.de/adresse-40795-infos.htm>. Para ampliar a discussão, ver ainda Boillot (2006).

37. A École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), em Paris, no Centre d'études sur l'Inde et l'Asie du sud (Ceias), acompanha a evolução da situação da Índia com pesquisas de grande interesse. Disponível em: <http://www.paris.fr/portail/pratique/Portal.lut?page_id=7937&document_type_id=4&document_id=30860&portlet_id=18275&multileveldocument_sheet_id=6701>.

Quanto à primeira condição, apesar de hoje as universidades e os centros de pesquisa da Índia não terem destaque, quando comparados às instituições congêneres a nível mundial,[38] é inegável que a sociedade indiana apresenta uma capacidade em ciência e tecnologia invejável.[39] Sua condição se expressa não só no fato de ter posto satélites em órbita, ainda na década passada, mas também em prova definitiva de seu potencial, que está consignada no lançamento, com pleno êxito, da sonda lunar Chandrayaan, em 22 de outubro de 2008. Os relatórios das autoridades indianas e dos estudiosos ocidentais apontam as biotecnologias, as nanotecnologias, as ciências dos materiais, as tecnologias da informação (TIs) e as tecnologias aeroespaciais como áreas em que a Índia já possui competência internacional e deverá continuar crescendo.

Os conflitos com seus vizinhos, uma herança do colonialismo inglês, tem sido um dos principais fatores de instabilidade e insegurança do desenvolvimento da Índia desde sua independência formal, em 1947. Por meio de diversos acordos, a partir de 1994 e mais especialmente de 2005, como já foi observado anteriormente, a Índia conseguiu reverter a escalada de tensão de suas relações com a China, uma tensão que se estende ao longo de mais de 4 mil quilômetros de fronteiras comuns. No entanto, isto não se pode dizer de suas relações com os outros países com os quais tem limites, especialmente o Paquistão. Fatores de ordem religiosa, que confronta muçulmanos com hindus, e de natureza étnica, que põe em oposição sihks com outras populações, principalmente na região do Punjab, no extremo norte do país, são motivos de instabilidade interna e também para suas relações internacionais.[40] Considerando-se que o Paquistão também possui armas atômicas, manter as relações indo-paquistanesas abaixo de um nível de confronto militar direto é para a Índia condição indispensável para uma trajetória positiva de seu desenvolvimento.

---

38. Para um exame detalhado da capacidade acadêmica da Índia, ver *Indian institutes and universities.* Disponível em: <http://www.frenchsciencetoday.org/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=141>. Sobre a classificação das universidades em escala mundial, ver: *Ranking web of world universities.* Disponível em: <http://www.webometrics.info/>.

39. As instituições indianas aqui indicadas oferecem informações abrangentes e atualizadas sobre o desenvolvimento científico e tecnológico da Índia: Ministry of Science & Technology, Department of Science and Technology – disponível em: <http://www.dst.gov.in/>; Council of Scientific and Industrial Research – disponível em: <http://rdpp.csir.res.in/csir_acsir/Home.aspx?MenuId=1>; Science and Engineering Research Council – disponível em: <http://www.serc-dst.org/>; e Jawaharlal Nehru Centre for Advanced Scientific Research – disponível em: < http://www.jncasr.ac.in/>. Além destas, é possível expandir o conhecimento a respeito do tema em *La coopération scientifique du CNRS avec l'Inde,* disponível em: <http://www.rayonnementducnrs.com/bulletin/b47/Faure.pdf>. Informações atualizadas sobre outros feitos relevantes da Índia nos campos da ciência e da tecnologia podem ser encontradas ainda no *site* disponível em: <http://www.frenchsciencetoday.org/> e na página do site disponível em: <http://www.bulletins-electroniques.com/actualites/64232.htm>.

40. Para os conflitos internos e internacionais da Índia, ver: Peace Research Institute Oslo (Prio) – disponível em: <http://www.prio.no/>; e Stockholm International Research Institute (Sipri) – disponível em: <http://www.sipri.org/>. O Sipri, em sua série *Sipri Lecture,* oferece um estudo bastante interessante sobre o tema e para os objetivos deste estudo. Seu título é *Regional powers: explaining regional security order in Brazil, India and Russia*.

3.3 China[41]

A China é o único país, não só entre os BRICs ou os integrantes do G-20, se não entre todos os membros do sistema internacional, que reúne elementos suficientes para, em algum momento futuro, disputar com os Estados Unidos a posição de nação com o maior poder econômico, militar e político do planeta (CRUZ, 2010). Contudo, não são poucos os analistas que entendem que a opção atual da estratégia chinesa é de não confrontação direta com a unipolaridade norte-americana.

Apesar de todas as tensões internacionais (econômicas, militares e políticas), quase que em sua totalidade envolvendo interesses e até mesmo a presença imediata dos Estados Unidos, a nova conjuntura, criada a partir da dissolução da URSS, foi altamente favorável aos interesses chineses. Em outros termos, não interessa à China uma alteração desta ordem (CEPRID, 2007; YU, 2007), que se, de um lado, lhe é positiva, de outro, é visivelmente desgastante para a posição norte-americana. Manter-se no topo da hierarquia de poder implica ter custos crescentes para a sociedade estadunidense e os capitais que buscam, no seu território ou sob sua bandeira, a proteção de direito (político-jurídica) e de fato (militar) para a manutenção de seus ganhos.

O Consenso de Beijing (RAMO, 2004), que para muitos estudiosos resume a opção soft power (CSIS, 2009) da China está bem explicitado nas relações que os chineses vêm construindo com países em desenvolvimento, entre os quais se incluem os da América Latina. Mantendo-se fiel ao princípio da não ingerência nos assuntos internos do parceiro, nas últimas duas décadas, a China estabeleceu vínculos com países e regiões ricas em matérias-primas, incluindo petróleo e alimentos, indispensáveis para sua economia e a manutenção de sua população.[42]

Diferentemente da Índia, a China encontra-se em uma trajetória de desenvolvimento que carrega consigo toda a sua população, atualmente um pouco superior a 1,3 bilhão de indivíduos, ainda que em diferentes ritmos e em distintos estágios econômico e social. Isto significa, internamente, uma extraordinária pressão sobre seus recursos naturais e seu meio ambiente (GUERRERO, 2009) e, nas suas

41. Nos dias 17 e 18 de abril de 2008, no Rio de Janeiro, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) promoveu a III Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional (CNPEPI): o Brasil no Mundo que Vem aí, dedicada ao exame da China. O conjunto dos trabalhos ali apresentados reuniu um rico e atualizado acervo de análises e informações sobre a China, as quais foram tomadas em consideração neste texto; contudo, sem fazer referência a cada momento em que isto aconteceu por economia de espaço. A publicação da FUNAG contendo o conjunto dos trabalhos apresentados na III CNPEPI encontra-se disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/al000001.pdf>.

42. Um interessante trabalho elaborado pela Associaçom Cultural Diário Liberdade (portal anticapitalista da Galiza e países lusófonos), sob o título de *Qual é o interesse da China na América Latina?*, sem deixar escapar detalhes importantes, resume a presença da China na região, destacando seus principais interesses estratégicos. Disponível em: <http://www.diarioliberdade.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4787:qual-e-o-interesse-da-china-na-america-latina&catid=99:batalha-de-ideias&Itemid=11>. Ainda sobre este tema, o Brussels Institute of Contemporary China Studies publicou, em 2008, um estudo de grande interesse pelas informações e análises que contém (Freeman, Holslag e Weil, 2008).

relações com outros países, define a necessidade premente de priorizar condições de acesso a fontes de materiais estratégicos, sem as quais sua economia enfrentará obstáculos intransponíveis (KAPPEL e SCHNEIDENBACH, 2006).[43]

Consciente dos estrangulamentos estruturais para qualquer projeto de grande potência, a China tem desenvolvido um esforço incalculável de racionalização dos impactos do desenvolvimento econômico acelerado sobre sua sociedade, ao mesmo tempo em que busca consolidar suas posições econômica, militar e política tanto na Ásia como no resto do mundo (FREEMAN, JENKINS e SMIS, 2007; GEERAERTS *et al.*, 2007; KEMPER, 2006).

Ao contrário dos Estados Unidos, que, ao longo do século XX, pôde construir uma consistente rede planetária de coleta de materiais estratégicos para sua economia e o desenvolvimento de seu poder militar, acumulando reservas de alguns minérios em quantidades suficientes para o consumo de vários anos e mesmo de décadas, a China é carente de praticamente tudo, ainda que disponha de carvão, ferro, alguns metais não ferrosos e terras raras; contudo, em quantidades que não permitem sustentar por um período mais longo seu ritmo de crescimento econômico atual. A mesma coisa pode ser observada com relação aos alimentos. Se os norte-americanos são autossuficientes em praticamente todos os itens de sua cesta básica, os chineses só não são carentes de arroz.

Assim, por meio de uma diplomacia onipresente, os chineses buscam estabelecer e assegurar condições de diálogo com muitos interlocutores, até mesmo nas questões mais complexas e difíceis. Um exemplo neste sentido foi, em 9 de junho de 2010, o voto dado no Conselho de Segurança da ONU, condenando o programa nuclear do Irã. Ao se associar à posição norte-americana, a China ganhou legitimidade para exigir modificações no texto da resolução que, ao ser aprovada, se tornou praticamente inócua. Desta forma, os chineses, por um lado, disseram que não lhes interessa alterações no frágil equilíbrio no Oriente Médio e, por outro, mantiveram condições de seguir recebendo um importante suprimento de petróleo iraniano.

Se, para as questões econômicas, a China tem desenvolvido uma política ativa de participação e parceria internacional,[44] nas questões militares, ela tem se mostrado bastante mais recatada. Conhecedores da distância que os separa do poder militar norte-americano e, consequentemente, do custo que implicaria uma corrida armamentista em termos tradicionais, tudo indica que os chineses

43. Mais sobre o tema em *Spiegel Online*. Disponível em: <http://wirtschaft.t-online.de/konkurrenz-zu-china-deutsche-industrie-warnt-vor-rohstoff-engpass/id_42541330/index>.

44. A China faz parte da Cooperação Econômica da Ásia (APEC – em inglês, Pacífico Asia-Pacific Economic Cooperation), da SCO, da OMC, do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID – em Inter-American Development Bank, como membro não mutuário), do G-77, do G-20 e do G-4, agora G-5: BRICS.

fizeram opção por uma estratégia apoiada em alta tecnologia, e não em volume de armamentos. A única exceção talvez esteja na sua força naval, que remete aos termos tradicionais de disputa geoestratégica de espaço e dispersão dos seus vasos de guerra por todos os mares. Isto tem implicações diretas na política externa, uma vez que tecnologia de ponta é sinônimo de demanda de materiais não disponíveis no próprio território e presença em todos os mares requer portos de apoio em territórios amigos. O exame do comportamento da diplomacia chinesa só confirma estas observações (LANGE, 2008; LANDWEHR, 2010; SCHNEIDER, [s.d.]; HOLSLAG, 2010).

4 DE BRIC A BRICS

A realidade dinâmica do sistema internacional permite sempre novos arranjos e foi exatamente isto que aconteceu em 14 de abril de 2011, na III Cúpula dos BRICs, realizada em Sanya, na China. Nesta cúpula, se organizou uma nova constelação, já prevista, o G-4 (BRIC) passou a contar com mais um membro, a África do Sul, passando assim a ter uma nova sigla: BRICS.

O novo G-5 tem na África do Sul um membro muito particular que, por suas características, assume uma condição única entre os demais. Sua presença junto aos outros quatro países vem de uma longa história, que merece ser lembrada, ainda que brevemente.

Embora tendo sua origem na colonização promovida pela Holanda, em meados do século XVII, com o enfraquecimento do Império colonial holandês, a África do Sul passou a sofrer crescente influência inglesa. Atraídos pelas riquezas naturais da região e pela posição estratégica no extremo sul do oceano Atlântico, a meio caminho para o Subcontinente Indiano, os primeiros representantes do Império Britânico se instalaram na Cidade do Cabo em 1806. Durante meio século, a coexistência entre britânicos e *bôeres,*[45] embora não fosse pacífica, permitiu às duas comunidades se desenvolverem em contato e com relativa independência. A situação mudou completamente quando, em 1867, foram descobertas grandes jazidas de diamante na região do Transvaal – ou seja, na parte norte do território sul-africano. Ao longo de pouco mais de 30 anos, as tensões só cresceram, até que, em 1899, irrompeu um conflito armado definitivo entre os colonos britânicos e os *bôeres*.[46] Os primeiros contaram, em seu favor, com a intervenção das forças militares da maioria das colônias do Império Vitoriano, os segundos, por sua vez, tiveram o apoio da Alemanha imperial sob Wilhelm II.[47] O início do século XX

45. *Bôer,* que significa fazendeiro, foi o nome genérico adotado pelos colonizadores holandeses e seus descendentes para se identificarem e, assim, se distinguirem dos demais europeus na África do Sul.

46. Essa foi a segunda guerra entre os *bôeres* e os ingleses. A primeira aconteceu entre 1880 e 1881.

47. Wilhelm II, da Prússia, era neto da rainha Vitória por parte de sua mãe, também Vitória, princesa real da Grã-Bretanha.

consagrou a vitória dos ingleses sobre seus opositores naquela região do extremo sul da África[48] e a radicalização, ainda maior, da política racista dos europeus, que resultou no *apartheid*.

Ao longo de, pelo menos, quatro décadas do século XIX, o Império Britânico se serviu de expressiva imigração de indianos, especialmente do sul da Índia, para seus objetivos de exploração colonial da África do Sul. As relações entre os indianos, que serviam desde as tarefas mais simples nas atividades agrícolas e de mineração até as funções administrativas mais complexas junto aos órgãos de poder colonial, nunca foram isenta de conflitos, tanto com os europeus como com os africanos. Eles eram discriminados por uns, por motivos étnicos, e rejeitados por outros, por razões culturais. Um exemplo neste sentido foi a passagem de Mahatma Gandhi pela África do Sul, entre 1893 e 1914.

A criação da União Sul Africana, considerada a primeira independência da África do Sul, que resultou em maior autonomia administrativa em relação ao Império Britânico, não alterou significativamente a imigração de indianos. Em termos numéricos, a população de indianos nunca foi expressiva na sociedade sul-africana; nos momentos de maior participação relativa, jamais passou de 2%. Contudo, os indianos sempre ocuparam lugares de algum destaque na sociedade local e assumiram posições importantes na vida pública e na economia do país. Hoje, os imigrados ou seus descendentes somam aproximadamente 1,3 milhão de indianos vivendo em solo sul-africano.

A Índia, muito antes de sua independência do Império Britânico, em 17 de agosto de 1947, já demonstrava especial interesse em suas relações com a África e, em especial, com a África do Sul. As boas relações entre os dois países ganharam um novo impulso mesmo antes do fim da política de *apartheid*, quando uma reforma da constituição sul-africana, em 1984, ampliou a participação política dos diferentes grupos étnicos, incluindo os indianos e seus descendentes, mas mantendo os africanos excluídos do direito de votar.

Nas últimas décadas, a África só cresceu como alvo das relações internacionais da Índia, cujos interesses econômicos fazem de sua presença uma das mais importantes em mais de duas dezenas de países do continente africano (CHERU e OBI, [s.d.]).[49]

---

48. A derrota dos *bôeres* levou à criação da União Sul Africana, em 31 de maio de 1910, sob o domínio da Coroa Britânica. Em 31 de maio de 1961, a União Sul Africana foi declarada África do Sul; em 5 de outubro de 1960, em um *referendum* em que só tomaram parte os sul-africanos brancos, foi decidido que a África do Sul não faria mais parte da Commonwealth.

49. A agência de notícias Les Dépêches de Brazzaville – Edition Kinshasa, da República do Congo, publicou, no dia 24 de maio de 2011, uma reportagem sob o título *Deuxième sommet Inde-Afrique: les deux parties s'engagent à établir un partenariat stratégique*, da qual constam informações importantes sobre a presença da Índia na África. Disponível em: <http://www.brazzavilleadiac.com/index.php?action=depeche&dep_id=49418&oldaction=liste&regpay_id=0&them_id=0&cat_id=2&ss_cat_id=0&LISTE_FROM=20&select_month=05&select_year=201>.

Para sustentar a alta taxa de crescimento de sua economia na última década, a Índia encontrou na África tanto uma fonte insubstituível de matérias-primas e alimentos como um mercado consumidor para sua indústria, que não é de tecnologia de ponta. Em meio às suas boas relações com os africanos, a África do Sul tem sido para a Índia um parceiro destacado.[50] Para muito além do intercâmbio comercial e dos investimentos diretos dos indianos na economia sul-africana, há um bom tempo as relações militares entre ambos os países são muito especiais. Manobras conjuntas e trocas de experiências e de tecnologias em armas convencionais e atômicas fazem ou fizeram parte da agenda bilateral. Em relação a este último ponto, há de se considerar a triangulação com Israel como um ator de importância decisiva no desenvolvimento do potencial militar tanto da Índia como da África do Sul, fato que aproximou indianos e sul-africanos durante muito tempo.[51]

Nos primeiros anos do século XXI, as boas relações entre a Índia e a África do Sul serviram de base para a associação de mais um grupo de países no sistema internacional; neste caso, um pequeno grupo, o G-3, ou Ibas,[52] formado pela Índia, pelo Brasil e pela África do Sul. A decisão de constituir o Fórum de Diálogo Ibas foi resultado da reunião ocorrida em 6 de junho de 2003, em Brasília,[53] em que os países se fizeram representar por seus ministros de relações exteriores. A motivação da aproximação entre três grandes democracias multiétnicas e multiculturais do Hemisfério Sul ficou explicitada na Declaração de Brasília,[54] e o instrumento de ação escolhido foi o fórum, uma estrutura informal com a tarefa de estreitar o entendimento entre os três países e construir convergências em torno dos interesses comuns frente ao processo de globalização.

Desde os primeiros contatos trilaterais, ficou claro que havia muito a ser feito. Assim, passaram à pauta das reuniões do fórum, bem como às dos chefes de Estado, assuntos de: políticas internas referentes à saúde, à educação, à agricultura, à energia, ao ambiente e a outros campos; de comércio bilateral, regional e de cooperação entre pequenas e médias empresas; de cooperação em ciência e tecnologia, infraestrutura, transporte marítimo, construção naval e aeronáutica;

50. Para informações sobre as relações bilaterais Índia–África do Sul, consultar a página do *site* disponível em: <http://www.intracen.org/country/South-Africa>.

51. Em 1991, a África do Sul assinou o Tratado de não Proliferação Nuclear; em 1993, o ainda presidente Frederik Willem de Klerk declarou que o arsenal atômico sul-africano tinha sido totalmente desabilitado.

52. A página do Ibas reune amplas informações sobre suas atividades: <http://www.forumibsa.org/interna.php?id=19>. O Ministério de Relações Exteriores (MRE) do Brasil também organizou o Catálogo Bibliográfico do Ibas, que contém informações até abril de 2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/catalogo-bibliografico-do-ibas/view>.

53. Ainda que tenha ocorrido em Brasília, a reunião que deu origem ao Ibas não foi uma iniciativa brasileira, mas do então presidente da África do Sul, Thabo Mbeki.

54. O texto da Declaração de Brasília está disponível na página do MRE. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas-mais-informacoes/temas-mais-informacoes/saiba-mais-ibas/documentos-emitidos-pelos-chefes-de-estado-e-de/declaracao-de-brasilia/view>.

bem como temas da agenda internacional – ou seja, o multilateralismo, a Organização Mundial do Comércio (OMC), a segurança coletiva, a reforma do Conselho de Segurança da ONU e o combate ao terrorismo, entre outros.

Os problemas provocados pela globalização, pela crise das economias do hemisfério norte e pela política de intervenção e exercício de um poder unilateral por parte dos Estados Unidos foram motivações suficientes para que, reagindo a tudo isto, os países do Ibas desenvolvessem, a partir de 2003, uma intensa agenda de diálogo e iniciativas concretas. Os chefes de Estado da Índia, do Brasil e da África do Sul vêm se reunindo pelo menos uma vez ao ano desde 2004; porém, os encontros no nível de ministérios, dos grupos de trabalho temáticos, e os demais eventos sociais e culturais, congregando representantes dos três países, somaram mais de uma centena de oportunidades de diálogo entre todas as partes.

A experiência de quase uma década de trocas permanentes revelou que entre os Ibas (SOUZA, 2007),[55] apesar das enormes diferenças, começando pelas respectivas populações, passando pela história e pela cultura de cada país, há, no entanto, uma significativa agenda de problemas e interesses comuns.[56]

A iniciativa do convite aos sul-africanos para se somarem ao BRICS partiu da Índia, que buscou, assim, com a presença da África do Sul no grupo, uma alteração das relações de suas forças internas em seu favor. As tensões entre chineses e indianos, por suas dimensões e pela natureza dos problemas que enfrentam para sustentar seus respectivos projetos de desenvolvimento, há muito já transcenderam suas raízes históricas e suas circunstâncias regionais. Antes da América Latina e da América do Sul, em particular, a China e a Índia disputaram a África.[57] Assim, para a Índia, contar com o apoio sul-africano é de grande importância, especialmente para sua presença na extensa região ao sul do Saara.

A experiência do Ibas permite supor ainda que não será somente a Índia a ter uma posição mais confortável entre os integrantes do BRICS, mas também o Brasil deverá encontrar na África do Sul uma parceria atenta para suas teses e seus interesses concretos. Não é difícil entender que há não só mais proximidade cultural entre estes dois países, mas também, antes de tudo, um espaço geográfico comum, o qual aproxima as respectivas estratégias de desenvolvimento econômico, político e militar.

---

55. Trata-se de uma análise abrangente sobre o contexto, a motivação e as atividades trilaterais do Ibas; porém, limitada até 2007.

56. É importante observar que o diálogo tripartite do Ibas, mesmo com todo o seu potencial de realizações, agora com a adesão da África do Sul ao BRICS, foi completamente alterado, uma vez que este G-3 deixou de existir.

57. Conferir a publicação *Global Voice* (AFRIQUE...,2011). Outra fonte de interesse para a discussão sobre a importância da África – neste caso, para os chineses – é Ribeiro (2010).

5 G-2

As relações entre os Estados Unidos e a China[58] nunca serão destituídas de problemas, de modo a dispensar cuidados constantes e atritos previsíveis. Sob forma de aparente cordialidade diplomática e interesses convergentes, de fato, a China e os Estados Unidos se encontram o tempo todo em um permanente cabo de guerra. Considerando-se somente o período inaugurado com a histórica visita do presidente Nixon à China, em fevereiro de 1972, o que se observa é que as relações entre ambos os países, se tomadas em suas dimensões civis e militares, são tanto ambíguas como ambivalentes, indo da cooperação momentânea à confrontação perene.

Ao longo das últimas quase quatro décadas, a importância das relações bilaterais entre chineses e norte-americanos deve ser avaliada por diferentes perspectivas. Uma delas pode ser a que revela os constantes contatos de alto nível ocorridos entre eles. Revisando os fatos, o que se verifica é que, depois de Nixon, nenhum presidente dos Estados Unidos deixou de ir à China, sendo que o presidente George W. Bush, durante seus dois mandatos, esteve quatro vezes em Pequim. A recíproca, com a presença de mandatários chineses em Washington, é quase a mesma. Outros acontecimentos, com maior ou menor significado simbólico do que seriam boas relações, ocorrem fora do âmbito diplomático, como as 36 províncias e 161 cidades de um lado e de outro, declaradas coirmãs; condição que propicia um intercâmbio social e cultural privilegiado; pelo menos, para as partes diretamente envolvidas naquelas parcerias. Também são expressivos o intercâmbio de estudantes entre os dois países, que teria alcançado um total de 100 mil jovens em 2010, e o intercâmbio de turistas.[59]

A cordialidade das relações em algumas áreas que são notícias frequentes na imprensa internacional não evita, no entanto, que a realidade seja bastante distinta em outras. Se se quiser estabelecer uma data para a atual fase de conflitos, que já dura mais de uma década, pode-se lembrar o ocorrido na madrugada do dia 8 de maio de 1999, quando as forças militares da Otan bombardearam a embaixada chinesa em Belgrado, deixando o saldo de três mortos e vinte feridos, além de considerável destruição material. O pedido de desculpas do Alto Comando da Otan foi acompanhado da alegação de que a responsabilidade era das autoridades sérvias, que haviam fornecido mapas desatualizados![60] A reação de Pequim foi no sentido de que os termos da nota eram mais uma ofensa que uma explicação razoável.

---

58. O secretário do Tesouro americano, Timothy Geithner, chegou a afirmar que os Estados Unidos tinham tantos interesses convergentes com a China que o próximo bloco do qual se ouviria falar seria o G-2. Sobre este tema, ver Yuan (2009).

59. "*Zhang Xinhong, director of the tourism office of the Chinese embassy in New York, said that the number of American tourists in China reached 2 million in 2010, according to the China News Service on April 7, 2001.*" People's Daily Online. Disponível em: <http://english.peopledaily.com.cn /90833/90836/review/201104.html>.

60. *Nato's attack on the Chinese embassy.* Disponível em:.*<http://www.mfa.gov.cn/eng/wjb/zzjg/bmdyzs/gjlb/3432/3441/t17317.htm>.*

As tensões entre Washington e Pequim são indisfarçáveis. Fatos ocorridos nos últimos meses podem ser citados como testemunhos neste sentido: a venda de armas à Taiwan (FORD, 2010), no início de 2010; a recepção oferecida ao Dalai Lama, em Washington, em fevereiro de 2010 (MACARTNEY, 2010); e o conflito entre o governo chinês e o Google, em julho do ano passado, caso em que os protestos partiram do lado da Casa Branca. Contudo, de todos os acontecimentos que têm influenciado as relações bilaterais entre os dois países, talvez o mais grave seja aquele que envolve a disputa de águas territoriais no Mar Meridional da China. O conflito sobre os limites das águas territoriais naquela região é algo que os chineses consideram próximo o suficiente de seus interesses estratégicos para que possam admitir a ingerência de estranhos, mesmo que este estranho seja uma superpotência como os Estados Unidos.[61]

Outra realidade a ser considerada nas relações entre os Estados Unidos e a China é a existência do Grupo de Xangai. Criado em 1996, por iniciativa chinesa, parecia ter propósitos bastante limitados frente à expansão da Otan na Europa Oriental; sua história mostrou que, no entanto, a situação veio a ser outra. Na verdade, no primeiro momento, seus integrantes, além da própria China e da Rússia, eram todos países, individualmente, sem grande expressão econômica, militar ou política no sistema internacional. Passada mais de uma década, o grupo ampliou seu raio de ação e atualmente é um ator importante em todo o sul da Ásia. O exame das posições assumidas pelo Grupo de Xangai revela uma crescente identificação com os interesses chineses, o que dificulta, sempre mais, um entendimento entre chineses e norte-americanos no sentido de uma aliança que possa merecer a identificação de um G-2 (KAGAN, 2007; PAAL, 2011; NESNERA, 2011; BLAGOV, 2004).

O que se observa é que as autoridades chinesas têm demonstrado sensibilidade e disposição de diálogo e mesmo de certa convergência com os interesses norte-americanos e de seus aliados no Ocidente quando os assuntos não dizem respeito ao seu entorno imediato ou à sua área de atuação geopolítica.[62] Dito de outra forma, pode haver aproximação de pontos de vista entre a China e os Estados Unidos quando o problema em questão esteja relacionado a um terceiro país. Neste caso, Taiwan é sempre uma exceção, uma vez que Pequim considera aquela ilha parte de sua nação (NORDHAUG, [s.d.]).

---

61. A China revindica, há muito tempo, a posse sobre os arquipélagos das ilhas Spratleys e Paracels. A importância daquele território é devido tanto à hipótese de que ali exista petróleo como à sua posição estratégica, uma vez que se situam no caminho marítimo que liga a Ásia Oriental e o Oceano Índico. Trata-se de uma questão complexa que envolve mais imediatamente os interesses do Vietnã, mas também a Malásia, as Filipinas, o Brunei e Taiwan. Nesta disputa, em resposta ao apoio que o Vietnã vem recebendo dos Estados Unidos e da Índia, a China anunciou que vai aumentar significativamente sua presença militar naval em toda a região. Mais informações sobre esta contenda em *Le Nouvel Observateur* (LA TENSION..., 2011).

62. Recentemente, como já foi observado anteriormente, o caso exemplar no sentido de um entendimento diplomático entre os Estados Unidos e a China sobre um problema envolvendo um terceiro país foi a ofensiva norte-americana contra o programa de desenvolvimento de tecnologia nuclear por parte do Irã. O apoio dos chineses, que nunca foi total, passou rapidamente a uma postura crítica às sanções e acabou sem qualquer efeito de pressão contrária aos interesses iranianos. Para uma análise dos antecedentes imediatos do conflito entre os Estados Unidos e o Irã, ver o artigo de Kemenade (2009).

Se esses são exemplos de problemas no campo político e militar, eles não esgotam os conflitos bilaterais; outros mais, nas áreas econômicas, envolvendo comércio e finanças, são objetos de permanentes manifestações das autoridades governamentais dos dois lados e, ainda, de especialistas nas relações sino-americanas e da imprensa internacional.[63]

À medida que a recuperação da economia dos Estados Unidos não demonstra o ritmo desejado e, pelo contrário, dá sinais de que não está isenta de novas crises, o governo do presidente Obama se desgasta levando uma maior rigidez à sua política externa. Acontece que o mundo de hoje não é o mesmo do passado, o que significa dizer que os Estados Unidos, no esforço de imposição de sua hegemonia, enfrentam dificuldades crescentes. A hipótese de um entendimento com a China, que permitiria uma convivência não conflituosa ou, até mesmo, alguns momentos de parceria, parece desaparecer rapidamente.[64] Para se falar de um G-2, talvez seja mais realista examinar as condições em que China e Índia, em um futuro não muito distante, poderão encontrar elementos de interesse comuns; pelo menos, no continente asiático e, até mesmo, talvez, no resto do mundo.[65] Está claro que uma aproximação de interesses entre a China e a Índia não significa a superação de suas contradições, principalmente da condição de concorrentes, tanto como consumidores de matérias-primas quanto como supridores de certos mercados. Um diálogo entre os dois países deverá buscar, antes de mais nada, uma diminuição das tensões decorrentes de conflitos tradicionais, como as disputas por territórios e aliados entre os vizinhos do sul da Ásia. Atento para esta possibilidade, o governo norte-americano anunciou – em 26 de setembro de 2010 – a visita do presidente Obama à Ásia e, em especial, à Índia, declarando aquele país um parceiro "indispensável" dos Estados Unidos.[66]

---

63. Sobre os problemas comerciais entre os Estados Unidos e a China, ver o pronunciamento de Paul Krugman no *Sunday Times,* de Nova Iorque, em 19 de março de 2010, e a reação de Wen Jiabao, primeiro-ministro chinês. Disponível em: <http://www.ipsnouvelles.be/news.php?idnews=10595>. Não faz parte da análise desenvolvida neste trabalho o exame dos problemas entre os Estados Unidos e a China decorrentes da relação cambial entre as respectivas moedas. No entanto, este é, sem dúvida, mais um fator importante a se considerar no exame das tensões entre os dois países.

64. *"Pour la première fois dans la vie des Américains, les Etats-Unis sont confrontés avec la Chine à un pays qu ils ne peuvent contraindre, observe Zachary Karabell, auteur d'un livre sur la Superfusion économique sino-américaine. 'Même l Union soviétique était vulnérable d une certaine façon à la puissance militaire américaine', distingue-t-il. La Chine, elle, ne cherche pas [encore ?] à rivaliser militairement avec les Etats-Unis. Mais elle oblige les Américains à se confronter 'au monde réel'. Avec la Chine, les Américains doivent apprendre à 'faire avec des choses qu'ils n'aiment pas dans d'autres pays'. On est loin en effet de l'idée d'un G2"* (Millot, 2010).

65. *"En pleine crise financière internationale et compte tenu de l'évolution de la situation en 2009, les relations Chine-Inde sont globalement restées stables, voire même elles ont évolué, estime M. Zhang Yan, l ambassadeur de Chine en Inde. Les changements climatiques, une des questions cruciales de 2009, ont montré une facette de la coopération Chine-Inde."* Para mais informações, ver o site disponível em: <http://www.chineinde.info/>. No dia 27 de maio de 2010, a presidente da Índia, Pratibha Patil, foi recepcionada pelo presidente chinês Hu Jintao, em Pequim. Ambos comemoraram os 60 anos de relações diplomáticas entre os dois países.

66. Sobre as relações dos Estados Unidos com a Índia, inclusive o pronunciamento do secretário adjunto de Estado Robert Blake, ver a página do *site* disponível em: <http://inde.aujourdhuilemonde.com/barack-obama-veut-privilegier-les-relations-avec-l%E2%80%99inde>.

6 BRASIL

O exame da ampla documentação que subsidiou este trabalho permite algumas conclusões sobre a situação do Brasil no contexto internacional. Sem o propósito de estabelecer uma hierarquia de valore, é possível, inicialmente, observar que, ao longo de pouco mais de uma década, ocorreu uma significativa mudança na percepção do sistema internacional a nosso respeito. Hoje, se atribui ao Brasil uma legitimidade e uma capacidade de intervenção em assuntos de interesses multilaterais que só era admitida entre os países centrais, se não com grande capacidade militar, pelo menos com extraordinária capacidade econômica. É sabido que a atuação do Brasil não se dá a partir nem de uma, nem de outra destas bases de poder; ao contrário, ela se desenvolve em plano somente político. Isto permite afirmar que a independência de posições, a coerência de princípios e uma certa ousadia diplomática foram, nos últimos anos, os principais fatores que conferiram à política externa brasileira um perfil destacado. Nesse período, o êxito na recuperação da economia brasileira, cronicamente em crise, ainda que com significado pouco expressivo para a superação das enormes desigualdades sociais, deu ao país uma imagem positiva, que se traduziu em respeito e confiança perante os parceiros externos. Em uma economia capitalista globalizada, os capitais internacionais, nos últimos anos, não tiveram muitos motivos de queixas; o país se mostrou capaz de fazer bem o dever de casa, e, assim, em todos os fóruns internacionais nos quais foram discutidos temas de interesse multilaterais e mesmo globais, as posições assumidas pelo Brasil mereceram destaque, quando este não assumiu a liderança dos debates.

As últimas duas décadas consolidaram, de forma expressiva, a projeção econômica e política do Brasil na região (JOERISSEN e STEINHILBER, 2010; PIGNOTTI, 2008). O fim das ditaduras no Cone Sul deu início a um período em que foi possível às novas forças democráticas, que emergiam em cada país, se ocuparem de seus interesses internacionais em parceria com seus vizinhos. Neste contexto, a Declaração de Iguaçu, assinada em 30 de novembro de 1985, marcou o início da aproximação entre a Argentina e o Brasil. Mais tarde, em 1988, o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento reafirmou e ampliou os termos da declaração de 1985. Por fim, o Tratado de Assunção, ao qual se somaram ainda o Paraguai e o Uruguai, firmado em 26 de março de 1991, definiu a disposição dos quatro vizinhos da região meridional do continente sul-americano de construir interesses convergentes.

São bastante conhecidas as dificuldades enfrentadas, nestes pouco mais de 20 anos, para fazer avançar o processo de integração entre os, hoje, cinco Estados partes e seus cinco países associados. Isto, contudo, não impediu o Brasil de promover uma reunião de presidentes sul-americanos em Brasília, em 30 de agosto e 1º de setembro de 2000, e que, nesta reunião, fosse proposto aos 12

representantes nacionais presentes um programa de ação pública regional, que ficou consignado no Comunicado de Brasília.[67] Em 8 de dezembro de 2004, na III Reunião de Presidentes, em Cuzco, foram lançadas as bases da Comunidade Sul-Americana de Nações, que, mais tarde, em 16 de abril de 2007, durante a Reunião de Energia Sul-Americana, na Ilha de Margerita, Venezuela, passou a se chamar de Unasul.[68]

Dentro ou fora de seu território, a participação do Brasil nas reuniões na América do Sul foi, com frequência, avaliada positivamente. O destaque para a posição brasileira convergiu para as propostas de uma crescente cooperação entre todos os países da região. Ao se aproximar dos demais países do G-4 (BRIC, atualmente G-5 – BRICS), ou ao liderar muitas das iniciativas do G-20, o Brasil não descuidou dos interesses da região sul-americana e do resto da América Latina e do Caribe em geral.[69] O Brasil não só manteve permanentes consultas com seus vizinhos, como também, quando solicitado, se fez porta-voz de seus pares perante os demais países do sistema internacional. A prioridade dada ao tratamento das questões regionais pela política externa brasileira pode ser avaliada tanto no envolvimento em questões difíceis, de grande risco para sua imagem internacional – como o caso do golpe de Estado em Honduras, em 2009 –, quanto, ao longo dos últimos anos, pelas frequentes intervenções mediadoras, nas relações entre a Venezuela e a Colômbia.

Se a atenção do Brasil para com a região latino-americana e o Caribe é geral e, ao mesmo tempo, não deixa de ter suas prioridades; ela é particular e muito especial para com seus pares no Mercosul. Isto pode ser constatado na forma como a política externa brasileira tratou, nos últimos tempos, os problemas surgidos com a Bolívia, em decorrência de conflitos internos da sociedade boliviana, ou, ainda, na reação de nossa diplomacia frente às reivindicações do Paraguai,

---

67. Sobre essa reunião histórica, na qual tomaram parte, pela primeira vez, todos os presidentes dos países da América do Sul, a Organização de Estados Ibero-americanos (OEI) elaborou uma importante documentação que está disponível em: <http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm>.

68. São membros da Unasul: a República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela. São objetivos da Unasul, nos termos do seu Artigo 2º: "construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados."

69. Por mais que a imprensa nacional e internacional venha divulgando fatos relacionados à política externa brasileira nos últimos anos, sempre haverá algo pouco conhecido – por exemplo, a atuação do Brasil no continente africano e a defesa de seus interesses junto aos organismos internacionais. Isto pode ser conferido nas páginas dos *sites* disponíveis em: <http://www.ouestaf.com/Reforme-du-systeme-financier-international-la-Cedeao-et-le-Bresil-font-cause-commune_a3135.html> e <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/i-cupula-brasil-comunidade-economica-dos-estados-da-africa-ocidental-cedeao-2013-declaracao-conjunta-2013-ilha-do-sal-cabo-verde-3-de-julho-de-2010>.

relativas aos termos do Tratado de Itaipu. Neste sentido, mais uma postura brasileira a ser lembrada: a resposta que demos ao governo uruguaio, quando este nos acusou de negligenciar os interesses da região. Contudo, quando se trata das nossas relações bilaterais, é à Argentina a quem o Brasil tem dedicado a maior atenção. Como é bastante conhecido, não são poucos os obstáculos criados, insistentemente, pelos diferentes interesses da sociedade argentina, resultado de uma situação de conflito interno daquele país vizinho que se estende já por muitas décadas.[70] Um bom exemplo neste sentido foi a consulta prévia apresentada por Brasília ao governo argentino, em 23 de março de 2008, relativa à criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, acolhido, mais tarde, em 16 de dezembro desse ano, pelo conjunto dos países integrantes da Unasul.

7 OS ESTADOS UNIDOS E A AMÉRICA DO SUL

Este breve exame do sistema internacional, voltado para a posição dos Estados Unidos neste sistema, suas implicações na região e suas consequências para a política externa brasileira, exige ainda a consideração de mais um elemento – ou seja, a estratégia norte-americana contrária à integração regional, quando esta demonstrou ser expressão de uma autonomia frente à sua insistência em manter um controle hegemônico nas Américas.

Diante da derrota do projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca)[71] na IV Reunião de Cúpula das Américas, em novembro de 2005, em Mar del Plata, Argentina, os Estados Unidos retomaram, definitivamente, a estratégia contrária às intenções de integração de qualquer natureza na região que não estivesse ao alcance do exercício de sua hegemonia. O primeiro passo, neste sentido, já havia sido dado com a entrada em vigor do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement – Nafta), em 1º de janeiro de 1994. O Nafta institucionalizou o recorte geopolítico das Américas, definindo de forma iniquivoca o território da América do Norte.[72]

70. Uma extensa e atualizada documentação sobre as relações bilaterais entre a Argentina e o Brasil está disponível em: <http://www.worldlingo.com/ma/enwiki/es/Argentina-Brazil_relations>. Ainda sobre as relações bilaterais Brasil –Argentina e a situação interna do país vizinho, que caracteriza não só sua realidade, mas também suas relações internacionais, ver Lechini, Klagsbrunn e Gonçalves (2009).

71. A Declaração de Mar del Plata está disponível em: <http://www.summit-americas.org/Documents%20for%20Argentina%20Summit%202005/IV%20Summit/Declaracion/Declaracion_POR%20IV%20Cumbre-rev.1.pdf>. Para um histórico completo da Alca a partir de seus documentos oficiais, ver as páginas dos *sites* disponíveis em: <http://www.ftaa-alca.org/alca_p.asp> e <http://www.ftaa-alca.org/Summits_p.asp>. Uma observação interessante em consequência da derrota do projeto da Alca pode ser encontrada na página do *site* disponível em: <http://asadip.wordpress.com/2008/04/07/a-expansao-dos-tratados-de-livre-comercio-na-america-latina/>.

72. Para um histórico completo do Nafta a partir de seus documentos oficiais, ver a página do *site* disponível em: <http://www.nafta-sec-alena.org/>.

Em um movimento de antecipação à inviabilidade da Alca, conforme ficou claro em Mar del Plata, os Estados Unidos, em meados de 2003, haviam assinado com o Chile um tratado de livre comércio (TLC) que entrou em vigor em janeiro do ano seguinte (ARGÜERO, 2005). Nesse período, a Casa Branca insistia em uma negociação ampla, que incluia a Colômbia, o Peru e o Equador, com vistas a firmar com aqueles países andinos tratados de livre comércio de âmbito bilateral. Com a Colômbia, o TLC foi assinado em 22 de novembro de 2006.[73] Ainda nesse ano, em consequência de violentas manifestações da sociedade civil equatoriana, contrárias aos entendimentos com os Estados Unidos, foram suspenças todas as negociações voltadas para um acordo de livre comércio entre os dois países.[74] Com o Peru, mesmo diante de ruidosos protestos, o TLC com os Estados Unidos foi assinado em 7 de dezembro de 2007.[75]

As negociações com a Bolívia, que buscavam igualmente uma maior aproximação comercial, foram interrompidas em 2006.[76] As relações com a Venezuela, que desde a eleição presidencial de 1999 se tornaram, gradativamente, mais dificeis, a partir da tentativa de golpe de Estado em abril de 2002, para depor o presidente reeleito, sofreram uma acelerada degradação. Mesmo assim, os Estados Unidos permanecem os principais consumidores do petróleo venezuelano.[77]

Não vendo nenhuma perspectiva de um acordo em separado com a Argentina ou o Brasil, nesta primeira década do século XXI, estes dois países não foram alvo das pretenções norte-americanas de mudança nas condições do seu comércio bilateral com cada um deles, nem antes e nem depois da derrota do projeto da Alca. Contudo, os dois outros membros do Mercosul não foram esquecidos. Os Estados Unidos procuraram insistentemente tanto o Paraguai quanto o Uruguai, propondo

73. As relações entre os Estados Unidos e a Colômbia são, historicamente, as mais complexas entre as que a potência norte-americana mantém com países do hemisfério sul do continente. Porém, não é este o momento próprio para um exame destas relações, indispensável à compreensão do exercício da hegemonia norte-americana em todo o continente. Uma breve introdução ao tema pode ser lida em Santos (2010).

74. As relações entre o Equador e os Estados Unidos têm sofrido um crescente desgaste nos últimos tempos. Uma análise da história equatoriana é igualmente necessária para uma avaliação da política norte-americana no continente. Para uma breve informação sobre recentes acontecimentos entre os dois países, ver: <http://padminiarhant.com/?p=5205>.

75. As informações sobre as relações entre o Peru e os Estados Unidos estão disponíveis em: <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=209&ncategoria2=215>.

76. As relações entre a Bolívia e os Estados Unidos chegaram ao seu ponto mais crítico no início de 2008, com a expulsão de parte a parte de seus respectivos embaixadores. Depois dessa data, foram feitos alguns gestos de reaproximação no sentido de melhorar as relações comerciais bilaterais. No entanto, os avanços registrados até o momento são muito modestos. Para um breve exame do problema, ver Moldiz (2010).

77. As relações entre a Venezuela e os Estados Unidos ganharam uma complexidade especial na última década, o que exige uma cuidadosa análise, uma vez que, ao mesmo tempo em que entraram em um clima de grande tensão, os Estados Unidos permanecem o principal comprador do petróleo venezuelano, enquanto a Venezuela é para a economia norte-americana uma fornecedora de energia insubstituível no curto e no médio prazo. Para mais informações sobre as relações bilaterais entre os dois países, ver Romero (2006).

entendimentos que, em muitos aspectos, significam uma ruptura com os compromissos que dão base ao Mercosul.

As dimensões das respectivas economias do Paraguai e do Uruguai não permitem que se atribua o interesse norte-americano de aproximação com ambos a motivos estritamente comerciais. As relações dos Estados Unidos com os governos ditatorias daqueles dois países, no passado recente, indicam muito mais motivações de natureza geoestratéicas,[78] uma vez que, em qualquer um dos casos, mesmo que não por fatores idênticos, a partir de seus respectivos territórios, é possível um controle militar da toda a região, onde se situam ainda a Argentina, o Brasil, a Bolívia e o Chile.

Se as negociações comerciais com o Paraguai não tiveram grandes avanços nos últimos tempos, uma "agenda secreta" envolvendo outros interesses norte-americanos nas relações bilaterais com aquele país pode ter chegado a alguns termos considerados como positivos para ambas as partes.[79]

No caso do Uruguai, o Tratado entre la República Oriental del Uruguay y los EE.UU., relativo à Protección Recíproca de Inversiones,[80] assinado em 25 de outubro de 2004, foi substituído pelo Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos de América,[81] de 25 de janeiro de 2007. Nos termos deste último documento, é possível arguir se não estaria sendo ferido o espírito, e até mesmo a letra, dos princípios que instituíram o Mercosul (LIMA e LIMA, 2006).

De forma muito breve, é possível concluir que os Estados Unidos não descuidam de seus interesses na região e buscam, das mais diversas formas, manter a condição de potência unipolar de disfarçada multilateralidade (ROMERO, [s.d.]).[82] Por sua vez, os caminhos percorridos não deixam menos evidente que o Brasil tem sido pouco cuidadoso nas relações com seus vizinhos menores do Mercosul, no qual é crescente o sentimento de que os interesses brasileiros, por suas dimensões,

78. As relações entre os Estados Unidos e o Paraguai têm uma longa história, particularmente significativa durante o período da ditadura do general Alfredo Strossner – ou seja, de 1954 a 1989. A importância geoestratégica da localização do território paraguaio na América do Sul tem sido objeto de extensas discussões entre especialistas. Um pouco deste debate pode ser lido em Bandeira (2005) e Zibechi (2005).

79. Ainda sobre as relações entre o Paraguai e os Estados Unidos, ver Santander *et al.* (2007).

80. O texto integral do tratado está disponível em: <http://www.ccuruguayusa.com/images/stories/descargas/TEXTO_BIT.pdf>.

81. O texto completo do acordo está disponível em: <http://www.ccuruguayusa.com/images/stories/descargas/TIFA-TEXTO.pdf>.

82. Romero é escritor e pesquisador em relações internacionais. O trabalho citado foi publicado sob os auspícios da American Friends Service Committee, uma organização da igreja Quaker norte-americana, em 2009. É necessário observar que, ao se remeter a este artigo sobre as relações dos Estados Unidos com a América Central, não se está fugindo ao título desta unidade do trabalho. O objetivo é dar a oportunidade, a quem estiver interessado, de conhecer, por meio de uma publicação patrocinada por uma instituição norte-americana, a permanência de uma mesma perspectiva da política dos Estados Unidos, independentemente de qual a região das Américas ao sul do seu território.

são mais inibidores que estimulantes do desenvolvimento socioeconômico local (CÉSAR, 2005). Não faltam vozes críticas à postura "imperialista" dos capitais brasileiros investidos nas economias dos países da região.[83]

8 O MUNDO EM QUE VIVEMOS

Retomando as questões iniciais deste ensaio (as relações internacionais globais e a hegemonia norte-americana), eis algumas breves conclusões.

Entre os muitos acontecimentos que marcaram o século XX, um deles foi certamente a concentração de grande poder econômico e militar nos Estados Unidos. Sabe-se ainda que o poderio norte-americano teve seu momento mais alto no final da Segunda Guerra Mundial. Desde então, não só pelo desafio imposto pela bipolaridade da Guerra Fria, mas igualmente pela emergência de vários países e mesmo de regiões, como o caso da Europa Ocidental, sua posição de supremacia sofre um permanente desgaste relativo.

O desaparecimento da URSS – que por, pelo menos, 40 anos, foi quem mais disputou a posição de poder com os Estados Unidos – em meio a uma fase de expansão liberal do capitalismo no início da década de 1990, produziu um entendimento inicial de que o século XXI seria o século norte-americano – ou seja, da imposição de uma hegemonia planetária incontestável.

Os tempos eternos de depois do "fim da história" duraram só o suficiente para uma reacomodação do ponto de vista dos críticos. Não foi difícil identificar nas transformações internas da China e nas consequentes taxas de crescimento de sua economia um novo polo de desenvolvimento de forças econômicas e sociais na Ásia, que deslocava para aquele continente uma parte importante do protagonismo nas relações internacionais. Isto não significou e não significa afirmar que a posição dos Estados Unidos como principal potência econômica e militar foi substituída por quem quer que seja. O que os observadores da cena internacional pretendem dizer é que a supremacia norte-americana enfrenta um novo desafio.

A tese aqui levantada é a de que, para os Estados Unidos, esse desafio se mostra mais complexo que o anterior, o da Guerra Fria – ou seja, em relação à URSS, que era seu principal oponente na disputa por um poder mundial. Em outras palavras, a bipolaridade entre o capitalismo norte-americano e o socialismo real soviético era uma disputa entre atores desiguais, e as diferenças não estavam somente na visão de mundo que inspirava a ordem econômica, social e

83. Essas críticas vêm principalmente do lado do Paraguai. Ver as páginas dos *sites* disponíveis em: <http://www.michelcampillo.info/articles/Invasao-imperialista-pelo-Brasil-incomoda-vizinhos-sul-americanos.php> e <http://www.meionorte.com/antoniocarlos/fora-brasil-ianque-imperialista-44782.html>. Uma introdução interessante à dificuldade do que se poderia chamar de "imperialismo inconsciente", latente na sociedade brasileira e que se tem dificuldade de aceitar, pode ser encontrada em Tota (2000). Para uma boa apresentação do texto de Tota, ver Martes (2001).

política que caracterizava e distinguia um do outro. A vigência da ordem capitalista não só cobria uma extensão consideravelmente maior do planeta, se comparada com a ordem socialista, como também dispunha ainda da vantagem de ser resultado de um processo secular, de revoluções sucessivas,[84] o que contribuía para sua naturalização histórica. Assim, era frequente e se tornava fácil apresentar o argumento de que a ordem socialista não era mais que uma aberração.

A Rússia certamente não é herdeira da ordem socialista soviética e a China, se os analistas não estiverem equivocados, a partir dos anos de 1980, também escolheu uma nova ordem para sua economia, que, se não pode ser dita capitalista, no sentido clássico, no entanto, opera mais de acordo com a lógica do capital que na forma de qualquer outra conhecida. Isto significa que a globalização produziu mudanças não só para aqueles países que se abriram para um modo de produção que não conheciam; os Estados Unidos, pelo menos nos últimos 20 anos, se encontram também diante de um novo desafio: manter sua superioridade frente a outras potências que assumem agora seus mesmos valores e mecanismos de acumulação de riqueza para sustentar a construção de seus respectivos poderes: econômico, militar e político.

A Rússia, como se sabe, é ainda a segunda maior potência militar, se considerado seu arsenal de armas atômicas. Contudo, viu-se brevemente que ela tem grandes dificuldades para manter suas condições gerais de desenvolvimento econômico e, até mesmo, evitar a queda para posições inferiores à que se encontra. Desde o fim da URSS, tudo aponta para as questões sociais como o problema mais grave enfrentado pelos russos e, entre estas, para a questão demográfica como aquela de solução mais difícil. Apesar de ter conseguido manter um nível ainda relativamente elevado de pesquisa científica e tecnológica, o que permitiu renovar parte de sua estrutura produtiva, a Rússia tem dificuldade de evitar que sua economia se torne cada vez mais dependente, em termos relativos, das exportações de petróleo e gás. Por sua vez, como já foi dito, sua capacidade militar se debilita a cada momento, à medida que suas armas atômicas e outros componentes de alta tecnologia entram em obsolescência e não são substituídos nas mesmas proporções. O crescimento negativo da população e seu envelhecimento, com redução crescente da expectativa de vida, se traduzem assim em sérias restrições para a manutenção de seu lugar de destaque no sistema internacional. Vale lembrar, a Rússia enfrentará, nas próximas décadas, a impossibilidade de substituir sua força de trabalho e seus soldados na quantidade e na qualidade de que dispõe atualmente.

84. O objetivo é referir-se aqui tanto às chamadas *revoluções industriais,* que introduziram novas tecnologias no processo de produção e que tiveram início no século XVIII, como *às revoluções liberais,* que começaram com a Guerra de Independência dos Estados Unidos e se estenderam até a formação do último Estado na Europa Ocidental, a Itália, já em pleno século XX.

As opções estratégicas para os russos parecem ser, em poucas palavras, uma crescente integração com o Grupo de Xangai (TERTRAIS, 2008), com destaque para suas boas relações econômicas e políticas com a China (FACON, 2006). Isto, no entanto, não deve prejudicar a manutenção de uma proximidade, já bastante consolidada, com a Índia. Na Ásia, seu grande desafio, neste momento, para além da diminuição das tensões com os países na sua fronteira sul, é manter uma relação positiva com o Irã e o Paquistão, o que poderá ser de grande interesse para uma redução das tensões políticas com suas populações islamizadas.

No Ocidente, a Rússia deverá insistir no entendimento com a Alemanha, uma parceira insubstituível em muitos sentidos. Os anos vindouros poderão favorecer a aproximação entre estes dois países, uma vez que a Alemanha, ao optar pelo fechamento de suas usinas atômicas para a geração de energia elétrica, se tornará ainda mais dependente de combustíveis fósseis.[85] A Rússia é, atualmente, a principal fornecedora de petróleo e gás para a economia alemã.

No entendimento de alguns analistas, a grande mudança ocorrida no sistema internacional nas últimas três décadas foi a emergência da China como potência econômica e, consequentemente, como ator político. Os fatos que expressam a crescente participação dos chineses, em praticamente todos os setores da vida pública internacional, vêm sendo acompanhados pelos especialistas e pela imprensa, o que dispensa reproduzir aqui dados suficientemente conhecidos. Assim, as observações a seguir se limitam a alguns elementos que pretendem ser somente complementares aos entendimentos mais frequentes sobre aquele grande país.

O extraordinário crescimento da economia chinesa nas últimas décadas vem acontecendo em meio a uma não menos significativa mudança nas estruturas tradicionais de sua sociedade. Neste momento, isto não só se apresenta como solução, mas também aponta para futuros problemas. O governo da China parece saber disto melhor que ninguém e, por isto mesmo, administra com medidas radicais a evolução de suas relações sociais, não admitindo ingerências externas que possam alterar a evolução do processo posto em marcha. Na perspectiva dos chineses, seus parceiros devem respeitar a soberania de suas decisões e não insistir em problemas que, inclusive, podem ser expressão de diferenças não só políticas, como também culturais.

A China sabe, entretanto, que não conta com completa autonomia para administrar os seus problemas internos e, menos ainda, os externos. De qualquer modo, os chineses fazem o possível para não serem surpreendidos, pois não lhes interessam mudanças bruscas e nem mais profundas no *status quo* do

85. No dia 9 de junho de 2011 a primeira-ministra da Alemanha, Angela Merkel, anunciou a decisão de seu governo de iniciar o processo que deverá levar ao encerramento completo das atividades de todas as usinas atômicas no país até 2022.

sistema internacional. Eles apostam que a história se desenvolve a seu favor e que no futuro se encontrarão em condições vantajosas para enfrentar quem queira se opor aos seus interesses.[86] Esta posição não diz respeito a um futuro distante, mas determina desde agora um comportamento decidido, em especial com relação ao seu entorno imediato, no qual se inclui a Índia.

As relações da China com os Estados Unidos recebem um tratamento especial por parte de Pequim. Os chineses sabem que se sua economia poderá superar, em volume, a economia norte-americana no horizonte de duas ou três décadas, isto não significará, necessariamente, uma condição de superioridade. O grande desafio, na verdade, será sempre no campo militar. Hoje, o que os chineses também sabem é que o poder militar norte-americano, nos limites das estratégias disponíveis, não é capaz de ganhar uma guerra contra a China e, por isto, eles acreditam que podem apostar que a história, provavelmente, continuará seu curso atual; o que significa, em outras palavras, que os dias da China como a maior potência estão em algum momento do futuro.[87]

As razões que, diante dos Estados Unidos, fazem da China um desafiante tão difícil de ser vencido, são as mesmas que delimitam as relações possíveis entre os BRICS. Ainda que possam ocorrer situações em que a contradição principal nas relações políticas e econômicas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul venha a ser os Estados Unidos, com ou sem seus aliados europeus, não haverá condições de ser superado o aspecto principal da contradição, que é a concorrência capitalista entre eles. As convergências, os entendimentos e as coincidências entre os BRICS serão sempre circunstanciais. A lógica do capital não deixa espaço para verdadeiras alianças. De qualquer forma, o diálogo e a cooperação são muito bem-vindos para todos, uma vez que todos têm a ganhar com a reunião de uma massa crítica reconhecida em vários de seus elementos: econômico (PIB), social (população), militar (armas e forças armadas) e geográfico (território).

---

86. Os chineses estão conscientes, de qualquer forma, que, em cerca de 30 ou 40 anos, deverão enfrentar um problema de gerações. A política de controle do crescimento demográfico, iniciada em 1980 e ainda vigente, embora não de forma tão estrita, vem produzindo algumas distorções no crescimento vegetativo da população, o que implicará em sérias dificuldades para o equacionamento das necessidades de uma sociedade urbanizada, da ordem de 1 bilhão de indivíduos, entre os quais uma parcela expressiva terá chegado ao fim de sua vida produtiva. De forma discreta, a China enfrenta um segundo problema, que também pode comprometer seriamente seu desenvolvimento: a degradação ambiental. Nas áreas rurais, as consequências negativas são para a produção de alimentos, o que em condições normais já se constitui problema grave, uma vez que os chineses não têm segurança alimentar a partir do que produzem em seu próprio território. Nas áreas urbanas, além do comprometimento da saúde, os níveis de poluição ambiental já provocam prejuízos nas atividades econômicas em geral. Se a questão da pirâmide demográfica é de uma complexidade que escapa imediatamente às soluções técnicas, para a solução dos problemas ambientais a China aposta no desenvolvimento científico e tecnológico, não com base nos conhecimentos disponíveis, mas naqueles que viriam de uma verdadeira revolução. E realizar uma revolução científica e tecnológica é um dos grandes desafios da China neste momento.

87. Os Estados Unidos não podem usar seu arsenal atômico de forma a destruir a população chinesa e sua infraestrutura econômica o suficiente para permitir a ocupação militar do território; e sem ocupação do território, não há como se assegurar da derrota do inimigo. Um uso limitado de suas forças militares pode significar para os norte-americanos o risco de uma indecisão da guerra, o que não seria uma solução a seu favor.

Ao lado de vantagens inegáveis, criadas pelas oportunidades de diálogo, e do reconhecimento pelos demais países do sistema internacional de que o G-5 expressa, na prática, um grupo de interesses, não se pode deixar de considerar ainda que entre os BRICS há diversidades e conflitos, nem sempre contornáveis.

Os três países asiáticos, como já foi observado, têm problemas de fronteira que transcendem, em muito, suas dimensões geográficas. São questões históricas que envolvem etnias, línguas, culturas e religiões em emaranhados que não se resolverão em pouco tempo e por simples vontade política, ainda que vontade política seja indispensável em qualquer momento de uma solução. Entretanto, manter estes conflitos em baixos níveis de tensão parece não ser uma tarefa impossível, pois se observa que nos últimos anos tem havido interesse, tanto dos russos como dos indianos, de encontrar um modus vivendi com os chineses em relação a estas questões.

Nesse sentido, o Brasil e a África do Sul têm uma situação particular, que pode e deve ser usada para que se estabeleça entre estes dois países uma agenda de interesses comuns. Além do fato de não terem conflitos de fronteira geográfica entre si e com seus respectivos vizinhos, há uma série de componentes na realidade de cada um que apontam para a potencialidade de ganhos de parte a parte se brasileiros e sul-africanos souberem construir juntos relações convergentes.

As condições da China e da Índia, por conta de suas respectivas populações, mas ainda em especial da China, pelas dimensões de sua economia, criam entre os BRICS relações desequilibradas, que dificultam a construção de convergências mais sólidas neste momento e tendem a tornar o diálogo no futuro ainda mais difícil. Isto pode ser observado na forma como se desenvolve a concorrência entre a China e a Índia em suas relações com o continente africano. Não há parceria, não há cooperação, não há diálogo. As divergências estão por conta dos interesses nacionais representados pelos capitais, que exercem sua política, cada um na busca de vantagem própria, seja como investidor, seja como comprador.

"*You can fool some of the people all of the time, and all of the people some of the time, but you can not fool all of the people all of the time*" (Você pode enganar alguns por todo o tempo e todos por algum tempo, mas você não pode enganar todos por todo o tempo – tradução nossa).[88] Se o prestigiado presidente dos Estados Unidos, Abraham Lincoln, realmente disse esta frase, ele sentenciou algo que hoje deveria ser objeto de grande atenção por parte da sociedade norte-americana. Pois, de fato, o que se observa é que, desde os anos de 1950, e mais acentuadamente desde o início dos anos 1970,

88. Essa frase é atribuída a Abraham Lincoln, embora alguns estudiosos afirmem que ela já era conhecida entre os gregos na Antiguidade.

o poder hegemônico dos norte-americanos vem sofrendo um desgaste relativo frente aos demais países, processo que não foi estancado nem com a globalização, nem com o desaparecimento da URSS.

Desde o início da sua emergência, no final do século XIX, o desenvolvimento da sociedade norte-americana se caracterizou, entre outros fatores, por estar apoiado fortemente no progresso dos conhecimentos científicos e tecnológicos disponibilizados para sua economia. As inovações que sustentaram a trajetória ascendente de seu desenvolvimento econômico e social nem sempre vieram somente de seus cidadãos natos. A partir da Segunda Revolução Industrial, no final do século XIX, por diferentes razões, os Estados Unidos se tornaram atraentes para muitos entre os principais representantes das ciências e das tecnologias de qualquer parte do mundo. Este é um fenômeno que continua a acontecer até o presente. Apesar disto, também nas diversas áreas da ciência e da tecnologia, os norte-americanos vêm perdendo posições.

Esses e outros sintomas mais visíveis, costumeiramente os de ordem econômica, não só ameaçam, mas também levam a um efetivo declínio do *Império americano*. Nada que aponte para sua derrocada em tempo previsível, mas, de qualquer forma, um caminho sem retorno.

Se a atual crise da economia norte-americana não assumir proporções mais graves,[89] os Estados Unidos darão continuidade e acentuarão ainda mais suas opções estratégicas de defesa das condições de uma *unipolaridade multilateral*. As dificuldades em administrar uma posição que já é contraditória em termos não devem ocupar demasiado o tempo dos analistas. Estas se resolverão na prática, como já vem acontecendo, pois a coerência nunca foi uma preocupação do poder ao longo da história.

No campo econômico, os norte-americanos serão cada vez mais ciosos dos seus interesses, o que os tornará mais dispostos a decisões unilaterais e conflitos. Nas questões militares, apostarão quase tudo nas mudanças de patamar tecnológico, migrando para estratégias e táticas de enfrentamento do inimigo de forma indireta, algo que permita proteger melhor seus soldados e equipamentos. À medida que as trincheiras se tornarem mais e mais refúgios virtuais, será também mais fácil e eficiente tornar a guerra uma tarefa de profissionais qualificados. Como já acontece atualmente, a guerra passa a ser um assunto de responsabilidade direta de empresas privadas. Na área política, a postura será flexível, com alianças variadas, *realistas*, não ideológicas. Os Estados Unidos continuarão apostando no recurso a uma *governança global*, sempre que atenda aos seus interesses, especialmente quando envolver organismos multilaterais. Eles não descuidarão de suas relações bilaterais, a exemplo da postura que adotaram em relação aos países da América Latina depois de inviabilizada a proposta

89. Os especialistas opinam que um *default* dos Estados Unidos teria consequências completamente imprevisíveis.

da Alca. Como terão dificuldades crescentes de se estabelecer no continente africano – a Ásia hoje está mais perto da África que a América –, os norte-americanos poderão encontrar no extenso território ao sul do Rio Grande novos atrativos que estimulem a retomada de um espaço geopolítico que um dia (2 de dezembro de 1823) já foi declarado por Monroe a *America for Americans*.[90]

REFERÊNCIAS

AFRIQUE: l'Inde Talonne la Chine. **Global Voice**. Disponível em: <http://www.brazzaville-adiac.com/index.php?action=depeche&dep_id=49418&oldaction=liste&regpay_id=0&them_id=0&cat_id=2&ss_cat_id=0&LISTE_FROM=20&select_month=05&select_year=201>. Acesso em: 8 jun. 2011.

ALMEIDA, J. M. **Hegemonia americana e multilateralismo**. Instituto Português de Relações Internacionais. 2003. Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=5&ida=30>.

ARGÜERO, F. El Acuerdo de Libre Comercio Chile – Estados Unidos. **Colombia Internacional**, Universidad de Los Andes, n. 61, p. 50-52, enero./jun. 2005. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/812/81206104.pdf>.

BANDEIRA, L. A. M. Paraguay – Estados Unidos: irresponsabilidad y aventurerismo. **La Onda Digital**, n. 255, sept./oct. 2005. Disponível em: <http://www.laondadigital.com/laonda/LaOnda/201-300/255/b2.htm>.

BAUMANN, R. (Org.) O Brasil e os demais BRICs. **Comércio e política**. Brasília: Cepal; Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/39967/O_Brasil_e_os_demais_BRICs.pdfhttp://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/39967/O_Brasil_e_os_demais_BRICs.pdf>.

BERGH, J.C.J.M. **Safe climate policy is affordable**: 14 reasons. Barcelona: University of Barcelona, Institute for Environmental Science and Technology & Department of Economics and Economic History Autonomous, Nov. 2008. Disponível em: <http://www.eci.ox.ac.uk/news/events/ecol-economics08/bergh-reading1.pdf>.

BLAGOV, S. Shanghai Group aims to keep US in check. **Asia Times**, June 2004. Disponível em: <http://www.atimes.com/atimes/Central_Asia/FF19Ag01.html>.

BOILLOT, J-J. **L'économie de l'Inde**. Paris: La Découverte, 2006.

BREZEZINSKI, Z. **International politics in the technetronic era**. Sofia University Press, 1971.

90. Ainda no texto de sua mensagem, o presidente Monroe afirma: "*The United States is practically sovereign on this continent*". Disponível em: <http://www.archive.org/details/brazilmonroedoct00abrarich>.

CARRIÇO, M. A. G. **A multipolaridade da ordem pós-americana**. [s.d.]. Disponível em: <http://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:AvKw2rSuAScJ:www.academiamilitar.pt/proelium-n.o-10/a-multipolaridade-da-ordem-pos-americana.html+Manuel+Alexandre+Garrinhas+Carri%C3%A7o+A+MULTIPOLARIDADE+DA+ORDEM&hl=pt-BR&gl=br&pid=bl&srcid=ADGEESjeUHrqIFHRPi9xSGnShHD1mzu3kuV2kZXkUfmOeuyqWe7n8q_oOE9E5N9NFEVVYBmWi4B_gW-ZKkfV6SqfXk7yLGoLUjSNLbvNENo-fjquH4IXgszoUWumzM9wAGxSQBXbgYA2&sig=AHIEtbRjCwV5nH2_chksfckG2kUSiefqHQ>.

CEPRID – CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DESARROLLO. **India, China y Rusia abogan por un mundo multipolar**. 2007. Disponível em: <http://www.nodo50.org/ceprid/?lang=es>.

CÉSAR, G. R. C. Paraguay, Estados Unidos y Brasil: polémicas actuales. **Digital ABC**, 30 oct. 2005. Disponível em: <http://archivo.abc.com.py/2005-10-30/articulos/213648/paraguay-estados-unidos-y-brasil-polemicas-actuales>.

CHERU, F.; OBI, C. **The rise of China and India in Africa**: challenges, opportunities and critical interventions. Waterloo: Centre for International Governance Innovation (Cigi), [s.d.]. Disponível em: <http://cigionline.staging.cigiprojects.org/library/rise-china-and-india-africa-challenges-opportunities-and-critical-interventions>.

COLIN, S. Le développement des relations frontalières entre la Chine et la Russie. **Les Etudes du Ceri**, n. 96, juil. 2003. Disponível em: <http://www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude96.pdfhttp://www.ceri-sciencespo.com/publica/etude/etude96.pdf>.

CRUZ, A. **India, China y Rusia abogan por un mundo multipolar**. Disponível em: <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article266&lang=es&debut_articles_rubrique=15#pagination_articles_rubriquehttp://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article266&lang=es&debut_articles_rubrique=15#pagination_articles_rubrique>. Acesso em: 1º maio 2007.

———. **China inicia el cambio en la geopolítica internacion**al. CEPRID, mar. 2010. Disponível em: <http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&xhr=t&q=%22China+inicia+el+cambio+en+la+geopol%C3%ADtica+internacional%22&cp=56&pf=p&sclient=psy&rlz=1R2ADRA_pt-BRBR412&biw=1280&bih=608&source=hp&aq=f&aqi=&aql=&oq=%22China+inicia+el+cambio+en+la+geopol%C3%ADtica+internacional%22&pbx=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.&fp=aff5e5a457fab0d8>.

CSIS – CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. **Chinese soft power and its implications for the United State**: competition and cooperation in the developing world. Washington, DC, Mar. 2009. Disponível em: <http://csis.org/files/media/csis/pubs/090305_mcgiffert_chinesesoftpower_web.pdf>.

DRÖGE, S. (Hg.). Die internationale Klimapolitik. Prioritäten wichtiger Verhaltungsmächte. **SWP-Studie**, n. 30, Dez. 2009. Disponível em: <http://www.swp-berlin.org/produkte/swp_studien.phphttp://www.swp-berlin.org/produkte/swp_studien.php>.

FACON, I. **La coopération militaro-technique entre la Russie et la Chine**: bilan et perspectives. Fondation pour la Recherche Stratégique, juil. 2006. Disponível em: <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/rd/RD_20060701.pdf>.

FORD, P. US arms sales to Taiwan stifle US – China military engagement. **The Christian Science Monitor**, 2 Feb. 2010. Disponível em: <http://www.csmonitor.com/World/2010/0202/US-arms-sales-to-Taiwan-stifle-US-China-military-engagement>.

FREE WORLD ACADEMY. **Global trends 2030**: the world in 2030. 2005. Disponível em: <http://www.freeworldacademy.com/globalleader/trends.htm>.

FREEMAN, D.; JENKINS, R.; SMIS, S. China's resources and energy policy in Latin America. **Annual Report**, May 2007. Disponível em: <http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-ma/ep/07/pe348.605_en.pdf>.

FREEMAN, D.; HOLSLAG, J.; WEIL, S. China's foreign farming policy: can land provide security. **Asia Papers**, v. 3, n. 9, 2008. Disponível em: <http://www.vub.ac.be/biccs/documents/Freeman,%20Holslag%20and%20Weil%20(2008),%20China%27s%20foreign%20farmong%20policy,%20BICCS%20Asia%20Paper,%20vol.%203%20(9).pdf>.

FUKUYAMA, F. **The end of history and the last man**. 2. ed. New York: The Free Press, 1992. Disponível em: <http://courses.essex.ac.uk/GV/GV905/IR%20Media%202010-11/W4%20Readings/Fukuyama%20End%20of%20History.pdf>.

GALBAS, M.; LINDNER, R. **Russlands Wissenschaft unter Druck**. SWP, Apr. 2008. Disponível em: <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4921>.

GASPAR, C. As crises da unipolaridade. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4., 2008. Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=3&ida=325>. Acesso: em 7 mar. 2008.

GEERAERTS, G. *et al.* **China's resources and energy policy in sub-sahara Africa**. Brussels Institute of Contemporary China Studies, 2007. Disponível em: <http://www.vub.ac.be/biccs/site/>.

GORCE, P.-M. Le général de Gaulle et les États-Unis. **Espoir**, n. 136, 2003. Disponível em: <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/de-gaulle-et-le-monde/de-gaulle-et-les-etats-unis/analyses/le-general-de-gaulle-et-les-etats-unis.phphttp://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/de-gaulle-et-le-monde/de-gaulle-et-les-etats-unis/analyses/le-general-de-gaulle-et-les-etats-unis.php>.

GROSSMANN, H. Geopolitik in der Russischen Föderation: geopolitisches und militärstrategisches Denken in der Russischen Föderation. **DSS-Arbeitspapiere**, n. 77, p. 65-78, 2005. Disponível em: <http://www.sicherheitspolitik-dss.de/autoren/groszmann/ap7705hg.htm>.

GUERRERO, D.-G. **China**: una bomba de tiempo ecológica. 2009. Disponível em: <http://focusweb.org/china-una-bomba-de-tiempo-ecol-gica.html?Itemid=39>.

HALBACH, U. **Drogenströme durch den GUS-Raum**: Symptom und Ursache von Instabilität. Berlim: SWP, Nov. 2004. Disponível em: <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=1750>.

HOLSLAG, J. **China's roads to influence**. 2010. Disponível em: <http://www.vub.ac.be/biccs/site/assets/files/apapers/Asia%20papers/20100919%20-%20Holslag%20roads.pdf>.

INSOR – INSTITUT FÜR MODERNE ENTWICKLUNG. **Russland im XXI Jahrhundert**: Modell einer wünschenswerten Zukunft. Moskau-Berlin, März 2010. Disponível em: <http://www.riocenter.ru/files/Kurzfassung_Modernisierungsvortrag_redigiert.pdf>.

ISKENDEROV, P. **New Balkans wars loom on the horizon**. Montreal: Centre for Research on Globalization, 4 Feb. 2010. Disponível em: <http://www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=17386>.

JABBOUR, E. M. K. **Infraestruturas em energia e transportes e crescimento econômico na China**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, 2004. Disponível em: <http://grabois.org.br/admin/arquivos/arquivo_24_571.pdf>.

JOERISSEN, B.; STEINHILBER, J. **Zwischen nationaler Entwicklung, regionaler Hegemonie und globaler Neugestaltung**: Brasiliens ehrgeizige Aussenpolitik. 2010. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2010-3/2010-3__joerissen-steinhilber_d.pdf>.

KAGAN, R. **China's global rise**: a threat to the U.S. – Balance of power? Carnegie Endowment for International Peace, Oct. 2007. Disponível em: <http://carnegieeurope.eu/events/?fa=1174>.

KAPPEL, R.; SCHNEIDENBACH, T. China in Afrika: Herausforderungen für den Westen. **Giga Focus**, n. 12, 2006. Disponível em: <http://www.giga-hamburg.de/content/publikationen/pdf/gf_global_0612.pdf>.

KASPI, A. Les relations franco-américaines. **Espoir**, n. 61, 1987. Disponível em: <http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/de-gaulle-et-le-monde/de-gaulle-et-les-etats-unis/analyses/les-relations-franco-americaines--1958-1969.php.http://www.charles-de-gaulle.org/pages/l-homme/dossiers-thematiques/de-gaulle-et-le-monde/de-gaulle-et-les-etats-unis/analyses/les-relations-franco-americaines--1958-1969.php>.

KEMENADE, W. V. Iran´s relations with China and West: cooperation and confrontation in Asia. **Clingendael Diplomacy Papers**, n. 24, Nov. 2009. Disponível em: <http://www.clingendael.nl/publications/2009/20091100_cdsp_paper_kemenade_iran.pdf>.

KEMPER, C. **Rohstoffe**: China will mehr. China, 9 Aug. 2006. Disponível em: <http://www.focus.de/finanzen/boerse/aktien/rohstoffe-china-will-mehr_aid_257415.html>.

KLEIN, M. **Russlands Militärpotential zwischen Grossmachtanspruch und Wirklichkeit**: Zustand, Reformen und Entwicklungsperspective der russis chen Streitkräfte. SWP, Okt. 2009. Disponível em: <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6394>.

KNOTHE, D. Unipolarität und unechte Hegemonie: Durchsetzungschancen der USA im internationalen System. **Hallenser IB-Papier**, 1 Jan. 2007. Disponível em: <http://edoc.bibliothek.unihalle.de/servlets/MCRFileNodeServlet/HALCoRe_derivate_00001182/IBFP1-07.pdf;jsessionid=15stbc8igut?hosts=>.

LA TENSION MONTE EN MER DE CHINE MERIDIONALE. **Le Nouvel Observateur**, 17 juin. 2011. Disponível em: <http://tempsreel.nouvelobs.com/actualite/monde/20110617.OBS5343/la-tension-monte-en-mer-de-chine-meridionale.htm>.

LANDWEHR, A. **Ehrgeiz unter Militärs**: China will die stärkste Macht werden. 4 märz 2010. Disponível em: <http://www.n-tv.de/politik/dossier/China-will-die-staerkste-Macht-werden-article759774.html>.

LANGE, S. **Chinas langer Marsch zu militärischer Macht**. SWP, 2008. Disponível em: <http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=4864>.

LECHINI, G.; KLAGSBRUNN, V.; GONÇALVES, W. **Argentina e Brasil**: vencendo os preconceitos. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

LIMA, M. L. P.; LIMA, I. M D. **Acordos de livre comércio dos EUA**: impactos no processo de integração regional. *In*: SEMINÁRIO BID/INTAL, Buenos Aires, 5-6 set. 2006. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/Curso_BID-INTAL-OMC_2006_09_10_MARIALUCIA-PADUALIMA.pdf>.

LINDNER, R. **Russlands defekte Demographie**: Zukunftsrisiken als Kooperationschance. SWP, März 2008. Disponível em: <http://www.swpberlin.org/forschungsgruppen.php?id=77&page=2&PHPSESSID=df7432888b9306e76d454f2f 57f29e1>.

LINK, W. **Hegemonie und Gleichgewicht der Macht**. München: Bayerische Landeszentrale für Politische Bildungsarbeit, 2004. Disponível em: <http://www.google.com.br/#hl=pt-BR&biw=1259&bih=604&q=Werner+Link+Hegemonie+und+Gleichgewicht+der+Macht&aq=&aqi=&aql=&oq=Werner+Link+Hegemonie+und+Gleichgewicht+der+Macht&gs_rfai=&fp=c993ac822cfd0fde>.

MACARTNEY, J. China summons US Ambassador over Dalai Lama's meeting with Obama. **The Times & The Sunday Times**, 19 Feb. 2010. Disponível em: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article7033132.ece>.

MARTES, A. C. B. O imperialismo sedutor: a americanização do Brasil na época da Segunda Guerra. **ERA**, v. 41, n. 2, abr./jun. 2001. Disponível em: <http://www16.fgv.br/rae/artigos/1020.pdf>.

MAYNES, C. C. W. US unilateralism and its dangers. **Review of International Studies**, v. 25, n. 3, p. 515-518, 1999. Disponível em: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=33743>.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. **Indian's urban awakening**: building inclusive cities, subtaining economic growth. Apr. 2010. Disponível em: <http://indiamicrofinance.com/files/2010/04/MGI_india_urbanization_fullreport.pdf>.

MILLOT, L. Chine-Etats-Unis: le couple infernal. **Libération**, 1 févr. 2010. Disponível em: <http://www.liberation.fr/monde/0101616769-chine-etats-unis-le-couple-infernal>.

MOLDIZ, H. **Cómo leer la "nueva era" entre Bolivia y Estados Unidos**. 14 jun. 2010. Disponível em: <http://www.agenciaenpie.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3789>.

MOULLEC, G. La démographie russe: les chiffres du déclin. **Synthese**, n. 40, abr. 2002. Disponível em: <http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=sy-40>.

NESNERA, A. Shanghai cooperation organization opposes us missile defense plan. **Payvand Iran News**, Aug. 2011. Disponível em: <http://www.payvand.com/news/11/jul/1075.html?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter>.

NORDHAUG, K. **Taiwan and the South China Sea conflict**: the "China connection" revisited. [s.d.]. Disponível em: <http://www.southchinasea.org/docs/Nordhaug.pdf>.

PAAL, D. H. **South China Sea**: plenty of Hazards for all. Carnegie Endowment for International Peace, July 2011. Disponível em: <http://carnegieendowment.org/2011/07/07/south-china-sea-plenty-of-hazards-for-all/2w00>.

PIGNOTTI, D. Brasilien macht sich stark für Südamerika. **Le Monde Diplomatique**, deutsche Ausgabe, 11 Apr. 2008. Disponível em: <http://www.monde-diplomatique.de/pm/2008/04/11.mondeText.artikel,a0010.idx,0>.

RAMO, J. C. **The Beijing consensus**. London: The Foreign Policy Centre, 2004. Disponível em: <http://fpc.org.uk/fsblob/244.pdf>.

REITER, E. **Ein Essay zur neuen globalen Geopolitik**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/14_sr4_16.pdf>

RIBEIRO, V. L. A expansão chinesa na África: o desafio do crescimento e a nova face do imperialismo econômico. **Revista Oikos**, 2010. Disponível em: <http://www.revistaoiko.org/pgs 13-35>.

ROMERO, C. A. Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? **Nueva Sociedad**, n. 206, nov.-dec. 2006. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3396_1.pdf>.

———. **El tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica**: impactos económicos y sociales. [s.d.].

ROTHERMUND, D. **Atommacht Indien**: von der Bündnisfreiheit zur amerikanischen Allianz. RIPS, 2003. Disponível em: <http://www.rips.or.jp/english/>.

SANTANDER, H. *et. al.* **Paraguay and the United States and the dilemma to play alone or in a team**: a general equilibrium analysis. *In:* ANNUAL CONFERENCE ON GLOBAL ECONOMIC ANALYSIS, 10. West Lafayette, 7-9 June 2007. Disponível em: <http://economia.ucu.edu.uy/attachments/015_CE2_05_Santander.pdf>.

SANTOS, M. Passado e presente nas relações Colômbia – Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53 n. 1, jan.-jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S003473292010000100004&script=sci_arttext>.

SCHNEIDER, H. **Die Außenpolitik der Volksrepublik China**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.linguistik.unierlangen.de/~hrschnei/resc/hausarbeit%20aussenpolitik%20der%20vrc.pdf>.

SCHOLVIN, S.; MATTES, H. Geopolitik und sicherheitspolitisches Potenzial neuer regionaler Führungsmächte. **Giga – German Institute of Global and Area Studies**, n. 8, 2007. Disponível em: <http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_global_0708.pdf>.

SINGER, P. W. **Wired for war**: the robotics revolution and conflict in the 21st Century. New York: Penguin, 2009a.

_____. **Corporate warriors**: the rise of the privatized military industry. Cornell University Press, 2009b. Disponível em: <http://www.brookings.edu/~/media/Files/experts/singerp/singerp_cv.pdf>.

SOUZA, S.-L. J. **India, Brasil, Sudáfrica (IBSA)**: ¿un nuevo tipo de multilateralismo interregional del Sur? Disponível em: <http://www.fride.org/publicacion/154/india-brasil-sudafrica-ibsa-un-nuevo-tipo-de-multilateralismo-interregional-del-sur>. Acesso em: 10 abr. 2007.

SUR, S. **L'hégemonie américaine en question**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001240.pdf>.

TABARLY, S. Le défi démographique russe: population, démographie et santé – état des lieux d'une situation de crise. **Géoconfluences**, sept. 2007. Disponível em: <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/etpays/Russie/RussieDoc6.htm>.

TERTRAIS, B. **Problématiques stratégiques en Asie à l'horizon 2025**: essai de prospective. 14 nov. 2008. Disponível em: <http://www.frstrategie.org/barreFRS/publications/rd/RD_20081114.pdf>.

TOTA, A. P. **O imperialismo sedutor**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

TREIN, F. A vontade de poder hegemônico: a política externa de Reagan. **Ensaios – FEE**, ano 3, n. 2, p. 57- 66,1983.

VICHNEVSKI, A. **Les enjeux de la crise démographique en Russie**. Ifri – Centre Russie/NEI, juin. 2009. Disponível em: <http://www.ifri.org/files/Russie/IFRI_demographie_Vichnevski__FR_juin_09.pdf>.

WALLERSTEIN, I. **Le déclin de l'Amérique a commencé**. 2002. Disponível em: <http://classiques.uqac.ca/contemporains/WALLERSTEIN_Immanuel/declin_amerique/declin_amerique.pdf> e ainda em: <http://contreinfo.info/article.php3?id_article=878>.

YUAN, J.-D. **China and the US**: a G-2 by another name – Greater China. 31 July 2009. Disponível em: <http://www.atimes.com/atimes/China/KG31Ad05.html>.

ZIBECHI, R. Inmunidad a los marines, una cara de la intervención Paraguay – Estados Unidos: la agenda oculta. **La Jornada**, 6 nov. 2005. Disponível em: <http://www.jornada.unam.mx/2005/11/06/mas-raul.html>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BREZEZINSKI, Z. **Between two ages**: America's role in the technetronic era. New York: Viking Press, 1970.

FORSCHUNGSSTELLE Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde. **Russland-Analysen**, n. 199, Apr. 2010. Disponível em: <http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen199.pdf>.

FORTMANN, M. T. M. Les États-Unis: mutation d'une superpuissance dans l'après-guerre froide. **Revue Internationale et Stratégique**, p. 1-41, 2001. Disponível em: <http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RIS&ID_NUMPUBLIE=RIS_041&ID_ARTICLE=RIS_041_0163>.

MONTEIRO, N. P. A unipolaridade americana: a América e o mundo depois de Bush. **Relações Internacionais**, p. 73-87, 19 set. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/ri/n19/n19a06.pdf>.

XINTIAN, Y. **The role of soft power in China's external strategy**. 2007. Disponível em: <http://www.siis.org.cn/Sh_Yj_Cms/Mgz/200704/20086241816 24W8UF.PDF>.

CAPÍTULO 2

INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA: OPORTUNIDADES E DESAFIOS PARA UMA MAIOR PARTICIPAÇÃO DO CONTINENTE NA GOVERNANÇA GLOBAL

Walter Antonio Desiderá Neto*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar, de um lado, o potencial apresentado pela integração sul-americana no que se refere a uma maior participação do continente na governança global e, de outro, os desafios inerentes a este processo.

Para a consecução desse objetivo, o texto está organizado da seguinte forma: após esta breve introdução, na segunda seção, é explicitado o referencial teórico a ser seguido pela argumentação e, a partir deste, são relacionadas duas maneiras pelas quais a América do Sul integrada pode participar mais da governança global. Na terceira seção, por sua vez, os recursos de poder tradicionais dos países sul-americanos são listados e a posição de poder do continente no sistema internacional, considerado em conjunto, é apresentada. Em seguida, na quarta seção, partindo da exposição da participação dos diferentes países da América do Sul nos diversos arranjos de integração existentes na região, realiza-se análise dos desafios que se colocam para a integração dos 12 países em projeto único. Por fim, são feitas algumas considerações finais.

2 A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA FRENTE À GOVERNANÇA GLOBAL

De acordo com a argumentação de Weber (1919/2003), o Estado define-se como a entidade que reivindica o monopólio do uso legítimo da força física em determinado território. A inexistência de entidade com análoga característica no sistema internacional como um todo suscitou amplos debates no campo das relações internacionais desde a tragédia da Primeira Guerra Mundial. Anteriormente à guerra, os denominados por Carr (1946/2001) de idealistas, alinhados com a teoria liberal econômica, defendiam que a ausência de um Estado global não era problema para as relações internacionais, uma vez que haveria tendência à harmonia de interesses entre os atores do sistema internacional – ideia derivada da metáfora da mão

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

invisível do mercado de Smith (1776/1983). Os realistas, em contrapartida, com base na ideia do estado de natureza hobbesiano, apontaram, após o conflito, para a tendência à guerra no sistema internacional, defendendo que a natureza humana egoísta e belicosa, controlada pela força do Estado, externava-se coletivamente no nacionalismo e, ao final, na ausência do Leviatã dos Leviatãs, provocava o conflito entre as nações (MORGENTHAU, 1948/2003, p. 202).

A partir das décadas de 1970 e 1980, esse debate a respeito das causas da guerra e da paz foi retomado com nova roupagem. De um lado, os realistas estruturais ou neorrealistas mantinham a ideia de que o sistema era inerentemente belicoso, mas apontavam como causa sua estrutura – em especial, duas características: a anarquia e a distribuição desigual de poder. De acordo com esta corrente teórica, a estrutura anárquica proporcionaria a ocorrência sucessiva de guerras, uma vez que não haveria entidade capaz de controlar os Estados na sua busca por poder. Do outro lado, os neoliberais institucionalistas, baseados na escola neoclássica do pensamento econômico e na teoria da lógica da ação coletiva de Olson (1971), argumentavam que, apesar da anarquia do sistema internacional e de seus constrangimentos sistêmicos, a existência de instituições, organizações e regimes internacionais favoreceria a cooperação em diversas situações em contraposição ao conflito.

As discussões, muito presentes na agenda do século XXI, a respeito da governança global – entendida neste estudo como os variados mecanismos por meio dos quais são reguladas as relações internacionais, não apenas no que concerne aos condicionantes da paz e da guerra, mas também ao tratamento dado, por meio de canais formais e informais, às mais diversas questões globais que envolvem países, empresas e sociedades –[1] estão diretamente ligadas a estes dois grandes debates da disciplina das relações internacionais. A maneira pela qual se entende, de um lado, as pressões provenientes da estrutura anárquica do sistema internacional e, de outro, as possibilidades de cooperação e entendimento entre os Estados condiciona a visão a respeito do escopo e dos limites da governança global. Para Rosenau (2000, p. 16), por exemplo, a governança é entendida como o oposto da anarquia – esta interpretada, além da ausência de governo, como a falta de estrutura de ordenação e a tendência para o egoísmo dos atores –, posição que vincula a governança à própria ordem do sistema internacional. Por outro lado, para Waltz (1999), a estrutura anárquica do sistema internacional não deixaria espaço para a governança na forma como é entendida pelos neoliberais institucionalistas, sendo as instituições e os regimes internacionais analisados como artifícios utilizados pelos Estados mais poderosos que objetivam, em última instância, manter o *status quo* em seu favor. Este autor afirma que

1. Essa concepção se alinha bastante com aquela defendida por Keohane e Nye (2000, p. 10). Busca-se apenas enfatizar que o escopo da governança global vai além dos regimes internacionais, abarcando também as relações bilaterais e regionais.

> a influência das unidades com grandes capacidades é desproporcionalmente grande porque não há leis e instituições efetivas para dirigi-las e constrangê-las. Elas são capazes de fazer o sistema funcionar em seu favor (WALTZ, 1999, p. 698).

Dessa forma, para neorrealistas, a governança não seria realizada por meio de regras compactuadas por todos, mas de acordo com o interesse dos mais poderosos em levar ou não tais regras em consideração, o que caracteriza os regimes internacionais, nesta visão, como epifenômenos da política internacional.

De todo modo, para ambas as linhas teóricas, a configuração da distribuição de poder no sistema internacional é fator fundamental para analisar o papel dos atores – em especial, o Estado, o ator central e mais importante – na governança global. Nas palavras de Keohane e Nye (2000, p. 15) sobre globalização e governança, "o poder do Estado continuará tendo importância crucial, bem como a distribuição do poder entre eles". Neste sentido, a capacidade de um país ou de um bloco de países de influenciar a governança global depende de sua posição de poder no sistema internacional. Além disso, a este argumento, os neoliberais institucionalistas adicionam que, em situações de interdependência complexa e de globalização, nas diferentes áreas temáticas – por exemplo, segurança, comércio e meio ambiente – a distribuição de poder se apresenta de forma diferenciada (KEOHANE e NYE, 1989, p. 30). Portanto, são diferentes também a capacidade de influência e a relevância das posições políticas dos atores tanto em seus respectivos regimes internacionais[2] como nas relações internacionais de forma geral.

Para analisar o papel que representa o continente da América do Sul na governança global, portanto, em consonância com essas abordagens teóricas, é essencial avaliar sua posição na distribuição de poder no sistema internacional, sendo importante diferenciar esta posição no que concerne às diversas áreas temáticas da política internacional. Além disso, é importante verificar se a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) – única iniciativa de integração na região que tem como membros apenas os 12 países sul-americanos e, portanto, fórum primordial para o debate de questões regionais e a concertação política em fóruns de negociação em âmbito global – é capaz de estabelecer-se como espaço em que são superadas as diferenças de interesses entre os países participantes e a partir da qual convergem suas posições na atuação política global. Caso a organização seja capaz de atingir estes objetivos, a influência do continente sobre a governança global certamente será fortalecida e, consequentemente, sua posição de poder no sistema internacional elevada, tanto com relação à soma dos recursos de poder tradicionais como também poder brando; [3] por exemplo, como a capacidade de influenciar decisões de instituições multilaterais globais ou de definir a agenda.

2. Para o conceito de regimes internacionais, ver Krasner (1982).

3. Para o conceito de poder brando (*soft power*), ver Nye (2004).

A essa discussão, deve ser adicionado que, desde a crise financeira internacional de 2008 e a estagnação do crescimento econômico dos países desenvolvidos, com a recuperação subsequente sendo capitaneada primeiramente pelos países emergentes – em especial, a China –, o debate acerca da reconfiguração e multipolarização do sistema internacional, existente desde o final da Guerra Fria, tem crescido. Neste contexto, a coalizão dos países da América do Sul em torno da Unasul – criada também em 2008 – apresenta-se como fator importante para a configuração do continente em um destes novos polos da distribuição de poder que se apresenta em transformação. A regionalização no continente, portanto, poderia ser caracterizada como reação às transformações na política global – ou seja, a busca por espaço no sistema internacional que isoladamente os países da região não conquistariam. Conforme apontam Lima e Coutinho (2005, p. 4), acerca do fenômeno da regionalização após a Guerra Fria, "a política e a economia passam, então, a se organizar segundo esquemas regionais porque dessa maneira permitem uma resposta mais eficaz à competição global". No contexto recente, seria também resposta à reconfiguração da distribuição de poder no sistema internacional em direção à multipolaridade.

Em provável contexto multipolar em que as principais áreas temáticas da política internacional são reguladas, em grande medida, por regimes internacionais, a convergência de posições políticas na América do Sul é crucial ao levar-se em consideração a dimensão qualitativa do multilateralismo esclarecida por Ruggie (1992). De acordo com este autor, esta dimensão envolve duas características centrais: primeiro, a indivisibilidade entre os membros de uma coletividade do bem comum que estes promovem e, segundo, a reciprocidade difusa entre estes; quer dizer, o tratamento igual que cada parte deve dar a todas as outras. Neste sentido, "o que distingue a forma multilateral de outras formas é que ela coordena o comportamento entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta" (RUGGIE, 1992, p. 574). Portanto, utilizando-se da dimensão quantitativa (convergência de 12 votos em decisões multilaterais globais), os países sul-americanos podem ter benefícios também de ordem qualitativa – isto é, podem beneficiar-se por terem influenciado na determinação dos princípios de conduta que guiarão o comportamento dos demais atores nas diferentes áreas temáticas em que juntos têm maior peso.

Em qualquer área temática, a concertação política entre os países-membros da Unasul pode ser vantajosa se for levado em consideração que por trás do posicionamento conjunto se encontra a soma dos recursos de poder tradicionais possuídos pelos 12 países. Neste aspecto, o principal desafio da organização é ser capaz de tornar-se espaço no qual os interesses de seus participantes são debatidos e convergidos para que se possa traduzir a soma dos recursos em resultados objetivos.

Adicione-se que, acima da aspiração de se tornar um dos polos da ordem internacional vindoura, o elemento que tem potencial para guiar a integração sul-americana e a atuação conjunta de seus países nas arenas políticas multilaterais globais é o desenvolvimento. Em torno deste benefício coletivo, portanto, recorrentemente incitado em coalizões de tipo Sul-Sul, pode-se esperar a concentração de interesses e estratégias.

Por fim, uma forma adicional pela qual os países sul-americanos podem contribuir com a governança global, por estarem em situação de contato constante entre si por meio de cúpulas presidenciais sob os auspícios da Unasul, é o aprimoramento dos mecanismos de governança regional. Conseguindo solucionar as controvérsias entre seus membros e harmonizar suas relações utilizando canais de diálogo e arcabouços institucionais próprios, sem que nenhum de seus países precise apelar para instâncias multilaterais globais, a América do Sul colabora diretamente com a governança global. Conforme recordam Malamud e Castro (2007, p. 111), "o regionalismo foi certa vez pensado para ser um passo intermediário em direção à governança global".

Essas são duas formas pelas quais a integração dos países sul-americanos em torno da Unasul pode aumentar a participação do continente na governança global (de um lado, a coalizão política de seus participantes para o tratamento de questões globais em instituições multilaterais e, de outro, a resolução das controvérsias regionais com os próprios meios). E estão presentes no Artigo 14 do Tratado Constitutivo da Unasul, que trata sobre o diálogo político:

> A concertação política entre os Estados Membros da Unasul será um fator de harmonia e respeito mútuo que afiance a estabilidade regional e sustente a preservação dos valores democráticos e a promoção dos direitos humanos. Os Estados Membros reforçarão a prática de construção de consensos no que se refere aos temas centrais da agenda internacional e promoverão iniciativas que afirmem a identidade da região como um fator dinâmico nas relações internacionais (UNASUL, 2008a, p. 9-10).

3 OS RECURSOS DE PODER TRADICIONAIS DA AMÉRICA DO SUL

Nye (1990, p. 154) descreve que os recursos de poder tradicionais que um país possui à sua disposição, tal qual apontavam os realistas, podem ser resumidos em território, população, tamanho econômico, forças militares, recursos naturais e estabilidade política. Com relação a alguns destes recursos, os países da América do Sul apresentam a configuração revelada por alguns indicadores na tabela 1.[4]

4. Para conhecer mais indicadores políticos, econômicos e sociais do conjunto de países sul-americanos, ver Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2011).

TABELA 1
Recursos de poder tradicionais da América do Sul (2009)

DADOS	PAÍSES						UNIDADE
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Equador	
População	40.665.732	10.030.832	190.732.694	17.134.708	46.300.196	13.774.909	habitantes
Território	2.766.889	1.098.581	8.514.876	756.945	1.138.914	283.561	km²
PIB/Dólar corrente	307.155.000	17.339.000	1.573.408.000	163.669.000	234.045.000	57.249.000	milhares de US$
PIB/PPP	585.551.000	43.587.000	2.017.180.000	243.195.000	409.076.000	112.648.000	milhares de US$
Efetivos militares	73.100	46.100	327.710	60.560	285.220	57.983	efetivos militares
Operações de paz	821	410	1.288	515	0	68	efetivos militares
Orçamento de defesa	2.982.000	347.000	25.704.000	5.679.000	8.569.000	1.915.000	milhares de US$
Reservas de petróleo	2.610	470	12.620	150	1.350	4.660	milhões de barris de petróleo
Reservas de gás	15.530	25.070	12.890	1.550	3.740	280	bilhões de pés cúbicos
Emissão de CO_2	173.800	12.900	364.600	73.000	60.000	25.900	milhares de toneladas de CO_2

DADOS	PAÍSES						UNIDADE
	Guiana	Paraguai	Peru	Suriname	Uruguai	Venezuela	
População	761.442	6.459.727	29.496.120	524.345	3.372.222	29.043.355	habitantes
Território	214.969	406.752	1.285.216	163.265	177.414	912.050	km²
PIB/Dólar corrente	2.046.000	14.236.000	130.324.000	2.966.000	31.510.000	326.132.000	milhares de US$
PIB/PPP	-	28.713.000	251.678.000	-	44.116.000	349.773.000	milhares de US$
Efetivos militares	1.100	10.650	114.000	1.840	24.621	115.000	efetivos militares
Operações de paz	0	48	213	0	2.440	0	efetivos militares
Orçamento de defesa	-	126.000	1.712.000	-	503.000	4.273.000	milhares de US$
Reservas de petróleo	0	0	420	80	0	99.370	milhões de barris de petróleo
Reservas de gás	0	0	12.530	0	0	170.850	bilhões de pés cúbicos
Emissão de CO_2	-	3.700	34.900	-	7.600	145.700	milhares de toneladas de CO_2

(Continua)

(Continuação)

DADOS	REGIÕES		UNIDADE	PERCENTUAL
	América do Sul	Mundo		América do Sul/Mundo
População	388.296.282	6.900.000.000	habitantes	5,6
Território	17.719.432	149.000.000	km²	11,9
PIB/Dólar corrente	2.860.079.000	58.141.497.000	milhares de US$	4,9
PIB/PPP	4.085.517.000	72.437.051.000	milhares de US$	5,6
Efetivos militares	1.117.884	20.369.772	efetivos militares	5,5
Operações de paz	5.803	83.089	efetivos militares	7,0
Orçamento de defesa	51.810.000	1.540.000.000	milhares de US$	3,4
Reservas de petróleo	121.730	1.342.200	milhões de barris de petróleo	9,1
Reservas de gás	242.440	6.342.410	bilhões de pés cúbicos	3,8
Emissão de CO_2	902.100	29.381.400	milhares de toneladas de CO_2	3,1

Fonte: População e território (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE); produto interno bruto (PIB)/dólar corrente e PIB/paridade do poder de compra (PPP) (Banco Mundial) – para Guiana e Suriname, os dados são do IBGE; efetivos militares (International Institute for Strategic Studies – IISS); operações de paz (Organização das Nações Unidas – ONU); orçamento de defesa (Stockholm International Peace Research Institute – Sipri); reservas de petróleo e de gás (Oil & Gas Journal); emissão de CO_2 (Agência Internacional de Energia – AIE).

Elaboração do autor.

Na tabela 1, é possível identificar os recursos de poder, quantificados de maneira simplificada, de cada um dos países sul-americanos. Ademais, ao final desta, constam a soma destes recursos e sua importância relativa ao mundo. Esta comparação, contudo, tem apenas sentido provocativo, não sendo a mais adequada para analisar o potencial que uma integração profunda entre os países sul-americanos apresenta em termos de redistribuição de poder no sistema internacional. Para tanto, é interessante verificar em que colocação se assenta o continente, para cada um destes recursos, em relação a grandes potências como os Estados Unidos e a China, ou a regiões intensamente integradas como a União Europeia (UE), pois seria ao lado destas unidades do sistema – e não do mundo todo – que o poder sul-americano se posicionaria.

Em termos de território, a América do Sul seria maior que qualquer país do mundo, além de ser maior que a UE. Se, por um lado, grande extensão territorial representa dificuldade em termos de investimentos em defesa, por outro, significa grande espaço geográfico sobre o qual investimentos possam ser realizados e onde exista abundância de recursos naturais estratégicos – como é o caso sul-americano. Ademais, um vasto território de terras agricultáveis caracteriza-se como fator de segurança alimentar.[5] Com relação à população, por sua vez, ela apenas seria menor que a dos dois países mais populosos do mundo, China e Índia, além de ser inferior também à população da UE. Em termos militares, uma população volumosa significa mais indivíduos disponíveis a serem recrutados em caso de ameaças externas. Sob uma ótica econômica, um grande número de pessoas traduz-se potencialmente em ampla força de trabalho conjugada a um poderoso mercado consumidor.

O produto interno bruto (PIB), provavelmente em função da ênfase dada ao comércio internacional em iniciativas livre-cambistas de integração, é uma das dimensões mais comumente utilizadas para fazer comparações na literatura. No caso sul-americano, se tomado em valores correntes e pelas taxas de câmbio nominais, estaria na quinta posição mundial entre os países, inferior a Estados Unidos, Japão, China e Alemanha.[6] De outra forma, se fosse considerado o PIB pela paridade do poder de compra (PPP) das divisas – em que pese a falta destes dados na tabela para Guiana e Suriname –, comparando-se com outros países, a colocação da América do Sul seria a quarta – ultrapassando a Alemanha –, ao passo que, utilizando-se a UE no lugar de seus integrantes, a situação seria igual à observada em valores correntes pelas taxas de câmbio nominais. O PIB é um dos recursos de poder mais importantes, pois é por meio deste que se pode medir a

5. De acordo com dados do Banco Mundial de 2008, 6,45% das terras sul-americanas são aráveis.

6. Caso fosse considerada a UE no lugar de seus países, seu PIB, em valores correntes e pelas taxas de câmbio nominais, seria o maior do mundo. De qualquer forma, a posição sul-americana permaneceria inalterada (quinto lugar), pois a nova ordem seria UE, Estados Unidos, Japão e China.

capacidade de um país ou uma região de realizar investimentos nas mais diversas áreas, podendo-se destacar a área de tecnologia de defesa, por exemplo, a qual qualifica e diferencia o poder militar.

Em relação a esse recurso de poder específico, a tabela conta com três indicadores que captam aspectos apenas quantitativos: efetivos militares na ativa, efetivos militares em operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) e orçamento de defesa. Sobre os dois primeiros indicadores, a América do Sul estaria na quarta posição em ambos – atrás de China, Estados Unidos e Índia, no caso de efetivos militares na ativa, e atrás de Paquistão, Bangladesh e Índia, a respeito de efetivos militares envolvidos em operações de paz. É importante considerar a participação em operações de paz da ONU, uma vez que, com isso, os países demonstram a disponibilidade em contribuir com a resolução das questões que afetam a paz e a segurança no sistema internacional. Portanto, é fonte de prestígio e de poder brando (CAVALCANTE, 2010, p. 145; ALSINA JÚNIOR, 2009, p. 190). Por último, o orçamento de defesa sul-americano estaria na sexta posição mundial. Neste aspecto, vale lembrar que, com a integração, diversos gastos com defesa voltados uns aos outros poderiam ser suprimidos ou ao menos otimizados – em especial, em regiões onde há litígios fronteiriços –, permitindo aos sul-americanos utilizar estes recursos para investir tanto em tecnologia como na renovação de equipamentos. Um último ponto relevante deve ser ressaltado: os países sul-americanos, à diferença das potências que são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e de poucos outros países, não possuem armas nucleares, fator que confere vulnerabilidade ao continente.

Sobre os recursos naturais, a tabela contém apenas dois importantes recursos energéticos: petróleo e gás natural. As reservas de petróleo da América do Sul seriam a quarta maior do mundo, atrás apenas de Arábia Saudita, Canadá e Irã. Contudo, se consideradas também as reservas alegadas pela Venezuela na faixa petrolífera do Orinoco – estas se elevam para 297 bilhões de barris – e as do pré-sal brasileiro – que têm aumento para em torno de 20 bilhões de barris – o continente estaria com a maior reserva do mundo se comparado a outros países. Em cotejo com outras regiões, estaria atrás apenas do Oriente Médio, ainda que com mais de 20 das reservas mundiais. Quanto às reservas de gás natural, a América do Sul estaria na quinta posição mundial. Estes recursos energéticos são importantes tanto para dar suporte ao crescimento econômico da região como por serem considerados bens de exportação. Esta importância se aplica aos demais recursos naturais, sejam estes minérios ou alimentos, ambos também abundantes na América do Sul.[7]

A respeito das emissões de gás carbônico, sabe-se que não são recurso de poder, mas estão consideradas na tabela em razão de este gás ser, ao lado do gás

7. Para mais informações sobre as reservas de recursos minerais sul-americanas e sua importância no contexto mundial, ver o capítulo de Monica Bruckmann nesta publicação.

metano, um dos principais causadores do efeito estufa e, portanto, sua emissão é indicadora da responsabilidade da região em contribuir com as mudanças climáticas e o aquecimento global – tema amplamente debatido e negociado na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima. A América do Sul seria a sexta colocada em emissões de gás carbônico na atmosfera, atrás de China, Estados Unidos, Rússia, Japão e Índia. Se considerada a UE em conjunto, a posição cairia para sétimo. Isto significa que a participação sul-americana no regime internacional de mudanças climáticas tem grande importância para sua efetividade. Levando-se em consideração a contribuição para o efeito estufa de forma mais ampla, a qual inclui a emissão de outros gases relacionados não apenas com a atividade industrial e a combustão realizada por automóveis, mas também com o uso da terra e o desmatamento, a América do Sul sobe para o quarto lugar, bem próximo dos países da UE tratados em conjunto. A partir deste indicador, explicita-se ainda mais a relevância da condescendência sul-americana com o regime para que os objetivos de redução do aquecimento global sejam alcançados.

Por fim, a questão da estabilidade política, um dos recursos de poder listado por Waltz (1979, p. 131), não apresenta indicador correspondente na tabela em função da complexidade de sua medição – em especial, a necessidade de se ter perspectiva baseada em períodos de tempo em vez de anos estáticos. De todo modo, cumpre assinalar que a estabilidade política é considerada recurso de poder, porque com esta aumentam a efetividade e a legitimidade da utilização dos demais recursos como forma de pressão na política internacional. Com relação à América do Sul, estudos (VILLA, 2009; COUTINHO, 2006) apontam que, até mesmo em razão da onda de democratizações, a partir dos anos 1990, a característica histórica de grande parte dos países da região – sobretudo os países andinos – tem sido a oposta, a instabilidade política. Neste sentido, observa-se que, para o subcontinente, a tradução da utilização dos recursos de poder anteriormente apresentados em resultados objetivos apresenta-se dificultada. Ademais, a instabilidade política, do ponto de vista da integração regional e de seu papel em fortalecer o desempenho sul-americano na governança global, é elemento essencialmente dificultador do processo, o qual gera tropeços e interrupções ao longo das iniciativas perpetradas.

Todos esses posicionamentos apontados contribuem para demonstrar o potencial apresentado pela integração na América do Sul em alterar a distribuição de poder no sistema internacional. A apresentação por recursos de poder separados, além disso, facilita para visualizar em quais áreas temáticas o continente tem maior relevância e influência na formação das regras que orientam a governança global. Conforme afirmam Lima e Coutinho (2006, p. 6), "uma região integrada tem muito mais peso na política mundial do que cada um

dos países que a compõem isoladamente". Neste sentido, sob a ótica estrita do aumento dos recursos de poder, para todos os países da América do Sul sempre interessa a integração. O custo envolvido a cada um destes em negociar com a vizinhança sua atuação política internacional – em outras palavras, a cessão de parcelas de soberania ou autonomia nacional em favor das decisões coletivas – é um dos temas a ser tratado na seção 4, a seguir.

4 A DIFÍCIL OPERAÇÃO DE SOMAR AS PARTES E OBTER O TODO

Em se tratando dos recursos de poder tradicionais dos países sul-americanos, a operação de somar as partes para obter o todo é matemática: somam-se as populações, as extensões territoriais etc. Entretanto, quando se trata da convergência de interesses e do ajuste de políticas para a atuação conjunta na arena internacional, a operação deixa de ser matemática e se torna processo político complexo. Diferentes objetivos nacionais, projetos de desenvolvimento e concepções de mundo de 12 países entram em conflito e encontram dificuldades para se ajustarem uns aos outros e resultarem em síntese que represente, ao mesmo tempo, as aspirações de todos. Nas palavras de Keohane e Nye (1989, p. 225), é preciso atentar "ao processo negociador por meio do qual recursos de poder são traduzidos em efetiva influência sobre resultados objetivos". Se a afirmação vale para o tratamento de países isolados, ainda mais complicado é este processo quando a questão envolve a coordenação política entre 12 países de uma região.

A existência dessas discordâncias é facilmente percebida com a detecção da presença de diversos processos de integração simultâneos no continente sul-americano. Entre os processos que se originaram com finalidades mais estritamente voltadas à liberalização comercial, apenas com países da América do Sul, tem-se os blocos do Mercado Comum do Sul (Mercosul), formado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e, provavelmente, Venezuela – ainda em processo de adesão plena, aguardando a ratificação de sua entrada por parte do parlamento paraguaio –, e da Comunidade Andina de Nações (CAN), formada atualmente por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Ainda que por enquanto apenas no discurso, um novo bloco econômico foi lançado em 2011, a Área de Integração Profunda (AIP), contando com Chile, Colômbia e Peru, além do norte-americano México. Guiana e Suriname, por seu turno, fazem parte da Comunidade do Caribe (Caricom), ao lado de mais 13 países caribenhos. Em âmbito mais amplo e não focado apenas em aspectos econômicos, incluindo cooperação para o desenvolvimento de maneira geral, a Venezuela promove a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba), a qual não se limita à América do Sul – de onde participam Bolívia e Equador –, projetando-se também na América Central (Nicarágua) e no Caribe (Antígua e Barbuda, Cuba, Dominica e São Vicente e Granadinas).

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), por sua vez, é formada pelos oito países amazônicos, com foco na cooperação técnica e no ajuste de políticas nacionais em temas mais específicos desta região, como o aproveitamento sustentável dos recursos naturais e a atenção aos povos indígenas. Por fim, como integração não apenas nos campos de infraestrutura (transporte, comunicação e energia) e de defesa, mas também contando com a cooperação técnica e financeira em diversos setores, como saúde e educação, a Unasul é o único processo do qual participam todos os países sul-americanos e apenas estes.[8] A tabela 2 resume estas informações e adiciona algumas outras.[9]

TABELA 2
Participação dos países sul-americanos em arranjos de integração regional (2011)

BLOCOS	PAÍSES											
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Venezuela	Bolívia	Equador	Peru	Colômbia	Chile	Guiana	Suriname
Mercosul	•	•	•	•								
CAN						•	•	•	•			
Caricom											•	•
AIP								•	•	•		
Alba					•	•	•					
Unasul	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
TLC com EUA								•	•	•		
OTCA		•			•	•	•	•	•		•	•

Fonte: tratados internacionais vigentes.

Elaboração do autor.

8. No Preâmbulo do Tratado Constitutivo da Unasul afirma-se que a integração sul-americana deve incluir as conquistas e avanços obtidos pelo Mercosul, pela CAN e por Chile, Guiana e Suriname, devendo ir além da convergência destes processos. Neste sentido, entende-se não ser objetivo da organização fundir em seu âmbito estas experiências. O tema comercial aparece no tratado na forma vaga de "cooperação econômica e comercial".

9. Nessa listagem, bem como na análise posterior, não está considerada de maneira mais aprofundada a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), criada pelo Tratado de Montevidéu, em 1980, sucessora da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada por tratado de mesmo nome, em 1960. Da Aladi participam Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Apesar de ter como objetivo final a formação de um mercado comum latino-americano, a organização, na realidade, tornou-se quadro jurídico que abarca sobretudo acordos preferenciais tarifários de comércio setoriais entre os participantes. Destes acordos, alguns são válidos para todos os membros e outros são de alcance parcial, podendo ser entre dois ou mais participantes. Dessa forma, considera-se que, em comparação com as outras iniciativas de integração com países sul-americanos, a Aladi deve ser tratada separadamente em razão da consolidação de seu caráter predominantemente facilitador do comércio. Neste sentido, não será abordada neste artigo.

Além das iniciativas de integração apontadas anteriormente, na tabela 2 consta também linha contendo os Estados Unidos, referindo-se à qualidade de o país sul-americano ter tratado de livre comércio (TLC) com a potência hemisférica. A tabela, dessa forma, permite boa visualização da existência de quatro subgrupos, no que concerne à participação em iniciativas de integração na América do Sul, mais ou menos bem definidos: mercosulista, bolivariano, liberal e caribenho. Basicamente, o fator que distingue os membros do grupo mercosulista é a participação no Mercosul, ao passo que para o grupo caribenho, é ser integrante do Caricom. Mais adiante, será feita melhor caracterização. Para compreender a distinção entre os outros dois grupos, por seu turno, um breve histórico a respeito dos processos de integração experimentados entre os países andinos traz uma grande contribuição.

Em 1969, por meio do Pacto de Cartagena, o Grupo Andino foi formado contando com a participação dos quatro atuais membros da CAN, mais Chile e Venezuela. Os objetivos do bloco iam além da formação de área de livre comércio, contando com a pretensão de que políticas comuns fossem formuladas em diversos setores econômicos relacionados ao comércio internacional. Em 1977, com o avanço das políticas liberais no Chile – sob o comando de Pinochet e a orientação dos economistas norte-americanos da escola de Chicago – esse país decidiu se retirar do grupo, alegando que as reformas econômicas que estava realizando eram incompatíveis com a presença no bloco. Entre os países restantes, a integração não avançou muito até o final dos anos 1980, principalmente em função das crises do petróleo, da crise da dívida externa e dos modelos de desenvolvimento pautados na substituição de importações, que davam pouca abertura para a coordenação de políticas econômicas. Em 1996, o Grupo Andino transformou-se na CAN, neste momento com a pretensão de tornar-se união aduaneira, seguindo a tendência do Mercosul e, de forma mais ampla, do livre-cambismo e do chamado "novo regionalismo" ou "regionalismo aberto" da década. Em 2006, já sob o comando de Hugo Chávez, a Venezuela abandonou a CAN, acusando Peru e Colômbia de terem destruído o bloco ao terem firmado TLCs com os Estados Unidos (ALMEIDA, 2008).

A formação dos subgrupos bolivariano e liberal, dessa forma, é consequência de divisão ideológica entre os quatro participantes restantes da CAN, cada par destes se voltando para algum dos dois países que tinham deixado o bloco anteriormente. De um lado, Colômbia e Peru elegeram presidentes (Álvaro Uribe e Alan Garcia, respectivamente) que não romperam profundamente com a política econômica neoliberal dos anos 1990, nos anos 2000, e permaneceram com relações cooperativas com os Estados Unidos. Por esta e outras razões, os dois países levaram à frente a assinatura de TLCs com os Estados Unidos, penderam para o lado do Chile e lançaram oficialmente a AIP em 2011, sob a iniciativa principalmente do presidente peruano. Do outro lado, também nos anos

2000, porém em momentos distintos, Bolívia e Equador elegeram governos que têm sido nomeados neodesenvolvimentistas[10] (Evo Morales e Rafael Correa, respectivamente), inclinando-se para o lado venezuelano e vinculando-se ao projeto da Alba. Dessa forma, o antigo Grupo Andino, o qual contava com seis integrantes, por razões ideológicas dos governos que estes países tiveram desde a década de 1970 até a de 2000, teria se subdividido ao meio. Isto não significa, logicamente, que a CAN tenha deixado de existir. Apenas revela que este processo de integração tende a não apresentar avanços futuros significativos, uma vez que seus integrantes estão voltados com maior ênfase para projetos paralelos (SARAIVA, 2010, p. 10).

O caso venezuelano merece ser tratado separadamente, uma vez que o país se caracteriza como aquele que tem buscado ligar diretamente os grupos bolivariano e mercosulista. Quando a Venezuela deixou a CAN, em 2006, passados pouco mais de dois meses, assinou o protocolo de adesão ao Mercosul. Ao mesmo tempo, ao lado do Brasil, a Venezuela foi importante entusiasta da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e, posteriormente, da Unasul. Em que pese a formação liberal de Simón Bolívar, a referência ao libertador tem sido invocada pelo governo de Hugo Chávez associada, por um lado, ao socialismo e a uma concepção de mundo antiliberal e, por outro, ao estímulo à integração entre os países latino-americanos. Ademais, esta ideologia bolivariana atualizada para o século XXI tem posicionamento contrário à atuação dos Estados Unidos na América Latina, avaliada como imperialista – na origem, o bolivarismo era contrário à hegemonia espanhola na região. Portanto, é sob atitude reativa aos resultados das políticas neoliberais da década de 1990 e às iniciativas americanas para o subcontinente que a Venezuela propõe, com a Alba, a integração latino-americana.

Se inicialmente a proposta da Alba tinha entre seus principais propósitos se apresentar como alternativa ao projeto de iniciativa dos Estados Unidos de formar a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), mais recentemente, com o malogro definitivo da Alca evidenciado na Conferência de Cúpula das Américas de Mar Del Plata, em 2005, a antagonização do projeto posiciona-se em relação à assinatura de mais TLCs entre países sul-americanos e a grande potência hemisférica. Isto é evidente na alteração da própria nomenclatura do projeto: antes, chamava-se Alternativa Bolivariana para as Américas e formava sigla parecida com a da Alca com a intenção de polarização; recentemente, a nomenclatura foi modificada para Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – o que ressalta a necessidade de união entre os países latino-americanos –, além de que foi incluído o termo

10. De acordo com Coutinho (2006, p. 116), "uma das principais diferenças entre o desenvolvimentismo predominante entre as décadas de 1940 e 1970 e o neodesenvolvimentismo em gestação nos anos 2000 é que, uma vez situado em um contexto mais democrático, este último dá mais ênfase ao problema da desigualdade social, algo secundário ou mesmo fora das preocupações no passado da região (...). Outras diferenças são a maior abertura ao comércio global e a prioridade adquirida pela integração sul-americana".

Tratado de Comércio dos Povos (TCP) ao final da sigla, perfazendo Alba-TCP, em clara referência – e, novamente, tentativa de antagonização – aos TLCs, os quais são vistos pelo grupo bolivariano como estratégia maquiaveliana do tipo "dividir para conquistar" dos Estados Unidos em direção à América do Sul. Este tipo de evidência simplifica e revela as diferenças entre os discursos dos subgrupos bolivariano e liberal a respeito do papel que aceitam conferir à superpotência na região.

Especialmente em função desse discurso contra os Estados Unidos presente tanto na política externa venezuelana como no texto dos tratados constitutivos da Alba, politicamente, a proposta de integração de Chávez não se caracteriza como atrativa para todos os países sul-americanos. Por isto, paralelamente, a Venezuela apoia as outras iniciativas de integração que, ainda que não se possa afirmar que sustentem, ao menos não ferem este seu posicionamento porque propõem inserção autônoma do continente na política global: Mercosul e Unasul. Dessa forma, a partir de seu processo de entrada no Mercosul, o subgrupo mercosulista e o bolivariano apresentam-se com ligação mais próxima, ainda que política. Esta ponte, ademais, tem importante potencial em facilitar o papel da Unasul em promover a coalizão política de seus integrantes na arena global – pelo menos, uma parte destes, mais da metade.

Uma questão importante, reveladora dessa maior afinidade entre os grupos bolivariano e mercosulista, é o contexto tanto das discussões prévias como da criação propriamente dita do Banco do Sul. Mesmo havendo diferenças entre estes com relação ao papel do banco na integração sul-americana, participaram ativamente do debate e das negociações para sua criação apenas os países pertencentes a estes dois subgrupos, sendo os sete os fundadores do banco. Os demais países do subcontinente, apesar de terem sido convidados, não quiseram participar de sua fundação. Este caso é essencial para que se observe a existência de interesses divergentes na América do Sul, pois o debate em torno da criação do banco tornou-se mais estridente a partir da crise financeira de 2008. O discurso encaminhava-se no sentido de que a dependência em relação ao dólar deveria ser minimizada de alguma forma e que deveria ser pensada nova arquitetura financeira para a região. Vale ressaltar que tanto a Alba como o Mercosul apresentam sistemas de pagamentos regionais que buscam reduzir esta dependência e otimizar os custos de transação no comércio regional: o Sistema Único de Compensação Regional (Sucre) e o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML), respectivamente. Este discurso não se alinhava com o posicionamento dos grupos liberal e caribenho, que têm forte ligação – política e econômica – com os Estados Unidos.

No contexto da diferença entre as posições dos grupos bolivariano e liberal com relação ao papel dos Estados Unidos na América do Sul, a política externa colombiana é a que apresenta mais afinidades com a da superpotência. Isto se deve sobretudo ao apoio militar e financeiro prestado pelos norte-americanos aos

colombianos no combate ao narcotráfico e aos grupos insurgentes a este ligados, sejam guerrilheiros ou paramilitares. Para além desta questão, a doutrina Respice Polum, formulada no governo de Marco Fidel Suarez (1918-1922), é fator anterior que marcou a política externa colombiana ao longo de todo o século XX.

> Segundo essa doutrina, o país deveria adotar um alinhamento incondicional às diretrizes dos EUA em matéria de política externa, sob a convicção de que, além de pertencer à esfera de influência da "estrela polar do Norte", a Colômbia poderia tirar grande proveito dessa situação (SANTOS, 2010, p. 68).

A partir dos anos 1980, aumentaram as pressões provenientes dos Estados Unidos no monitoramento do combate ao narcotráfico na América Latina, pois esta se tornou a principal preocupação de segurança dos americanos com relação ao continente, em substituição à ameaça do comunismo existente na Guerra Fria. Neste novo contexto, a Colômbia tornou-se o foco das investidas norte-americanas. Gradativamente, os governos colombianos que se seguiram foram cedendo a esta pressão, principalmente em função do fracasso do Estado em conter os grupos insurgentes, os quais se tornaram cada vez mais poderosos ao associarem-se ao tráfico de drogas. Em 1998, a internacionalização do problema colombiano completou-se com o lançamento do Plano Colômbia, com financiamento bilionário quase exclusivo dos Estados Unidos para o combate ao narcotráfico por meio da fumigação das plantações de coca e da militarização do conflito contra as guerrilhas e os paramilitares (SANTOS, 2010).[11]

Após os atentados de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e a formulação da política da guerra contra o terror pelo presidente George W. Bush, os guerrilheiros colombianos foram enquadrados no conceito de narcoterrorismo. Do lado colombiano, a eleição de Álvaro Uribe, com sua disposição a executar políticas públicas agressivas para restaurar a legitimidade do Estado e combater os grupos insurgentes, resultou na mais completa militarização do conflito. A parceria com os Estados Unidos intensificou-se – em 2007, foi lançado o Plano Colômbia II, com prazo de duração planejado até 2013 – e transcendeu os limites do combate ao narcotráfico, implicando acordos com a potência hemisférica em outras áreas temáticas. Neste aspecto, merece destaque a assinatura do TLC em 2006. Conforme aponta Santos (2010, p. 82), "desde o início de sua gestão, Álvaro Uribe havia associado o tema comercial ao de segurança na sua relação bilateral com os EUA".

Depois de dois mandatos de Uribe (2002-2010), Juan Manuel Santos, ex-ministro da defesa do governo, elegeu-se presidente e contrariou as expectativas

11. O plano tem duas faces: uma socioeconômica e outra militar-policial. Contudo, mais de 75 dos recursos foram destinados a esta segunda vertente (Poletto, 2009, p. 149).

ao iniciar sua administração propondo diversas mudanças na política externa da Colômbia. Entre as iniciativas, cabe destacar a disposição em recompor as relações diplomáticas com o Equador e a Venezuela e a vontade expressa de reduzir a dependência em relação a Washington no combate ao narcotráfico e às guerrilhas. Outra questão importante foi a indicação e a eleição de María Emma Mejía, em março de 2011, para ocupar o cargo de secretária-geral da Unasul – vago após a morte do ex-presidente argentino Néstor Kirchner –, revelando interesse em envolver mais o país na integração política com os sul-americanos. De acordo com Ramírez (2011, p. 84), "Santos tem mostrado que quer jogar em muitos tabuleiros para conquistar certa autonomia em relação aos dois polos hemisféricos [Brasil e Estados Unidos]". A indisposição com os norte-americanos deve-se principalmente pela demora do Congresso dos Estados Unidos em ratificar o TLC e suas repetidas diminuições nos recursos liberados para o combate ao narcotráfico. Em 2010, a Corte Constitucional colombiana julgou inexistente acordo que permitia a utilização pelos norte-americanos de bases militares colombianas, fato que ajudou a melhorar a imagem do país perante os vizinhos – em especial, a Venezuela. Com relação ao Brasil, apesar do aumento dos fluxos de comércio e investimento nos anos 2000, Santos declarou que a formação da AIP tinha como um de seus objetivos contrabalançar o peso econômico do país na região. Neste sentido de diversificação de parceiros, a Colômbia assinou, em 2011, protocolo com a China para a construção de ferrovia para ligar portos em águas colombianas nos oceanos Pacífico e Atlântico, como alternativa ao canal do Panamá. De qualquer forma, como ainda é recente sua eleição, é possível apenas afirmar que o quadro aponta para tentativa colombiana de atuação de equidistância para com o Brasil, a China, os Estados Unidos e os vizinhos sul-americanos, o que pode ser problemático para o projeto de coalizão política da Unasul.

A posição peruana e os desdobramentos políticos recentes no país também merecem atenção especial para análise das possibilidades de construção de consensos na América do Sul. Nos anos 1990, o governo de Alberto Fujimori executou reformas liberais no país com o intuito de controlar a hiperinflação que ultrapassava os 7.000 anuais, reduzir o desemprego e lidar com o pagamento da dívida externa. Em sua vertente política, o combate militar contra a atuação dos grupos insurgentes Sendero Luminoso e Movimento Revolucionário Tupac Amaru, ambos ligados ao narcotráfico, garantia o apoio da opinião pública ao governo. Após o autogolpe de 1992, a pena de morte foi instaurada para crimes de terrorismo (POLETTO, 2009, p. 159), o que, com o apoio financeiro e logístico dos Estados Unidos para barrar o transporte da pasta de coca do Peru para a Colômbia e outras medidas adotadas pelo governo, proporcionou o sucesso de Fujimori em derrotar estes grupos, pelo menos temporariamente. Como no caso colombiano, o Peru, com sua política agressiva contra o narcotráfico e as reformas pró-mercado, contava com amplo apoio político dos Estados Unidos.

Nos governos de Alejandro Toledo (2001-2006) e Alan García (2006-2011), pouco mudou a política econômica peruana, mantendo-se também a proximidade com a potência hemisférica. Em ambos os casos, em função da abertura econômica executada na era Fujimori, houve entrada intensa de investimento direto externo (IDE) no país, principalmente nos setores de mineração e energia, resultando nos mais altos índices de crescimento econômico da América do Sul na década de 2000 (BARROS e HITNER, 2010, p. 154). Em 2006, o Peru assinou o TLC com os Estados Unidos, no governo Toledo. Em 2009, já devidamente ratificado pelas duas partes, o acordo passou a viger no governo de García, o qual foi grande entusiasta da formação da AIP com Chile, Colômbia e México.

A eleição de Ollanta Humala em 2011 – com posse em julho –, contudo, promete reverter o alinhamento peruano ao grupo liberal. Apesar de o novo presidente eleito ter mudado o discurso que proferia nas eleições de 2006, o qual era simpatizante das ideias de Chávez e do projeto de integração alternativo do grupo bolivariano, ainda assim, é praticamente certo que o novo presidente peruano não seguirá com o projeto da AIP, uma vez que demonstrou interesse em ingressar seu país no Mercosul – apesar de haver problemas de compatibilidade de perfil tarifário nesta empreitada. Ademais, em sua campanha, Humala revelou apreço pelo modelo brasileiro (FOWKS, 2011, p. 7) de crescimento econômico a partir da associação entre Estado e mercado, com distribuição de renda. Dessa forma, sua eleição deve contribuir para a coalizão política na América do Sul, pois o Peru se soma ao grupo maior de países com mais afinidades formado por bolivarianos e mercosulistas.

Com relação ao grupo caribenho, além de se tratar de países com relações comerciais escassas com os vizinhos sul-americanos e com bastante dependência da ajuda proveniente dos Estados Unidos e da Europa (tabelas 3 e 4), as diferenças referentes ao próprio sentimento de pertencimento à América do Sul são enormes. Guiana e Suriname têm populações com formações étnicas distintas às dos demais países sul-americanos, contando com grande presença de indianos e indonésios, ademais de seus colonizadores originários, ingleses e holandeses, respectivamente. Além disso, com relação não apenas à colonização, mas também ao idioma falado, à cultura e às religiões predominantes, os dois países não encontram paralelos na América do Sul, mas no Caribe. No Caricom, por exemplo, à exceção de Suriname e Haiti, todos os demais países integrantes são de colonização britânica, não havendo participante com colonização de origem espanhola ou portuguesa. Como diferença adicional, os dois países em questão obtiveram suas independências tardiamente, na segunda metade do século XX, e, por esta razão, apresentam instituições estatais menos consolidadas.

TABELA 3
Principais parceiros comerciais de Guiana e Suriname (2010)

GUIANA				SURINAME			
Importação		Exportação		Importação		Exportação	
Parceiros	Percentual	Parceiros	Percentual	Parceiros	Percentual	Parceiros	Percentual
EUA	21,05	EUA	16,31	Trinidad e Tobago	30,54	Guiana	33,14
Trinidad e Tobago	20,39	Reino Unido	13,87	EUA	18,98	Barbados	32,54
Ant. Holandesas	11,11	Alemanha	9,67	Países Baixos	15,45	Trin. e Tobago	12,41
Suriname	10,83	Ucrânia	8,46	China	5,66	Países Baixos	5,34
China	4,30	Jamaica	7,49	Brasil	4,08	Jamaica	4,43

Fonte: United Nations Commodity Trade Statistics Database (UN-COMTRADE).
Elaboração do autor.

TABELA 4
Ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD) recebida por Guiana e Suriname (2008)
(Em US$)

DOADORES	RECEPTORES	
	Guiana	Suriname
Estados Unidos	25.570.000	0
Reino Unido	46.600.000	0
Países Baixos	0	67.580.000
Comissão Europeia	53.390.000	24.710.000
Total de ajuda recebida	165.530.000	101.500.000
Ajuda/PIB	14,28	3,35

Fonte: Banco Mundial.
Elaboração do autor.

Apesar de todas essas diferenças, os dois países caribenhos são conscientes de que a integração com os vizinhos sul-americanos pode contribuir muito para seu desenvolvimento. Desde 2005, com o fim do tratamento preferencial que a UE conferia ao açúcar proveniente destes países, cresceram seus interesses em diversificar o destino de suas exportações. Além disso, ambos expressam publicamente o desejo de tornarem-se ponte entre os mercados do Mercosul, do Caricom e da América do Norte. Mais do que isto, demonstram interesse em ingressar integralmente no Mercosul, aguardando as negociações bilaterais entre o Caricom e este bloco.[12] Para atingirem estes objetivos, apostam na construção de infraestrutura de transportes – a qual se mostra presente em projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA) – que ligue o Norte brasileiro às suas costas litorâneas no Caribe. Acreditam que esta ligação ajudará, inclusive,

12. Os dois blocos negociam tratado comercial há mais de dez anos. Um dos principais problemas parece ser a incompatibilidade dos perfis tarifários.

na ocupação e no desenvolvimento sustentável de seus interiores, os quais são pouco povoados.

No que concerne à coalizão em torno de posicionamentos políticos comuns, esta se apresenta como um dos objetivos tanto da Unasul como do Caricom. Dessa forma, em caso de resoluções divergentes sobre um tema em cada um destes organismos, Guiana e Suriname precisarão optar por uma destas em sua atuação política internacional. São estes os casos em que a falta de identidade sul-americana destes países pode enfraquecer o papel da Unasul como construtora de consensos na região. Ainda que, em grande medida em função de seu problema fronteiriço com a Venezuela,[13] no passado, a Guiana apoiara o Reino Unido em detrimento da Argentina no caso da Guerra das Malvinas, por exemplo.

O grupo mercosulista, por sua vez, é o que tem apresentado, apesar da crise no final dos anos 1990, maior coesão entre seus membros – no sentido de permanecer com os mesmos fundadores e de estes só negociarem preferências comerciais com terceiros em conjunto – desde sua formação, em 1991 (Tratado de Assunção). Em seus primeiros anos de existência, o Mercosul foi um sucesso no que se refere ao aumento dos fluxos de comércio entre os Estados Partes. Entretanto, após a desvalorização cambial brasileira, em 1999, e as consequentes crises política e da dívida argentinas em 2001, o bloco e seu modelo de regionalismo aberto entraram em crise. Tanto a área de livre comércio como a união aduaneira, de toda forma, jamais foram consolidadas – agenda que tem sido retomada, respeitando-se os diferentes estágios de desenvolvimento dos países-membros e de forma gradual, desde o final dos anos 2000. A partir da Cúpula de Assunção de 2003, o projeto foi relançado, perdendo a ênfase livre-cambista e buscando maior integração nas esferas política e social, bem como a equalização das assimetrias estruturais econômicas.

Nesse sentido, a mudança de enfoque, entre outras razões, foi causada, de um lado, pela crise do modelo e, de outro, pelas mudanças de governo, sobretudo no Brasil e na Argentina, a partir das eleições de Luiz Inácio Lula da Silva e de Néstor Kirchner, respectivamente, para as presidências destes países. Estes governos substituíram o conjunto de políticas econômicas liberais de seus antecessores por programas neodesenvolvimentistas com diferentes nuances, essencialmente caracterizados por controle da abertura econômica, maior intervenção do Estado na economia e preocupação com a desigualdade social (COUTINHO, 2006, p. 116).

13. Essa questão fronteiriça permanece latente até a atualidade, mas os dois países têm priorizado a cooperação em suas relações. O tratamento do litígio tem ocorrido pacificamente, com os bons ofícios de representante do secretário-geral da ONU. Guiana e Suriname, por seu turno, também têm litígio lindeiro entre si. Parte deste, relativa ao mar territorial, foi resolvida em 2007, mediante arbitragem jamaicana. Contudo, as demandas concernentes às regiões do Triângulo do Sul ou do Triângulo do Novo Rio permanecem.

Ao grupo, somaram-se os presidentes Tabaré Vazquez no Uruguai, em 2005, e Fernando Lugo no Paraguai, em 2008.

Essa renovação de administrações teve como consequência para o Mercosul, nos anos seguintes, a priorização de temas voltados para as integrações política e social no bloco. Na esfera política, a criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul), em 2005, apresenta-se como marco de institucionalização.[14] Outro passo importante neste sentido foi a criação do cargo de alto representante-geral do Mercosul, em 2010, com diversas funções ligadas ao incentivo da cooperação para o desenvolvimento entre os membros, além da representação do bloco perante países e entidades terceiras sob mandato expresso do Conselho do Mercado Comum.[15] Do ponto de vista social, foi fundado o Instituto Social do Mercosul, em 2007, com o objetivo de contribuir para que os países do bloco atingissem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) pactuados na ONU. Ademais, no final de 2010, foi proposto plano de ação para a conformação progressiva do Estatuto da Cidadania do Mercosul, objetivando a livre circulação de pessoas, a igualdade de direitos entre os cidadãos dos países-membros e a igualdade de condições para acesso ao trabalho, à saúde e à educação.

A respeito da integração econômica, esses novos governos no Cone Sul passaram a tratar com mais atenção a heterogeneidade estrutural das economias do bloco. O principal instrumento gerado com esta meta, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), iniciou suas operações em 2004, financiando projetos – a fundo perdido – que visam principalmente desenvolver a competitividade das economias menores e das regiões com menos progresso. De acordo com Souza, Oliveira e Gonçalves,

> o Paraguai e o Uruguai têm sido os principais receptores dos recursos do Focem (...) [e] destaca-se a quantidade de projetos financiados nos programas de Convergência Estrutural, que visa a investimentos em infraestrutura, e de Coesão Social, cujo propósito é mitigar as disparidades sociais existentes (2011, p. 11).

Toda essa nova concepção da integração de cunho político e social, depositada no Mercosul a partir de 2003, merece atenção, uma vez que pode abrir espaço para situação de concorrência de competências com a Unasul. Neste aspecto, a abertura para a ampliação do bloco com a entrada plena de novos vizinhos, de um lado, e o avanço no sentido da integração política, de outro, tendo como expoente no limite a ampliação das atribuições do Alto-Representante Geral – sob

14. Ainda que não seja possível afirmar que o Parlasul represente instituição supranacional, em função da limitação de suas competências, é a iniciativa mais avançada neste sentido no Mercosul. Ganha mais relevância mormente porque busca legitimar democraticamente a atuação dos parlamentares com eleições diretas nos países-membros.

15. O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, antes ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR) do Brasil, foi designado por unanimidade entre os Estados Partes para ocupar o cargo em 2011.

a orientação do Conselho do Mercado Comum – seguindo o modelo europeu de política externa comum,[16] podem chocar-se diretamente com o papel que a Unasul pretende ter neste campo, de acordo com a letra do Artigo 14 do Tratado Constitutivo da Unasul.

Por último, o Chile seguiu trajetória diferenciada dos demais países sul-americanos no que se refere ao projeto de desenvolvimento econômico. Conforme mencionado, o país promoveu reformas liberais desde meados dos anos 1970, o que culminou, inclusive, em sua retirada do Pacto Andino, tornando-se apenas membro observador. Desde então, sua participação em processos de integração regional na América do Sul seguiu bastante reduzida, restringindo-se à permanência como membro da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), depois Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) – as quais, apesar dos nomes ambiciosos, na verdade, são um conjunto de acordos de preferências comerciais setoriais que não são recíprocos a todos os membros. Este posicionamento mais autônomo frente à integração na região se repetiu na ocasião da criação do Mercosul. Como bem lembra Jaguaribe,

> à diferença dos demais países do Cone Sul, o Chile não aderiu ao Mercosul, ainda que mantenha um acordo de cooperação com o bloco. A principal objeção chilena, tal como foi oficialmente formulada, era de que o Chile havia optado por tarifas inferiores às adotadas pelo Mercosul, o que ocasionaria, no caso de levar a cabo a afiliação do Chile, uma elevação de suas tarifas, o que não lhe parecia conveniente (2005, p. 2).

Posteriormente, o país esteve presente na Cúpula de Brasília, em 2000, quando foi criada a IIRSA, a qual nascia naquele momento com caráter liberal e objetivava a construção da infraestrutura de transportes, energia e comunicação necessária para o crescimento do comércio no continente e a formação de corredores de exportação (BARROS, PADULA e SEVERO, 2011, p. 38). Ainda no governo de Ricardo Lagos (2000-2006), os chilenos assinaram TLCs com Estados Unidos, China e UE, obstaculizando qualquer possibilidade de futura adesão plena do país em algum dos blocos econômicos sul-americanos.

Um dos principais problemas do ponto de vista da formação de consensos no continente com relação à participação do Chile na Unasul é a sua recente adesão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), aprovada pela instituição no final de 2009. A OCDE consolidou-se historicamente como um clube de países desenvolvidos no qual as nações do Norte definem

16. Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, no final de 2009, a UE conta com a Política Externa e de Segurança Comum, a qual é executada, na prática, em parte pelo presidente do Conselho Europeu e em parte pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Desde a criação deste cargo, a inglesa Catherine Ashton ocupa-o.

parâmetros e padrões em diversas áreas que, de um lado, os países-membros devem cumprir e, de outro, de alguma forma orientam a atuação destes na política internacional. Neste sentido, por se tratar a Unasul de organização em que a característica é a cooperação Sul-Sul regional, o fato de o Chile ser parte da OCDE pode revelar-se no mínimo problemático.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram apontadas duas maneiras pelas quais a América do Sul pode contribuir com a formação da governança global e, com isso, ter maior influência nas relações internacionais. De um lado, a partir do debate entre seus países sobre as questões presentes na agenda política internacional, o continente pode buscar a formação de posicionamento conjunto a ser adotado nas arenas multilaterais globais em que as regras da governança global são constituídas em cada área temática. De outro, a partir da institucionalização da integração regional, os países sul-americanos podem aumentar sua capacidade de resolver as controvérsias presentes na região com seus meios – mormente a manutenção da paz e da estabilidade política na região –, prescindindo do apelo a instâncias globais. Em qualquer uma destas formas, a Unasul é organismo central para sua consecução exitosa.

Começando pela segunda forma, mesmo que a institucionalização da Unasul ainda apresente grau baixo de supranacionalidade, é possível identificar alguns casos de destaque em que a organização, desde sua criação formal, foi capaz de dirimir, por meio do diálogo, eventuais problemas que ocorreram com alguns países ou entre países do continente. O primeiro destes, de setembro de 2008, refere-se à Declaração de La Moneda, proferida pelos presidentes sul-americanos reunidos extraordinariamente em Santiago do Chile, na qual apoiaram o presidente boliviano Evo Morales e afirmaram que não reconheceriam qualquer situação que implicasse golpe civil e ruptura da ordem institucional ou que comprometesse a integridade territorial da Bolívia. Os presidentes condenavam, em especial, massacre ocorrido em Pando, departamento que abriga movimento separatista do país e onde se localiza a cidade de Santa Cruz de La Sierra, o mais populoso dos municípios bolivianos.

O segundo episódio aconteceu em outubro de 2010, após tentativa de golpe contra outro presidente sul-americano – desta vez, Rafael Correa, do Equador. Os chefes de Estado e de governo da Unasul emitiram a Declaração de Buenos Aires, na qual condenaram os eventos ocorridos naquele país, sobretudo o sequestro do próprio presidente por policiais insurgentes. Novamente, foi afirmado que os países sul-americanos não dariam respaldo a qualquer golpe que visasse derrubar governos eleitos de maneira legítima e democrática. Ameaçaram, além disso, em caso de nova ocorrência deste tipo de episódio, adotar medidas como o fechamento de fronteiras e a suspensão do comércio, do tráfico aéreo e da provisão de energia, serviços e outros abastecimentos. Posteriormente,

em novembro desse ano, estas medidas e outras adicionais para casos de ruptura da ordem democrática em países da América do Sul foram sistematizadas pelo Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia. Dessa forma, observa-se a contribuição destes episódios e da consequente atuação diplomática dos demais países para o avanço na institucionalização da organização.

O último caso, desta vez entre países sul-americanos, refere-se à crise diplomática entre Colômbia e Equador – que também envolveu Venezuela –, originada a partir da incursão do exército colombiano em território equatoriano próximo à fronteira entre os dois países, em março de 2008, ocasião em que um dos líderes do movimento insurgente das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), Raúl Reyes, foi executado. O Equador exigiu pedido de desculpas e, na ausência deste,[17] rompeu as relações diplomáticas com o país. Com a crise política, diversos presidentes sul-americanos se dispuseram a ajudar a resolver a controvérsia e exigiram explicações da Colômbia. Nessa ocasião, a Unasul ainda não tinha sido criada.

A crise diplomática entre os dois países foi parcialmente resolvida com o apoio de outros países latino-americanos na ocasião da XX Cúpula do Grupo do Rio, em Santo Domingo, República Dominicana, uma semana após o ocorrido. Foi emitida declaração em que a Colômbia se desculpava pela ação militar e se comprometia a não repetir investidas desta natureza no futuro sob qualquer circunstância. As relações diplomáticas entre os dois países, contudo, só foram reatadas completamente após longas negociações bilaterais. O anúncio foi feito na ocasião da Cúpula da Unasul, em Georgetown, em 2010, fato que deixou claro o reconhecimento ao papel desenvolvido pela organização em promover a paz e a cooperação entre os países sul-americanos.

A respeito da construção de consensos para atuação na política global, por outra parte, o cenário que se buscou apresentar neste artigo revela a presença de grandes desafios. Entre os quatro subgrupos de países identificados no continente de acordo com a participação em processos de integração sub-regionais, as principais diferenças detectadas estão relacionadas com seus projetos de desenvolvimento, os quais partem de visões de mundo distintas que resultam em estratégias de inserção internacional variadas.

Por se tratarem de países pertencentes ao hemisfério ocidental americano, um dos principais fatores de diferenciação está no papel que estes se propõem a conferir aos Estados Unidos na região, de acordo com o desenvolvimento histórico

17. A Colômbia propôs-se a se desculpar formalmente apenas pela entrada de aeronaves no Equador com a finalidade de buscar pertences dos guerrilheiros mortos na operação. O presidente Rafael Correa, entretanto, julgou este pedido insuficiente, insistindo que se desculpassem do bombardeio em território além do rio Putumayo.

das relações de cada um com a superpotência. Os liberais e os caribenhos, com relações mais próximas com os norte-americanos, aceitam exercer inserção alinhada com eles. Bolivarianos e mercosulistas, por sua vez, propõem abordagem mais autônoma, os primeiros propondo até mesmo o enfrentamento.[18] Esta disparidade se refletiu, por exemplo, nos diferentes votos de Colômbia e Brasil no Conselho de Segurança da ONU na ocasião da proposta encaminhada pelos Estados Unidos para a intervenção militar na Líbia, em 2011. Enquanto os colombianos apoiaram a iniciativa, os brasileiros abstiveram-se de votar, sob a crença de que o uso da força talvez não fosse o melhor meio para acabar com a violência no país e proteger os civis. Observa-se, portanto, claro malogro de um dos objetivos específicos constante no Estatuto do Conselho de Defesa da Unasul: "contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa" (UNASUL, 2008a, p. 4).

Outro exemplo de posições distintas adotadas pelos subgrupos ocorreu em 2009 e 2011, durante as reuniões da ONU sobre mudanças do clima, realizadas em Copenhague e Bangcoc, respectivamente, com o objetivo de chegar a um acordo para substituir o Protocolo de Quioto e enfrentar o aquecimento global. As diferenças expressavam-se principalmente com relação à proposta de criação do mercado de créditos de carbono – de iniciativa eminentemente estadunidense –, a partir do qual, resumidamente, países ou empresas com grandes emissões de gases estufa poderiam comprar créditos de carbono – ativos emitidos por instituições com projetos ambientais que captam estes gases e reduzem seu volume na atmosfera – para compensar a poluição que causam no meio ambiente. Nas duas reuniões, dividiram-se, de um lado, os bolivarianos, rejeitando qualquer abordagem mercadológica para o assunto e, de outro, os liberais, favoráveis à proposta. O Brasil, por sua parte, adotou posição de certa maneira intermediária em relação aos vizinhos, na qual aceitava o debate sobre a criação deste mercado, mas impunha algumas condições. Em 2011, o representante peruano na reunião afirmou que esta dissonância refletia diferenças ideológicas no continente. Mais uma vez, não se fez valer objetivo específico presente no Tratado Constitutivo da Unasul: "o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da Unasul no cenário internacional" (UNASUL, 2008, p. 2).

Quais são as consequências de todas essas diferenças existentes entre os processos simultâneos de integração existentes na América do Sul – ou, em

18. Em abril de 2011, após a descoberta, por meio de telegramas vazados pelo portal WikiLeaks, de que a embaixadora dos Estados Unidos no Equador teria feito denúncias de corrupção contra a polícia equatoriana, Rafael Correa a declarou como *persona non grata* e exigiu sua saída do país. No dia seguinte, os norte-americanos, julgando a ação do Equador como injusta, responderam com a mesma atitude e expulsaram o embaixador Luis Gallegos de Washington. Dessa forma, nenhum dos três bolivarianos da América do Sul possui mais embaixador nos Estados Unidos. Com isso, as relações diplomáticas entre a superpotência e estes países são feitas por meio de encarregados de negócios.

outras palavras, da convivência desses quatro subgrupos com visões diferenciadas sobre o papel que a integração no continente deve cumprir – para o desenvolvimento da Unasul como instituição em que os interesses dos países sul-americanos são debatidos e convergidos? A organização não consegue cumprir este papel satisfatoriamente, seguindo com perfil intergovernamental e baixo grau de institucionalização e apresentando avanços mais significativos principalmente em duas situações: *i)* em áreas temáticas nas quais a produção de consensos não costuma ter confronto direto com os projetos de desenvolvimento dos subgrupos, com destaque para a elaboração dos projetos inseridos na IIRSA, incorporados pela Unasul no Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), os quais são investimentos do interesse de qualquer um dos países, seja qual for o bloco econômico ao qual estão vinculados, e também para os projetos de cooperação técnica para o desenvolvimento nas áreas de saúde e educação; e *ii)* em áreas temáticas em que as questões abordadas não são tratadas – ou, ao menos, não são o foco – no âmbito dos outros esquemas de integração existentes no subcontinente, destacando-se a resolução de situações de conflito, internas ou bilaterais, sob a égide do Conselho de Defesa da Unasul.

Em decorrência, a falta de projeto de integração econômica (produtiva, financeira e comercial) comum a todos os países participantes da Unasul limita a capacidade desta instituição em ser espaço produtor de consensos tanto para a atuação conjunta destes países na política internacional quanto para a formulação coletiva de projeto de desenvolvimento para o subcontinente. Conforme afirma um grupo de autores,

> visões muito distintas sobre o papel do Estado na economia e sobre prioridades de uma inserção internacional dificultam, quando não inviabilizam, a integração em algumas áreas (LIMA, VEIGA e RIOS, 2007, p. 9).

Isso não se deve ao argumento neofuncionalista de que a interdependência econômica é, por uma questão de transbordamento posterior do processo para outras esferas, condição primeira para a integração regional.[19] No caso específico do continente sul-americano, com a baixa integração produtiva e comercial na região como um todo, o problema encontra-se também no fato de que as pressões advindas de parceiros comerciais externos de cada país sul-americano – como China e Estados Unidos – limita a margem política que estes têm para atuarem de forma conjunta – em especial, se esta atuação significar contraposição a posições destes parceiros, até mesmo em temas que não sejam precisamente econômicos. Some-se a isto o fato de que os países da região têm pautas exportadoras muito parecidas – ou seja, competem pelos mesmos mercados, situação que contribui para a efetividade destas pressões externas. São por estas e outras razões que Almeida afirma que

19. Para a abordagem neofuncionalista da integração regional, ver Haas (1958).

quaisquer que sejam as iniciativas que se tomem nos terrenos econômico, político, cultural, social ou militar, parece clara a sobrecarga de trabalho diplomático a ser desenvolvido nos próximos meses, ou anos, de maneira a começar a reduzir o potencial de divergências em torno das prioridades regionais exibidas pelos diferentes países ou grupos de países da região (2008a, p. 84).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. Evolução histórica do regionalismo econômico e político na América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena internacional**, v. 10, n. 2, p. 72-97, 2008a.

_____. Dilemas atuais e perspectivas futuras do regionalismo sul-americano: convergências e divergências. **Temas & Matizes**, n. 14, p. 73-95, jul./dez. 2008b.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 52, n. 2, p. 173-91, 2009.

BARROS, P. S.; HITNER, V. A economia política do Peru: da ruptura interrompida aos dilemas contemporâneos. **Oikos**, v. 9, n. 2, p. 143-64, 2010.

BARROS, P. S.; PADULA, R.; SEVERO, L. A integração Brasil-Venezuela e o eixo Amazônia-Orinoco. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 7, p. 33-41, jul./set. 2011.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise**: 1919-1939. [1946]. Brasília: Editora UnB, 2001.

CAVALCANTE, F. Rendering peacekeeping instrumental? The Brazilian approach to United Nations peacekeeping during the Lula da Silva years (2003-2010). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 2, p. 142-59, 2010.

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe. **Unasur**: un espacio de desarrollo y cooperación por construir. Santiago: ONU, 2011. Disponível em: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/44100/P44100.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>. Acesso em: 12 ago. 2011.

COUTINHO, M. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. **Revista Sociología Política**, n. 27, p. 107-23, nov. 2006.

FOWKS, J. Sobresaltos políticos en el Perú del "milagro" económico. **Revista Nueva Sociedad**, n. 233, p. 4-13, mayo/jun. 2011.

HAAS, E. B. **The uniting of Europe**: political, social and economic forces: 1950-1957. Stanford: Stanford University Press, 1958.

JAGUARIBE, H. **El proyecto sudamericano**. 2005. Disponível em: <http://www.uniondenacionessuramericanas.com/analisis/JaguaribeProyectoSudamericano.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2011.

KEOHANE, R.; NYE JUNIOR, J. S. **Power and interdependence**. New York: Harper Collins Publishers, 1989.

_____. Introduction. *In*: NYE JUNIOR, J. S.; DONAHUE, J. D. **Governance in a globalizing world**. Washington: Brookings Press, 2000. p. 1-27.

KRASNER, S. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, p. 185-205, Feb./Apr. 1982.

LIMA, M. R. S.; COUTINHO, M. Globalização, regionalização e América do Sul. **Observatório Político Sul-Americano** (OPSA), 2005.

_____. Integração moderna. **Observatório Político Sul-Americano** (OPSA), Análise de Conjuntura n. 1, p. 1-15, jan. 2006.

LIMA, M. R. S.; VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. (Coord.). **O Brasil na América do Sul**. 2007. Disponível em: <http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/p_Foro_INTAL_2007_11_01_CINDES.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2011.

MALAMUD, A.; CASTRO, P. Are regional blocs leading to global governance? A skeptical view from Latin America. **Nordic journal of Latin American and Caribbean Studies**, v. 37, p. 111-30, 2007.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**. A luta pelo poder e pela paz. [1948]. Brasília: Editora UnB, 2003.

NYE JUNIOR, J. S. Soft power. **Foreign policy**, n. 80, p. 153-71, Sept./Nov. 1990.

_____. **Soft power**: the means to success in world politics. Jackson: Public Affairs, 2004.

OLSON, M. **The logic of collective action**. Public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

POLETTO, R. S. **Terrorismo e contraterrorismo na América do Sul**: as políticas de segurança de Argentina, Colômbia e Peru. 2009. 217 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais (IREL), Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2009.

RAMÍREZ, S. El giro de la política exterior colombiana. **Revista Nueva Sociedad**, n. 231, p. 79-95, Enero/Feb. 2011.

ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. *In*: ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E. (Org.). **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Editora UnB, 2000. p. 11-46.

RUGGIE, J. G. Multilateralism: the anatomy of an institution. **International Organization**, v. 46, n. 3, p. 561-98, June/Aug. 1992.

SANTOS, M. Passado e presente nas relações Colômbia-Estados Unidos: a estratégia de internacionalização do conflito armado colombiano e as diretrizes da política externa norte-americana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, n. 1, p. 67-88, 2010.

SARAIVA, M. G. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. **Análise de conjuntura OPSA**, n. 7, p. 1-17, jul. 2010.

SMITH, A. **A riqueza das nações**. [1776]. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOUZA, A. M.; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. O fundo de convergência estrutural do Mercosul: agendas e propostas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 5, p. 7-16, jan./mar. 2011.

UNASUL – UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. 2008a. Disponível em: <http://www.pptunasur.com/downloads/tratado-constitutivo-UNASUR.pdf>. Acesso em: 17 out. 2011.

_____. Conselho de Defesa. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul**. 2008b. Disponível em <http://www.unasurcds.org/index.php?view=article&catid=403Aestatuto-cds&id=783Aestatuto-cds&format=pdf&option=com_content&Itemid=188&lang=pt>. Acesso em: 17 out. 2011.

VILLA, R. D. Novas lideranças sul-americanas: clivagens sobre o binômio estabilidade-instabilidade política. **Revista Sociologia Política**, v. 17, n. 32, p. 71-82, 2009.

WALTZ, K. **Theory of international politics.** Columbus: McGraw-Hill, 1979.

_____. Globalization and governance. **Political Science and Politics**, v. 32, n. 4, p. 693-700, Dec. 1999.

WEBER, M. **A política como vocação**. [1919]. Brasília: Editora UnB, 2003.

CAPÍTULO 3

A AMÉRICA LATINA E A ECONOMIA MUNDIAL: CONJUNTURA, DESENVOLVIMENTO E PROSPECTIVA

Carlos Eduardo Martins*

1 INTRODUÇÃO

A análise das conjunturas é um dos desafios mais importantes das ciências sociais contemporâneas. As conjunturas constituem individualidades históricas que articulam de forma própria as múltiplas dimensões temporais, estabelecendo padrões diferenciados e específicos de acumulação, pensamento e organização social. Sua compreensão requer que a análise ultrapasse o tempo imediato e articule outras dimensões da existência. As análises do sistema-mundo têm vinculado as tradições marxistas e braudelianas por meio das obras de Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi e Theotonio dos Santos para buscar uma metodologia analítica de interpretação da conjuntura.[1] Estes autores tomam em consideração a distinção feita por Braudel entre três dimensões do tempo – referentes às estruturas, às conjunturas e ao cotidiano – para a análise do capitalismo como formação econômica, política, ideológica e civilizatória. O tempo estrutural refere-se à longa duração de uma estrutura e fundamenta o desenvolvimento de uma organização social e civilizatória; o conjuntural refere-se às dimensões cíclicas desta organização e possui duração média; e o cotidiano diz respeito à instantaneidade do dia a dia.

Uma vez que as temporalidades são simultâneas, ainda que distintas, pode-se nomear a conjuntura como o espaço temporal de duração média cuja individualidade histórica consiste na articulação específica das tendências propriamente cíclicas, estruturais e anárquicas de uma formação social. Sua compreensão vincula a presencialidade ao fluxo temporal multidimensional, articulando dimensões regressivas e prospectivas, constituindo importante ferramenta para o planejamento dos governos, das forças políticas e dos movimentos sociais. Uma vez que o tempo imediato é anárquico e imprevisível, mesmo que fortemente condicionado pelas longa e média

* Professor adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador da Rede de Economia Global e Desenvolvimento Sustentável (REGGEN).

1. Desde nossa tese de doutorado defendida em 2003 no Departamento de Sociologia da USP, intitulada *Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina*, temos situado entre nossas preocupações de pesquisa a construção de uma metodologia analítica para a interpretação da conjuntura contemporânea.

durações, a compreensão da conjuntura será sempre insuficiente, mas deverá partir da articulação dos tempos estruturais e cíclicos para a apreensão de sua originalidade e tendências heurísticas. O tempo estrutural avança e desgasta-se de maneira irreversível, enquanto os tempos cíclicos estabelecem repetições e regressões que incidem sobre uma nova historicidade que os afeta, modificando suas manifestações.

Neste capítulo se buscará articular os tempos de longa e média duração para situar a conjuntura mundial contemporânea e a sua especificidade na América Latina, bem como as possibilidades de inserção internacional e de modelos de desenvolvimento que se abrem às forças sociais e políticas da região.

2 A CONJUNTURA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA E A ECONOMIA MUNDIAL

O tempo estrutural refere-se à expansão do capitalismo histórico, iniciado com o estabelecimento do moderno sistema mundial no século XVI. Entre seus componentes fundamentais estão a acumulação ilimitada de capital e a tendência decrescente da taxa de lucro. O capital busca o superlucro ou a mais-valia extraordinária e para isto articula-se com o Estado, desloca-se espacialmente e realiza uma constante transformação nas forças produtivas. Podem-se situar dois grandes momentos que marcam uma inflexão no tempo estrutural das forças produtivas: a Revolução Industrial e a revolução científico-técnica. A Revolução Industrial se universalizou entre 1790 e 1970 e estabeleceu a expansão do capitalismo, de um sistema-mundo até então apenas euro-americano, que comerciava com os impérios-mundo asiáticos e africanos, para um sistema mundial que se estruturou em todos os continentes do planeta, impondo, inicialmente por meio do imperialismo, suas formas políticas estatais e o controle direto sobre o uso da força de trabalho.[2] A Revolução Industrial aumentou a taxa de mais-valia e o superlucro ao elevar a produtividade e a intensidade do trabalho, e ao dirigir a produção prioritariamente para os bens de consumo suntuário e o mercado mundial.[3] Neste período, a produtividade se desenvolvia em função da desvalorização da força de trabalho, o que sustentava a ampliação das diferenças entre o valor do trabalho e o da força de trabalho. A qualificação dos trabalhadores desenvolvia-se com lentidão em relação à produtividade e o emprego exigia saberes predominantemente físicos e especializados, bem como intensidade e repetição. Os ganhos salariais acompanhavam

2. Como assinala Paul Kennedy, em *Ascensão e queda das grandes potências* (1987), em 1800 os europeus ocupavam ou controlavam 35% da superfície terrestre do mundo, em 1878 este número tinha aumentado para 67% e, em 1914, para 84%.

3.Entre 1820 e 1870, as exportações cresceram 7,9 vezes mais rapidamente que o PIB *per capita* mundial; entre 1870 e 1913, 2,6 vezes; durante o período de crise e caos sistêmico, entre 1913 e 1950, o crescimento das exportações iguala o do PIB *per capita*; entre 1950 e 1973, o comércio mundial cresce 2,7 vezes mais; e no período de 1973 a 1998 o crescimento das exportações ultrapassou o PIB *per capita* em 3,8 vezes. Concentrou-se o mercado mundial na Europa Ocidental, Estados Unidos, Canadá, Japão e Oceania. Em 1913, 19% da população mundial apropriavam 55% do produto; em 1970, a desigualdade havia se ampliado: 17,4% da população mundial apropriavam 59% do produto (Maddison, 2001).

a distância a expansão da produtividade. A Revolução Industrial teve seu auge nos anos 1960, quando elevou fortemente o nível de emprego nos países centrais, concentrando mais que a sua terça parte no setor industrial, conduzindo a forte ativismo sindical que equiparou a expansão de salários e produtividade, o que contribuiu para a queda da taxa de lucro.[4]

A revolução científico-técnica mundializou-se a partir de 1970, impôs o principio da automação sobre o da mecanização como fundamento técnico do processo produtivo e iniciou a transferência da força de trabalho do setor industrial para o de serviços.[5] A automação atua sobre a estrutura do emprego e inverte o fundamento de geração de produtividade, uma vez que esta passa a depender prioritariamente do aumento do valor da força de trabalho e não mais da sua desvalorização e economia. Com a substituição do trabalho manual pelo intelectual, torna-se ilimitada a qualificação da força de trabalho, que, não mais se restringindo ao uso da tecnologia e à condição de apêndice da maquinaria, passou a exercer uma atividade criadora e inovadora.[6] Este reposicionamento das qualificações da força de trabalho conflita com a lógica da ampliação da taxa de mais-valia, pois tende a reduzir a diferença entre os valores do trabalho e o da força de trabalho. Para que isto não ocorra é necessário criar um alto nível de desemprego[7] que, ao restringir a demanda por trabalhadores, permite a queda dos preços da força de trabalho – a qual é mercadoria – em relação ao seu valor, impulsionado pela expansão da escolaridade, das qualificações e da intensidade

4. Nos Estados Unidos, de 1960 a 1973, os aumentos de produtividade e dos salários reais se equipararam. Enquanto aquela salta de 49,1 para 73,7, estes o fazem de 61,4 a 85,2. A crise de 1974-1975 inicia um rebaixamento dos salários frente à produtividade que se consolida entre 1980 e 1996, com a forte elevação do desemprego. A produtividade alcança o índice de 104,4 e os salários reais 99,5 ao final do período. Em 1997-2001, com a redução do desemprego e a aceleração do crescimento, há novamente uma equiparação nas taxas de expansão, mas isto resulta na crise de 2001. Abre-se novo intervalo de descolamento na expansão destas taxas, que saltam de 106,3 a 143,6 entre 2001 e 2008, no caso da produtividade, e de 100,6 a 121,1 para os salários reais. Ver United States (2010).

5. O conceito de revolução científico-técnica foi formulado por Radovan Richta (1971), em fins da década de 1960, fortemente baseado nas leituras dos *Grundrisse* e de *O Capital*. Posteriormente, foi desenvolvido por Theotonio dos Santos em vários trabalhos, entre eles *Revolução científico-técnica e capitalismo contemporâneo* (1983) e *Revolução científico-técnica e acumulação de capital* (1987). O conceito de revolução científico-técnica aponta o surgimento do conhecimento e da ciência como principais forças produtivas, em substituição à maquinaria e à tecnologia, e assinala a automação como o princípio chave da organização produtiva, substituindo o princípio mecânico.

6. Embora toda atividade de trabalho seja um gasto manual e intelectual/simbólico de energia, a predominância de uma ou outra atividade no emprego concreto de trabalho abstrato e na formação do valor é que permitirá qualificar os trabalhos específicos como manuais ou intelectuais. A revolução científico-técnica promove a redução do tempo socialmente necessário de trabalho manual por meio da automação, impondo outras necessidades sociais. Ela tende a exercer sobre o trabalho manual um papel similar ao que a Revolução Industrial exerceu sobre o trabalho agrícola, até então atividade predominante do trabalho humano, reduzindo-o drasticamente.

7. Os níveis de desemprego se elevaram fortemente nos países centrais a partir dos anos 1970, como se pode observar nos gráficos 5 e 6. Na zona do euro, na Alemanha e no Japão as taxas são significativamente superiores às dos anos 1970. Nos Estados Unidos, a elevação dos níveis de desemprego entre 1974 e 1993 produziu uma significativa queda dos salários dos trabalhadores no período. Estes não recuperarão, a partir de 1994, os níveis de 1964-1979 (gráfico 7). As taxas de desemprego se reduzem a partir de 1994, mas mantêm-se superiores ao intervalo 1948-1970, com limites mínimos e máximos bastante superiores e elevação da média.

do trabalho.[8] Tal necessidade cria um excedente de capital que não é investido na produção. Este excedente encontra duas grandes possibilidades de inversão: no setor financeiro que se articula em torno à dívida pública; ou no setor produtivo de países periféricos ou semiperiféricos que ofereçam uma força de trabalho com qualificações próximas às dos países centrais a preços mais baixos, deslocando assim parte de seus investimentos. Estas tendências impulsionam a transição da hegemonia estadunidense, consolidada desde os anos 1950, rumo a um mundo multipolar, uma vez que põem em questão a liderança dos Estados Unidos na divisão internacional do trabalho. Elas favorecem o parasitismo neste país e na Europa Ocidental, e vêm deslocando, como será visto, o dinamismo produtivo para o Leste Asiático, em particular para a China.

O tempo conjuntural ou de média duração desdobra-se em vários tipos de ciclos que se articulam, condicionando-se e modificando-se reciprocamente. Os ciclos sistêmicos, mencionados por Giovanni Arrighi, os ciclos de Kondratiev, estudados por Nicolai Kondratiev e Joseph Schumpeter, e os ciclos de ingressos de capitais estrangeiros nos países dependentes configuram dimensões temporais extremamente significativas de uma economia mundial capitalista. Esta economia é monopólica e competitiva e divide-se em três grandes zonas: os centros, as semiperiferias e as periferias. Desde o século XX, o capitalismo enquanto sistema mundial compreende três grandes formações sociais que interagem, afetam-se e modificam-se construindo uma totalidade: o capitalismo central anglo-saxão e europeu, que é dominante e hegemônico; o capitalismo dependente, que lhe é subordinado; e as formações sociais pós-capitalistas, condicionadas por esta hegemonia, da qual incorporam em maior ou menor grau elementos que introduzem em sua lógica própria de organização.

Arrighi identifica quatro ciclos sistêmicos: espanhol-genovês, holandês, britânico e estadunidense. Estes ciclos baseiam-se na extraordinária vantagem competitiva adquirida por um Estado para organizar o sistema interestatal e no seu desgaste e colapso. O sistema interestatal constitui o espaço jurídico-político de desenvolvimento do capitalismo histórico e da circulação internacional de mercadorias e capitais. Sua organização implica o estabelecimento de padrões ideológicos que definem implícita ou explicitamente certas regras para os contratos, a política, o direito e a diplomacia, bem como um padrão monetário internacional.

8. Entre 1965 e 1973, os salários reais por hora, em dólares constantes de 1982, nos Estados Unidos, saltam de US$ 8,04 a US$ 8,94. A partir de 1980, entram em trajetória de significativo descenso, para alcançar US$ 7,54 em 1995. Inicia-se uma lenta trajetória de recuperação, desde então, elevando-se lentamente até U$ 8,60 em 2009. Este movimento de elevação é parcialmente afetado pela crise de 2009-2010. Na Europa Ocidental, o ritmo de expansão das qualificações, seguindo a metodologia de Angus Maddison, é em geral superior ao do salário real a partir de 1979. Entre 1973 e 1992, a expansão das qualificações atinge 1,6% ao ano (a.a.) na França, 2% a.a. na Itália, 3,2% a.a. na Espanha, 3,2% a.a. em Portugal, 1% a.a. no Reino Unido e 0,3% a.a. na Alemanha, ao passo que os salários reais se expandem 1,2% a.a. e 0,9% a.a. na zona do Euro entre 1979-1989 e 1989-1997 (OECD, 1998 e 2001).

Estes ciclos vão se encurtando com a aceleração do desenvolvimento tecnológico e da capacidade social de organização dos trabalhadores. O Estado hegemônico, ao utilizar a economia mundial como fonte de acumulação, descentraliza tecnologias em busca de superlucros nos centros, semiperiferias e periferias. Desenvolve-se a divisão internacional do trabalho e abrem-se as janelas de oportunidade para que países com especialização produtiva similar ao *hegemón* possam aproveitar as vantagens de seguidores da fronteira tecnológica sem arcar com os custos do pioneirismo. A tecnologia aumenta a divisão do trabalho, o emprego do trabalho coletivo e as comunicações, impulsionando a capacidade de organização dos trabalhadores como sujeitos, mas também o custo social da formulação do consenso para as burguesias que o articulam. Tais fatores reduzem a taxa de lucro no país hegemônico e engendram a procura do capital por novos Estados que representem sistemas de inovação e de acumulação capazes de substituir os decadentes. À fase de expansão hegemônica segue a inflexão que marca a longa decadência, culminando no colapso, quando a concorrência entre pretendentes à sucessão cria uma bifurcação que impede qualquer padrão organizacional sustentável. A disputa entre os candidatos tem sido resolvida no capitalismo histórico pelas guerras-mundo que dão lugar a períodos de caos sistêmico, como o de 1618-1648, referente à transição para a hegemonia das Províncias Unidas; de 1792-1815, referente à transição para a hegemonia britânica; e 1914-1945, referente à transição para a hegemonia estadunidense. Estas guerras são sistêmicas, destroem excessos de capacidade e as bifurcações que contrapõem blocos de aliança, construídos em torno de candidatos a *hegemón*. Desde a transição para a hegemonia britânica, o apoio do capital superacumulado no Estado decadente a um sucessor[9] ou a aliança político-militar que este oferece foram decisivos para o resultado destas guerras.

A partir de 1970, inicia-se a crise de hegemonia dos Estados Unidos. Seus principais indicadores são a perda dos seus diferenciais de competitividade em relação à economia mundial. Isto se apresenta conforme os itens seguintes.

1) Taxas de crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* inferiores à média da economia mundial;

2) Déficits em conta corrente significativos;

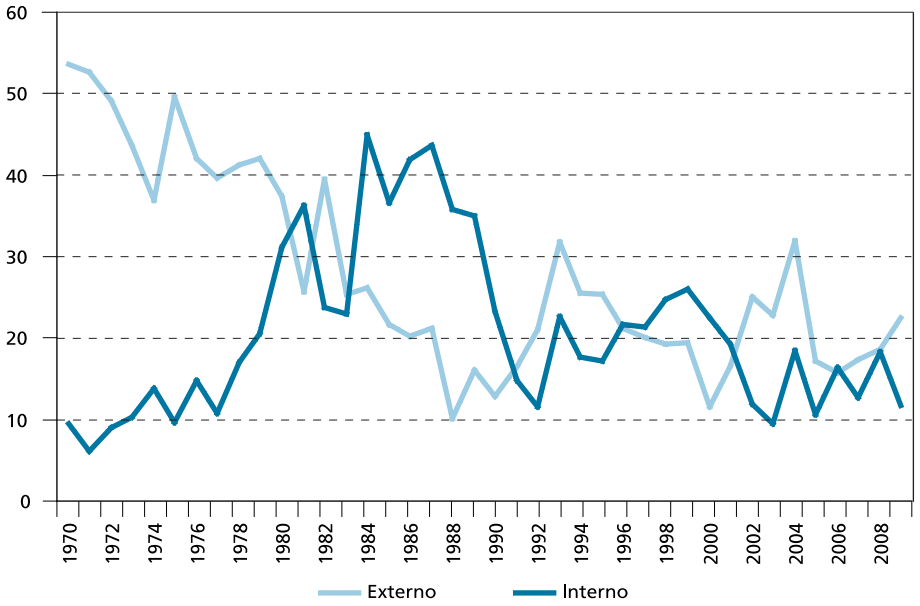
3) Dívida pública crescente e cada vez mais em mãos de credores estrangeiros, em particular da China e do Japão, que representaram, em 2009,

9. Durante o período de crise ou decadência hegemônica desenvolve-se a contradição entre o interesse do Estado hegemônico e o de seu capital. Enquanto aquele busca retê-lo em seu espaço territorial, este atende aos seus interesses privados imediatos e migra parcialmente para novos espaços de acumulação em busca de taxas de lucro mais atrativas. Esta contradição no longo prazo, historicamente, tem favorecido a emergência de um novo espaço hegemônico de acumulação e novos arranjos organizacionais: casos das transições holandesa, britânica e estadunidense.

aproximadamente 12% da dívida em mãos do público, e mais de 40% da dívida em mãos de estrangeiros; [10] e

4) Deterioração de sua liderança na exportação de capitais, simultaneamente à transferência de parte dos investimentos de suas corporações nacionais ao estrangeiro, o que se manifesta pelo aumento relativo da massa de lucros obtida no exterior, como se verá adiante. Esta deterioração vincula-se aos déficits em conta corrente e ao fortalecimento da condição de receptor de investimentos estrangeiros por intermédio da dívida pública, seja para financiar os primeiros, seja para compensar a transferência de parte dos capitais estadunidenses ao exterior, ou restringi-la, oferecendo-lhes alternativas de rentabilidade e segurança. Entretanto, os elevados estoques da dívida pública e dos déficits comerciais restringirão a capacidade dos Estados Unidos de captarem liquidez da economia mundial, cujo auge aconteceu nos anos 1980 (gráfico 1).

GRÁFICO 1
Relação entre os fluxos de investimento direto dos Estados Unidos e do mundo (1970-2008)
(Em %)



Fonte: UNCTAD (s.d.).

10. Em 2000, 18% da dívida publica dos Estados Unidos estavam em mãos estrangeiras, e em 2009 esta porcentagem havia se elevado para 31%. Ver United States (2010; s.d.).

Entre 1938 e 1967, os Estados Unidos crescem bastante acima do PIB *per capita* do mundo e reinvestem parte de seus excedentes comerciais na expansão da economia mundial, liderando o seu desenvolvimento. De 1968 a 1982, apresentam uma taxa de crescimento *per capita* inferior à média da economia mundial, déficits comerciais, e ocorre a quebra do padrão ouro-dólar, a desvalorização do dólar e fuga de capitais. O resultado foi, a partir de 1979, a resposta mediante a financeirização da economia estadunidense, utilizando-se como principal instrumento de políticas públicas a elevação das taxas de juros, a valorização cambial[11] e a expansão da dívida pública. Por meio deste processo, os Estados Unidos absorveram grande parte da liquidez da economia mundial que financiou seus déficits comerciais e investiu em sua dívida pública. Ao invés de impulsionar as taxas de investimento da economia mundial, os Estados Unidos passaram a drenar os seus excedentes promovendo a expansão do capital fictício, por intermédio da especulação cambial e da dívida pública.[12] Entretanto, este processo impulsionou ainda mais a competição e contribuiu para a deterioração das vantagens de produtividade estadunidenses, principalmente em relação ao Leste Asiático, abrindo um forte circuito exportador em direção aos Estados Unidos. A tentativa de conter a competição mediante acordos para a valorização do marco alemão ou do iene japonês, entre 1990 e 1994, permitiu que a China se projetasse definitivamente na economia mundial, desvalorizando o iuane em 1994 e atrelando-o ao dólar, política que manteve inalterada até 2006, quando passa a valorizar moderadamente o iuane.

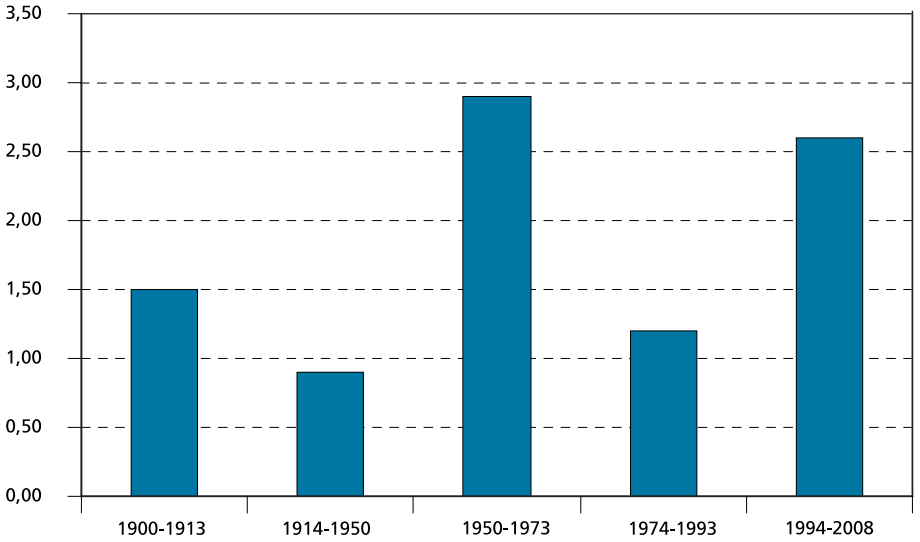
Se por um lado o processo de financeirização amplia as riquezas do grande capital estadunidense, por outro estabelece importante contradição com as pressões competitivas da economia mundial, o que exige sua combinação com outros processos, capazes de matizá-lo e sustentá-lo por maior prazo. A financeirização tem sua etapa mais agressiva entre 1979 e 1992, ancorada em altas taxas de juros comandadas pelo Federal Reserve (FED). Os desequilíbrios provocados pela velocidade de expansão da dívida pública e dos déficits comerciais, bem como as possibilidades de elevação da taxa de lucro – desde que houvesse uma baixa significativa na taxa de juros –, em função das inovações tecnológicas geradas na década de 1980, da elevação do desemprego ou da drástica redução salarial,

11. A valorização do dólar combina-se com as políticas de *seignorage*, pelas quais o dólar é desvalorizado para eliminar parte das dívidas acumuladas durante a sua valorização. Este processo se repete ciclicamente na reprodução ampliada do capital fictício, implicando a liquidação parcial das dívidas contraídas neste processo de formação de riquezas, em razão da competição proporcionada pela economia real da qual este não pode se desligar totalmente. Este processo tem seu limite numa ampliação demasiada do valor do dólar que gere uma acumulação excessiva de dívidas, e/ou nas tentativas de destruí-las mediante uma rebaixa excessiva para manter-se a confiança na moeda.

12. Os Estados Unidos absorveram entre 9% e 17% do investimento direto no mundo entre 1970 e 1978. Entre 1979 e 1990, oscilam entre 20%, o limite mais baixo, e 43,6%, o mais alto. A partir de 1990 declinam substancialmente, oscilando na década de 2000 entre 22,4% e 9,3% (UNCTAD, s.d.).

propiciaram a mudança no padrão de políticas públicas.[13] Constitui-se, desde 1994, a fase *A* de um ciclo longo de Kondratiev[14] na economia mundial (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Crescimento do PIB *per capita* mundial (períodos selecionados)
(Em %)



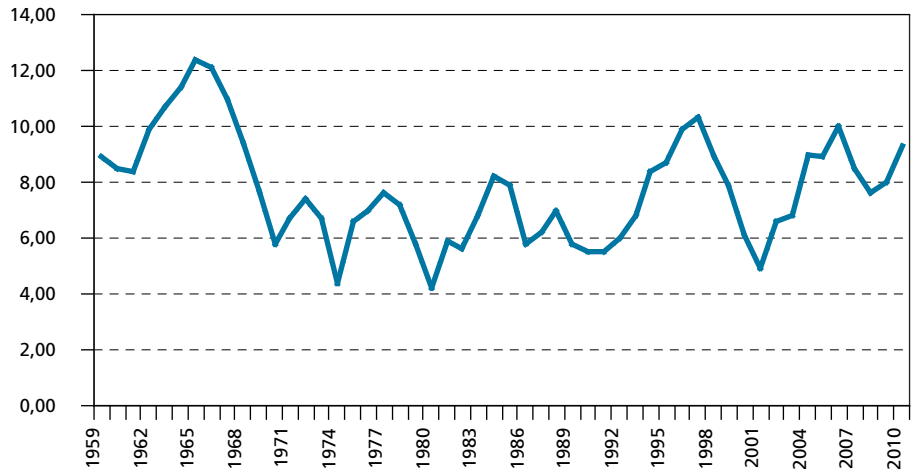
Fonte: Maddison (2009).

13. Os déficits comerciais se expandiram à velocidade de 29,9% a.a. entre 1979 e 1987, e a relação dívida pública/PIB, de 5,2% a.a. entre 1979 e 1992. Mas esta velocidade de expansão, uma vez atingidos certos estoques, assume dimensões explosivas para a estabilidade macroeconômica do país e a manutenção da hegemonia, o que torna necessária sua contenção. Assim, entre 1987 e 2008, o déficit comercial se expandiu 7,5% a.a. e, entre 1992 e 2008, a relação dívida pública/PIB cresceu 2,1% a.a. Se observado o período que se inaugura a partir de 1979, entre 1979 e 2008 o déficit comercial se expandiu 12% a.a., e a relação dívida pública/PIB, por sua vez, 3,5% a.a. Estes indicadores reforçam as análises que apontam tanto a manutenção da direção básica das políticas públicas quanto a preocupação com a gestão de suas contradições (cálculos do autor a partir de United States, 2010).

14. Os Kondratievs são ciclos de 50 ou 60 anos divididos em fases *A* e *B*. Os principais autores das teorias dos ciclos ou ondas longas foram J. Van Gelderen, Nicolai Kondratiev e Joseph Schumpeter. Atribui-se a Van Gelderen a descoberta dos ciclos longos, cuja paternidade teria ficado obscurecida por sua obra ser escrita em holandês. O principal trabalho de Kondratiev é *Los Ciclos Largos de la Conyuntura Económica* (1926). Ele distingue, desde fins do século XVIII, ciclos longos de aproximadamente 48 a 60 anos, divididos em fases *A*, de crescimento econômico, e *B*, de recessão. Ao periodizar estes ciclos o autor admite uma margem de indefinição para determinar estas oscilações, de 5 a 7 anos, a partir do que se apresentam com suficiente clareza. Os ciclos de Kondratiev são oscilações em torno das tendências seculares do capitalismo histórico, marcadas pela acumulação ilimitada, como sugere Nicolai Kondratiev. Estes ciclos devem ser medidos a partir das oscilações da expansão do PIB *per capita* e da taxa de lucro, como assinala Ernst Mandel. Suas fases expansivas generalizam cachos de inovações que se manifestam em trajetórias tecnológicas que desenvolvem inovações primárias, secundárias e terciárias em torno de um paradigma tecnológico e organizacional, como afirma a literatura schumpeteriana e neoschumpeteriana. As fases recessivas significam a convergência das crises de acumulação, desproporção, realização e da tendência decrescente da taxa de lucro, como afirma Theotonio dos Santos. A superação da fase recessiva exige uma reformulação institucional e organizacional que implica novos padrões empresariais, novas formas de internacionalização do capital e de centralização financeira, novo regime de regulação do trabalho, da força de trabalho, de intervenção estatal e de liderança internacional, adequados à nova base tecnológica, como também assinala este autor, retomando em parte a literatura neoschumpeteriana.

Este ciclo redireciona para a taxa de lucro o eixo dos processos de acumulação mundiais. Ele pode ser verificado por uma elevação da taxa de lucro e por uma oscilação significativa no PIB *per capita* da economia mundial. O crescimento do PIB *per capita* da economia mundial salta de 1,2% entre 1973 e 1993 para 2,6% entre 1994 e 2008, aproximando-se dos 2,9% alcançados entre 1950 e 1972 e ultrapassando 2,3%, quando se inclui na fase *A* do Kondratiev anterior o período de guerras do caos sistêmico de 1939-1945. Os dados sobre taxa de lucro restringem-se aos Estados Unidos, mas indicam alta significativa e uma parte crescente em sua composição de lucros oriundos do exterior, o que revela a abrangência do fenômeno (gráficos 3 e 4).[15]

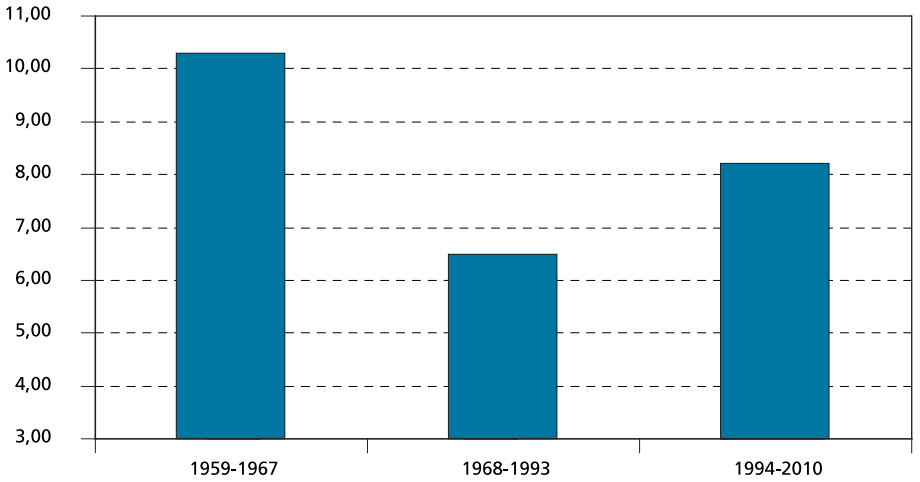
GRÁFICO 3
Taxas de lucro dos Estados Unidos (1959-2010)
(Em %)



Fonte: United States (2011).

15 Em 1967, aproximadamente 5% dos lucros das empresas estadunidenses vinham do exterior, e os Estados Unidos detinham 24% do PIB mundial. Entre 1994-2007 a parcela estrangeira dos lucros alcança 17%, com picos de 23,5% nas crises de 2001 e de 26,5% na de 2008, e os Estados Unidos passam a deter de 21,5% (1994) a 18,5% (2008) do PIB mundial. Ver United States (2010).

GRÁFICO 4
Taxas de lucro nos Estados Unidos (períodos selecionados)
(Em %)



Fonte: United States (2010).

O Kondratiev expansivo pode ser subdividido em três subfases correspondentes às inovações primárias, secundárias e terciárias: elas são a retomada, a prosperidade e a maturidade. Pode-se situar a retomada entre 1994-1998 e 2000, a prosperidade entre 2002 e 2008, e a maturidade a partir de 2010.

Este Kondratiev apresenta algumas características, listadas a seguir.

1) O seu eixo de expansão se deslocou para o Leste Asiático, com destaque para a China. Isto se manifesta pelas altas taxas de crescimento *per capita* deste país, por sua capacidade de impulsionar o crescimento da economia mundial e pela força financeira que assumiu na economia mundial. A projeção chinesa na economia mundial reforça as tendências em direção à multipolaridade. Aumenta a pressão competitiva sobre os produtos manufaturados e de ponta tecnológica, reduzindo-lhes os preços. Ao mesmo tempo, incrementa fortemente a demanda por produtos básicos que constituem grande parte das necessidades de consumo de sua população e de seu setor produtivo, favorecendo os termos de troca de países periféricos no mercado internacional.

2) Criou-se um novo padrão de acumulação nos países centrais em que a intervenção estatal amplia-se para sustentar expectativas de lucros extraordinários que não se realizam nos mercados privados, em razão da tendência à superprodução que o grau avançado de desenvolvimento da revolução científico-técnica suscita. Diferentemente do período

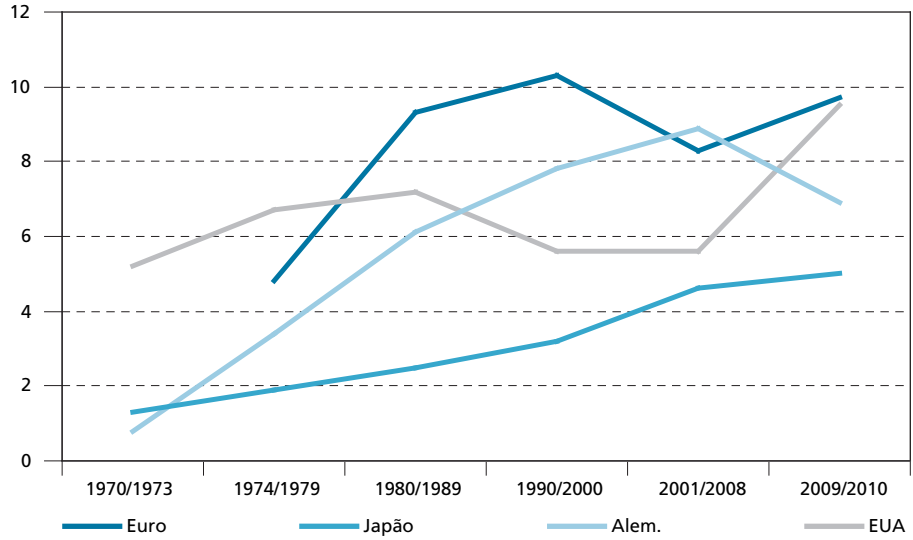
keynesiano clássico, no qual o Estado interveio e criou dívida pública para sustentar a expansão da produtividade e sua associação com o pleno emprego, no período atual a aceleração da taxa de inovação confronta produtividade e emprego, em razão da necessidade de conter os salários, consequência do aumento do valor da força de trabalho. Os resultados são a manutenção de altos níveis de desemprego (gráficos 5 e 6), a queda das taxas de investimento ou poupança (gráficos 8 e 9), crises de superprodução e superacumulação e a deflação dos investimentos financeiros articulados em última instância a ativos reais da economia, conduzindo à intervenção maciça do Estado para sustentar as expectativas de lucros extraordinários e de valorização do capital fictício mediante expansão da dívida pública. Diferentemente do período cíclico de crise, referente à fase *B* do Kondratiev, quando o Estado valorizava o capital fictício diretamente, por intermédio da construção de um mercado de títulos da dívida pública vinculado a altas taxas de juros, neste Kondratiev expansivo a dívida e os gastos públicos se expandem para compensar o fracasso do setor privado em sustentar autonomamente a valorização fictícia, devido à indexação de títulos privados a ativos reais que sofrem processos de superprodução, como na crise de 2008-2009 (gráficos 10 e 11).[16]

3) Os Estados Unidos aprofundam sua decadência, crescendo abaixo das taxas médias de crescimento da economia mundial (gráfico 12). Contribui para isto o uso da dívida pública e do câmbio flexível visando sustentar lucros extraordinários. No caso da dívida pública, seu uso para a geração de capital fictício, conforme mencionado, deprime a taxa de investimento. No caso do câmbio, a valorização do dólar[17] permite às empresas estadunidenses exportarem capital a sistemas de inovação dinâmicos – baseados em força de trabalho qualificada e mais barata –, produzirem a custos mais baixos em moeda local e aumentarem a massa de valor realizada mediante a exportação aos Estados Unidos em dólar. O resultado é a vinculação de lucros extraordinários a expressivos déficits comerciais estadunidenses.

16. Entre 2000 e 2005 os investimentos em construções residenciais nos Estados Unidos saltam de um índice de 74 para 100, enquanto os investimentos privados em seu conjunto se elevam de 90,7 a 100. A crise e queda de preços de bens de raiz implicará forte retração nos investimentos residenciais, que caem para 49 em 2009, enquanto os investimentos privados em seu conjunto recuam para 77,5. No mesmo período, o índice de preços dos bens de raiz sobe de 95,8 a 127,1, entre 2000 e 2006, caindo para 118,3 em 2008. Ver United States (2010, p. 336) e OECD (2010, p. 384).

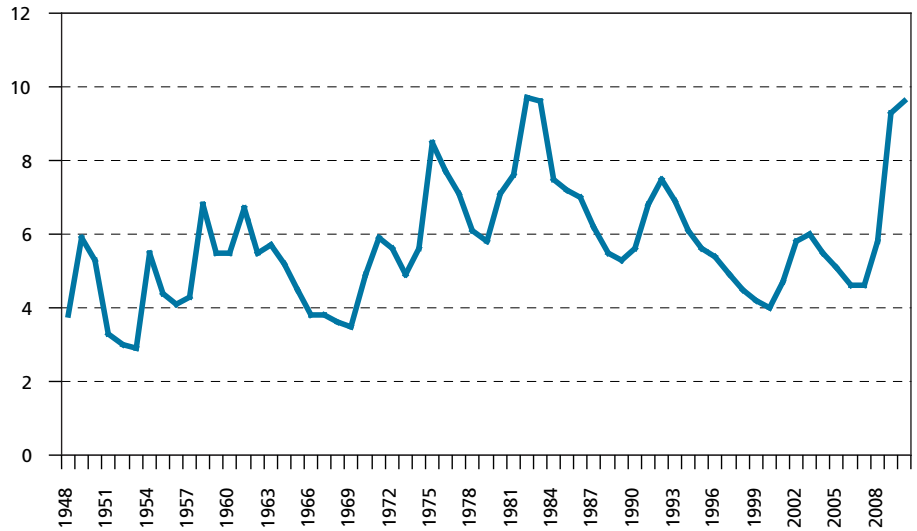
17. A valorização do dólar tem seu correlato nos déficits comerciais estadunidenses que, conforme visto, se desenvolvem de forma acelerada a partir de 1979.

GRÁFICO 5
Taxas de desemprego – Europa, Estados Unidos, Alemanha e Japão (1970-2010)
(Em %)



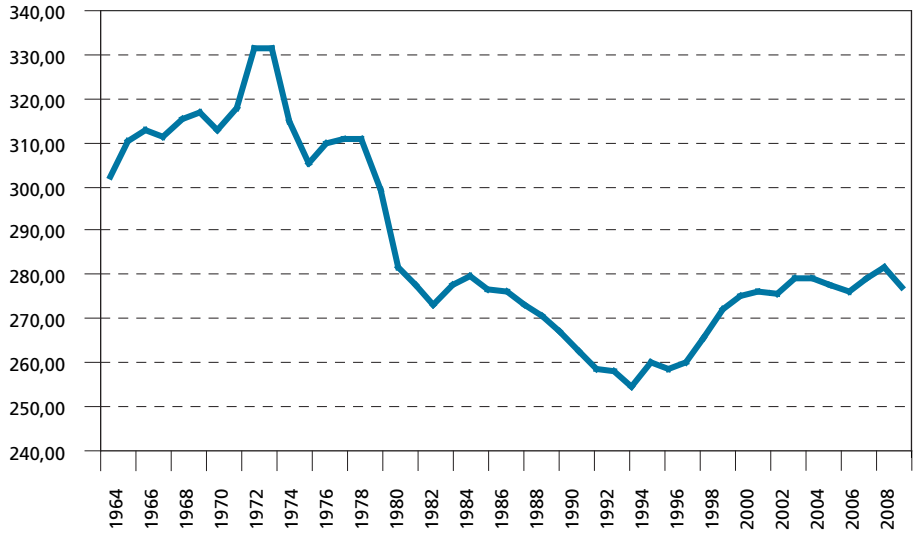
Fonte: OECD (1998, 2001 e 2010).

GRÁFICO 6
Taxas de desemprego – Estados Unidos (1948-2008)
(Em %)



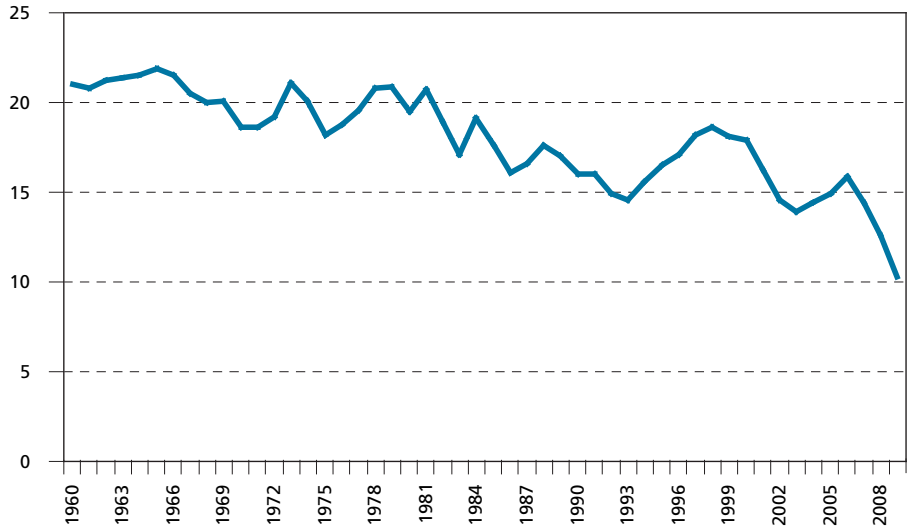
Fonte: United States (2011).

GRÁFICO 7
Salários reais semanais nos Estados Unidos (1964-2008)
(Em US$)



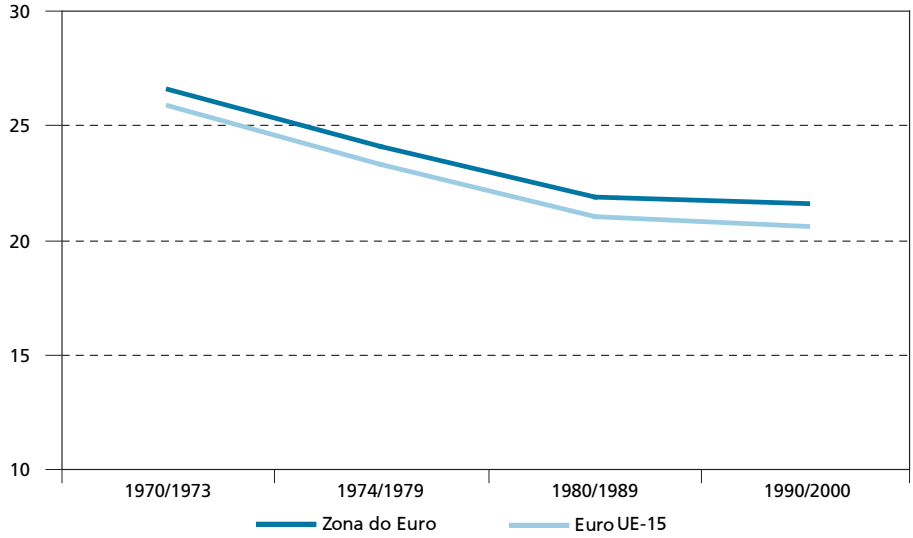
Fonte: United States (2009).

GRÁFICO 8
Taxa de investimentos em relação ao PIB – Estados Unidos (1960-2008)
(Em %)



Fonte: United States (2010).

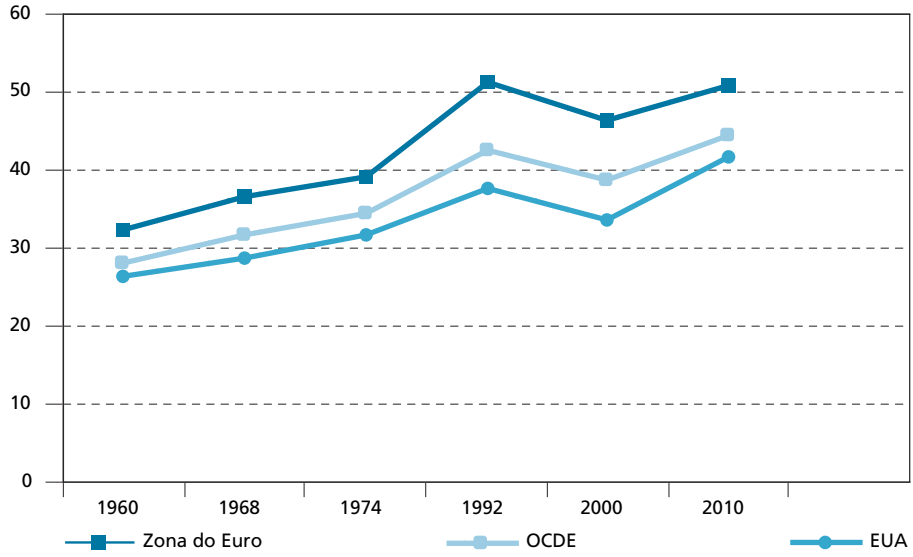
GRÁFICO 9
Taxa de poupança bruta em relação ao PIB – Zona do Euro e União Europeia[1]
(Em %)



Fonte: OECD (2001).

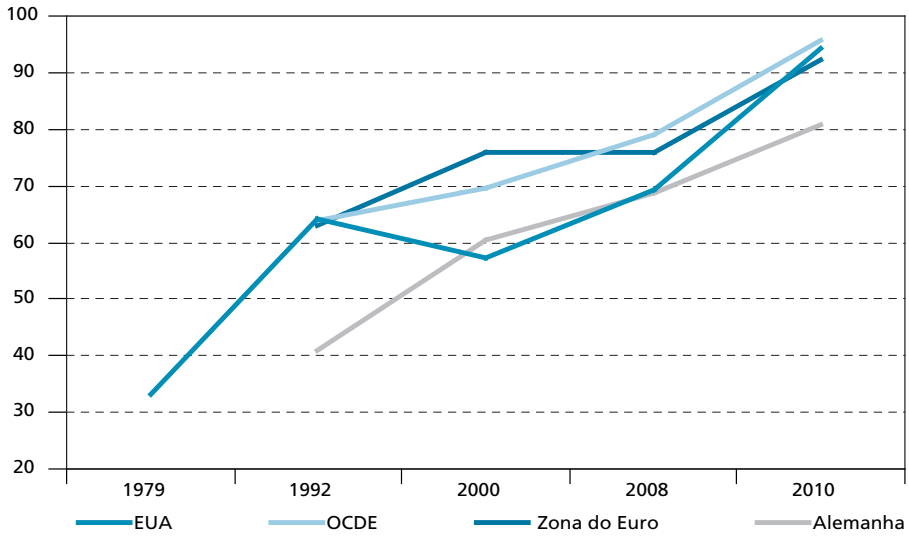
Nota: [1] Incluídos apenas os primeiros 15 países que aderiram à União Europeia (grupo UE-15).

GRÁFICO 10
Gastos públicos em relação ao PIB – Zona do Euro, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Estados Unidos
(Em %)



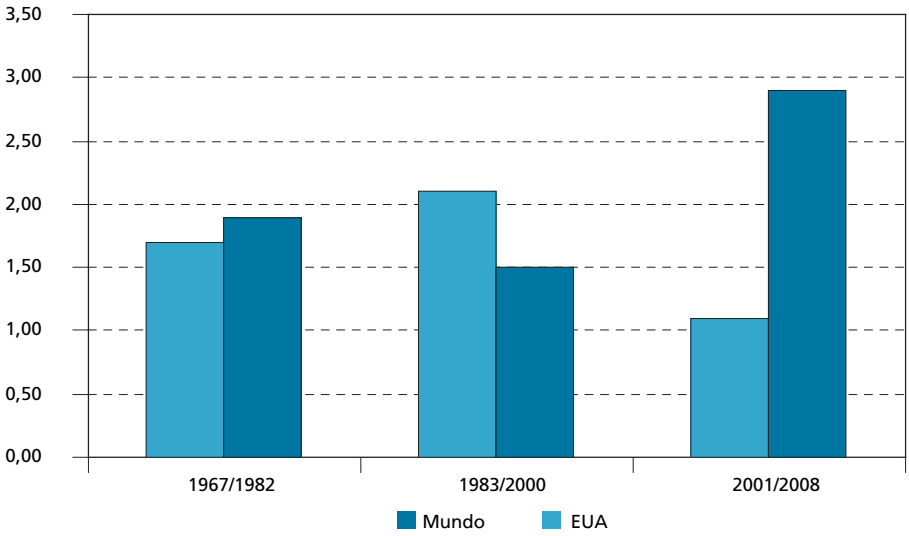
Fonte: OECD (1998; 2001; 2010) e United States (2010).

GRÁFICO 11
Dívida bruta do governo em relação ao PIB – Alemanha, Zona do Euro, OCDE e Estados Unidos (1979-2010)
(Em %)



Fonte: United States (2010) e OECD (2010).

GRÁFICO 12
PIB *per capita* dos Estados Unidos em relação ao PIB *per capita* mundial (1967-2008)
(Em %)



Fonte: United States (2010).

Vai se realizando lentamente, neste período de crescimento longo, um deslocamento do eixo de poder global. A diplomacia do dólar forte, estabelecida em fins do governo Carter e de forma mais consistente no mandato de Reagan, foi substituída ainda em fins deste governo pela gestão trilateral da economia mundial, repassando ao marco e ao iene os custos da valorização do dólar. Esta alternativa se desenvolveu no governo Clinton, mas fracassou porque implicou a abertura de uma brecha de poder internacional que possibilitou a projeção chinesa na economia mundial. Maneja-se então um novo esquema de hegemonia compartilhada, no qual a China e seu governo transformam-se num pilar decisivo de sustentação do padrão dólar flexível.

A presença de um ator governamental como forte credor do governo estadunidense apresenta possibilidades e limites. Matiza a busca de rentabilidade como critério para a compra de ativos financeiros estadunidenses, inserindo outros, como a estabilidade política do sistema financeiro internacional – em função da forte exposição chinesa ao dólar por meio de reservas internacionais, o que dá maior flexibilidade a esta moeda. Mas apresenta-se um importante limite: a necessidade de o governo chinês legitimar-se social e politicamente em seu espaço territorial. As necessidades sociais do povo chinês colocam desafios para a legitimação de seu governo que podem se chocar com a lógica de valorização das reservas e ativos em dólar, caso as transferências financeiras aos Estados Unidos impliquem a vulnerabilidade social e econômica desta população.[18] A crise de 2008-2009 evidenciou isto: após aumentar o volume de compras de títulos da dívida pública estadunidense, durante o primeiro semestre da crise, o Estado chinês reduziu suas compras destes títulos e implementou um pacote de investimento de aproximadamente US$ 500 bilhões para estimular o crescimento da economia, compensando a dramática queda das exportações com a expansão do mercado interno. A China celerou ainda a organização dos BRICS, formalizando seus encontros anualmente e colocando na agenda de discussão alternativas comerciais e monetárias ao dólar.[19]

Como assinala Giovanni Arrighi em seu livro *Adam Smith em Pequim* (2008), o deslocamento do dinamismo econômico em direção à China baseia-se

18. Importante mencionar que a população chinesa passa por uma transformação social e organizacional colossal, e os episódios do fim do bloco socialista na URSS e no Leste Europeu, bem como os protestos de 1989, que culminaram na Praça Tian'anmen, são ainda recentes.

19. Entre junho de 2008 e junho de 2009, a China ampliou seus investimentos em títulos da dívida do governo estadunidense à taxa de 3,1% ao mês, ritmo bastante superior ao de junho de 2007-2008, de 0,4% mensais. A partir de então, reduziu fortemente sua exposição, retraindo seus investimentos entre junho de 2009 e junho de 2010 em 0,7% ao mês. Em 1990, a China possuía 3% das reservas monetárias mundiais e em 2010 ascendeu a 24,5% ou 27%, incluindo-se Hong Kong. Juntos os BRICS possuem aproximadamente 38% das reservas monetárias mundiais. As reservas mundiais em dólar ascenderam de 45% em 1990 até 70,7% em 2001, quando caíram para 66,5% em 2002 e seguiram baixando até 64,5% em 2007. Aproximadamente 70% das reservas monetárias chinesas estão depositadas em dólar em 2010 e 35% em títulos da dívida pública dos Estados Unidos. Ver United States (s.d.) e IMF (2011).

nos seguintes fundamentos: *i)* o desenvolvimento social produzido pela revolução socialista chinesa que elevou os níveis de educação, saúde e alimentação do povo chinês; *ii)* a reformulação da organização empresarial chinesa como resposta conservadora à revolução cultural e sua crítica à burocracia, que levou ao desenvolvimento das empresas de aldeia e município, nem estatais nem privadas, mas comunitárias e democratizadoras dos processos de gestão; *iii)* a entrada do capital da diáspora chinesa, beneficiado pela transferência de tecnologia e divisas, proporcionada pela gestão política da dominação estadunidense na Ásia durante a Guerra Fria; e *iv)* a entrada do capital efetivamente estrangeiro e ocidental que se associa a esta dinâmica.

A transferência do dinamismo econômico à China afeta importantes pilares de organização do sistema mundial capitalista e lança grandes incertezas sobre a estrutura de poder mundial no século XXI, conforme exposto a seguir.

1) A China é o maior dos *hinterlands* da história da humanidade e desafia a orientação do princípio sucessório do capitalismo histórico para potências marítimas, muito mais propícias a realizarem os deslocamentos espaciais de que este sistema necessita para impulsionar a acumulação ilimitada e evitar a efetivação da tendência decrescente da taxa de lucro. Estas potências significaram espaços territoriais representativos de 0,5% a 5% da humanidade,[20] limitaram o poder coercitivo do Estado ao inscrevê-lo no sistema interestatal e garantiram o primado da acumulação ilimitada sobre as pretensões de exercício do monopólio da violência e as pressões sociais. O controle de grande parte das reservas monetárias mundiais pelo Estado chinês, sua imensa base demográfica e seu modelo político centralizado de origem socialista não configuram o formato institucional típico de proteção à burguesia que se move do Estado decadente em busca de oportunidades sustentáveis de acumulação. Da mesma forma, o forte apoio do Estado chinês ao desenvolvimento da produtividade e do mercado interno – o que implica taxas de investimento de 40% a 50% do PIB – apresenta importantes tensões de médio e longo prazo com uma estrutura de poder econômico e político mundial baseada no lucro extraordinário, ainda contidas pelas assimetrias internacionais de renda *per capita* que, como vimos, a burguesia monopólica utiliza para maximizar seus lucros.

20. A Espanha representou aproximadamente 1,5% da humanidade nos séculos XV, XVI e XVII; a Holanda, por sua vez, entre 0,2% e 0,3% de 1600 a 1820; o Reino Unido possuía de 2% a 2,5% da população do mundo em seu território entre 1820 e 1950; e os Estados Unidos, entre 4,5% e 6% desta população entre 1950 e 1998 (Maddison, 2001). A desconexão, mediante o sistema interestatal, entre a institucionalidade política hegemônica e as pressões sociais e demográficas da economia mundial, permitiu ao Estado hegemônico situar o poder econômico sobre o político e este sobre o social.

2) A China representa o primeiro caso de país de renda periférica, não ocidental – subjugado nos séculos XIX e parte do XX ao imperialismo europeu –, que se projeta para disputar a direção política e econômica do sistema mundial, ameaçando a estrutura de poder monopólica, hierarquizada, baseada num centro articulado pelo *hegemón* em face de periferias e semiperiferias largamente subordinadas. Tal modelo permeou o capitalismo histórico e seu sistema-mundo, configurando a forma oligárquica e piramidal de apropriação da riqueza que o caracteriza, espécie de jogo de soma zero que manteve apenas uma pequena parte de Estados e da população mundial no centro, restringindo a mobilidade ascendente ao compensá-la com movimentos de descenso. Neste caso, pode-se interrogar se a ascensão da China ao centro significará uma poderosa tendência à reformulação das bases deste sistema em direção a outro multipolar, ou se atuará para reforçar, como compensação à sua mobilidade ascendente, a condição periférica de outras regiões, entre elas a América Latina. E qual seria o grau de autonomia destas regiões para impulsionar a ascensão chinesa numa ou noutra direção?

3) Pergunta-se qual seria o espaço para uma nova hegemonia em um mundo de forte desenvolvimento da revolução científico-técnica, uma vez que a difusão da informação se acelera fortemente, ameaçando cada vez mais a concentração assimétrica de capacidades tecnológicas e científicas num espaço territorial, assim como a apropriação privada dos retornos da inovação.

3 A CONJUNTURA INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA E A AMÉRICA LATINA

Para a América Latina, a conjuntura internacional do século XXI traz muitas novidades. A região possui um ciclo específico vinculado às entradas e saídas de capitais estrangeiros, que se articula aos demais. O tema da participação do capital estrangeiro nas economias latino-americanas suscitou diversas análises. Tanto o pensamento liberal como o desenvolvimentista nos anos 1950 e 1960 inclinaram-se a considerar o capital estrangeiro um ator que ampliaria a taxa de poupança e investimento da região. Roberto Campos desafiava os pressupostos do pensamento liberal sobre a rigidez relativa à mobilidade dos fatores de produção e apostava numa forte contribuição estrangeira à formação interna de poupança e investimento, enquanto outros, como Prebisch e Furtado, consideravam sua contribuição apenas marginal.

Autores como Hélio Jaguaribe, Maria da Conceição Tavares, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Pinto, Jorge Graciena e João Manuel Cardoso de Mello amadurecerão este enfoque e formularão, a partir de distintas matrizes de interpretação, um paradigma neodesenvolvimentista que considerou o capital estrangeiro decisivo para que se ultrapassassem os limites da industrialização substitutiva, tendente à estagnação: este traria um importante saldo líquido de poupança à região por voltar-se aos seus mercados internos. A versão conservadora da teoria

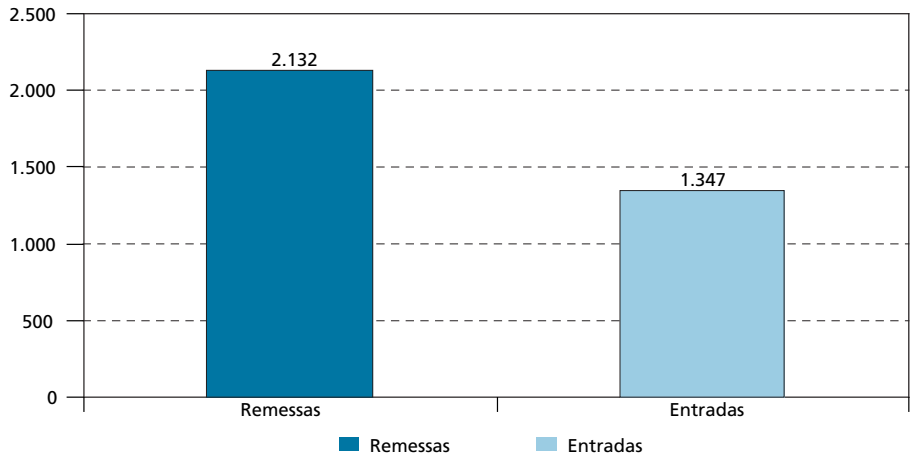
da dependência, com Fernando Henrique Cardoso, destacou para este resultado os determinantes internacionais da nova dependência. Segundo esta interpretação, os excedentes financeiros dos países centrais eram investidos nos mercados internos dos países dependentes, mais que financiando os processos de descapitalização que resultavam da penetração do capital estrangeiro. A escola campineira, por sua vez, por meio de autores como Maria da Conceição Tavares e João Manoel Cardoso de Mello, enfatizou o estabelecimento de uma nova etapa, no caso da economia brasileira, na qual o estrangulamento externo seria superado. A dinâmica do crescimento seria impulsionada pela demanda interna gerada pelo setor de bens de capital que, ao internalizar-se, estimulado pelas políticas anticíclicas, arrastaria consigo o financiamento internacional, superando os problemas cambiais. Permaneciam discordâncias fundamentais sobre o grau de autonomia nacional do modelo de desenvolvimento, seus estilos e fundamentos políticos possíveis, sua capacidade de distribuir renda ou realizar a reforma agrária. Mas havia a convergência em torno do novo papel do capital estrangeiro durante a hegemonia estadunidense: este proporcionaria estabilidade cambial, quer motivado por determinações internacionais para investir nos mercados internos dos países latino-americanos, quer pela expansão da demanda interna proporcionada pelo setor de bens de capital e pelas políticas anticíclicas nos países da região de maior desenvolvimento relativo, principalmente o Brasil. Tais análises, realizadas nos anos 1970, não consideraram o caráter cíclico da vinculação do capital estrangeiro à região, que se reafirmará com contundência durante a vulnerabilidade externa de suas economias nos anos 1980. A disputa pelo capital circulante nos Estados centrais, os limites do mercado interno e a deterioração dos termos de troca rebaixaram drasticamente as taxas de lucro, tornaram as entradas de capital extremamente custosas e determinaram a reversão cíclica dos ingressos.

Autores da vertente mais crítica da teoria da dependência, como Theotonio dos Santos, Ruy Mauro Marini e Orlando Caputo, apontavam em outra direção: o saldo líquido da entrada de capitais estrangeiros, computadas suas diversas formas de saída (remessas de lucros, pagamentos de juros, serviços de transporte – excluídas as viagens – e outros serviços), era negativo. O capital estrangeiro não era uma poupança que se entesourava ou se enraizava num determinado espaço, mas uma massa quantitativa de valor que circulava mundialmente em busca de taxas de valorização para remunerar seus proprietários não residentes. Apenas vantagens sustentáveis desde a logística mundial dos processos de acumulação, como poderosos sistemas de inovação e financeiros, poderiam desenraizar o capital do seu espaço nacional para o estrangeiro, onde suas bases sociais eram muito mais limitadas para lhe proporcionar, mediante o monopólio legítimo da coerção exercido pelo Estado, benefícios diferenciais. No caso dos países latino-americanos, a dependência de suas burguesias restringiu esta alternativa. Implicou a formação de burguesias nacionais monopólicas e associadas que priorizaram os lucros extraordinários e o setor de bens de consumo suntuário, como eixo da demanda

interna, tendo sua contrapartida, entretanto, na condição subordinada na hierarquia mundial da produção de valor, o que lhes impunha perdas internacionais – incluindo a deterioração dos termos de troca. Este modelo de inserção internacional e de desenvolvimento implicou formas internas de distribuição da riqueza e renda bastante concentradas que limitaram o mercado interno, a qualificação da força de trabalho ou o desenvolvimento de sistemas científico-tecnológicos e financeiros importantes. O resultado foi o estabelecimento de períodos cíclicos nos quais o intervalo de predomínio dos ingressos de capital desembocava em outros de predomínio das saídas que os superavam. O saldo comercial constituía-se em instrumento crucial para sustentar as pretensões de desenvolvimento da América Latina.

As análises empíricas comprovam a validade destas teses para o período de 1955-2010. Os intervalos de 1955-1961, 1968-1980 e 1991-1998 foram sucedidos por outros que configuraram um saldo líquido negativo de saída de capitais, referentes a 1962-1967, 1981-1990 e 1999-2009 (gráficos 13 e 14).[21]

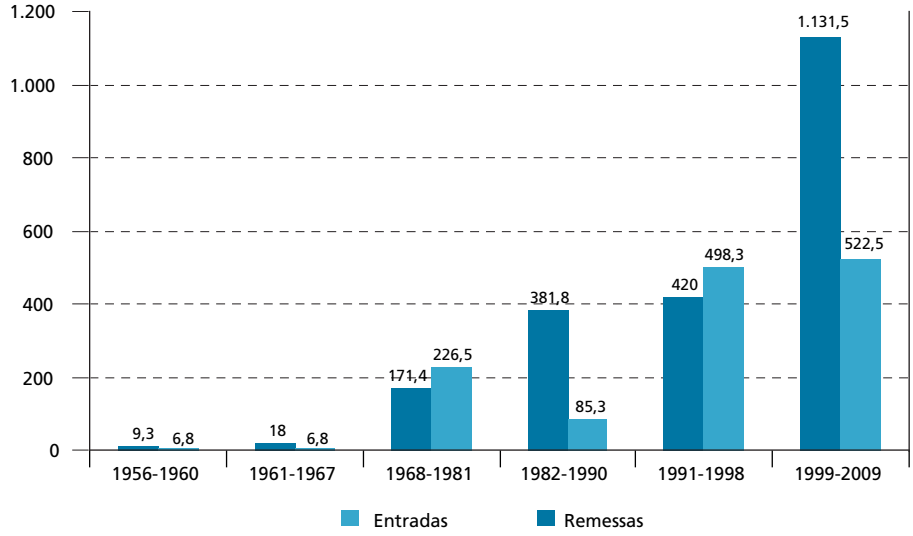
GRÁFICO 13
Remessas de lucros, juros e serviços não fatoriais *versus* entradas de capital estrangeiro na América Latina (1956-2009)
(Em US$ bilhões)



Fonte: Cepal (2010a, 2010b e 2010d).
Obs.: Excluem-se "viagens" dos "serviços não fatoriais".

21. No período de 1956-1960, se observa um período expansivo de ingressos de capital estrangeiro. Isto não se revela claramente nos gráfico 14, pois este indica saídas de capital superiores às suas entradas. Entretanto, isto se deve ainda ao baixo patamar relativo, neste período, dos fluxos de capital sob a forma industrial ou financeira em relação às formas comerciais. Caso se considere a diferença líquida de pagamentos de fretes e outros serviços entre 1956-1960 e 1950-1955, e não seu valor absoluto no período, os ingressos de capital estrangeiro superarão suas saídas entre 1956 e 1960. Eles montam a 6,8 bilhões de dólares, enquanto as saídas correspondem a 5,4 bilhões de dólares. Os ingressos ascendem a 126% das saídas, nível semelhante ao obtido em outros períodos expansivos. Os períodos posteriores, ao acentuarem os movimentos de capital sob a forma industrial e financeira, indicarão mais claramente os movimentos cíclicos.

GRÁFICO 14
Remessas de lucros, juros e serviços não fatoriais *versus* entradas de capital estrangeiro na América Latina (períodos selecionados)
(Em US$ bilhões)



Fonte: Cepal (2010a, 2010b e 2010d).
Obs.: Excluem-se "viagens" dos "serviços não fatoriais".

O período neoliberal que se estabelece na economia mundial, desde os anos 1980, incidirá de dupla forma sobre a América Latina: nos anos 1980, a elevação das taxas de juros internacionais esterilizará os saldos comerciais latino-americanos, consumindo-os com o pagamento dos juros e serviços da dívida externa, contratada a taxas de juros flutuantes. Ao invés de impulsionar a elevação das taxas de investimento e o movimento em direção às etapas mais avançadas da substituição de importações, o saldo comercial passou a financiar as saídas de capitais das economias latino-americanas. A renegociação da dívida externa por meio do Plano Brady marcou uma nova etapa do neoliberalismo na região. Em troca da desvalorização da dívida externa, de seus juros e serviços, se estabelece uma nova arquitetura macroeconômica baseada na liberalização comercial e financeira, centrada inicialmente no câmbio fixo e sobrevalorizado. Atinge-se fortemente o setor de maior valor agregado, em particular a indústria, desmonta-se o saldo da balança comercial da região e a arquitetura macroeconômica de sustentabilidade do crescimento econômico. Os déficits comerciais passam a ser financiados com entradas de capitais impulsionadas pelas dívidas interna e externa, privatização do patrimônio público e desnacionalização das empresas nacionais. Este processo se desenvolve entre 1991 e 1999, quando os déficits em conta corrente e as dívidas públicas acumuladas levam à explosão dos custos para o seu financiamento e

à quebra do padrão macroeconômico vigente. A reformulação do Consenso de Washington – que substituiu o câmbio sobrevalorizado, fixo ou semifixo, pelo câmbio flutuante – e a ascensão da centro-esquerda e das esquerdas vão redefinir o panorama do Estado e das políticas públicas na América Latina, em particular na América do Sul.

O período de auge do neoliberalismo na região, entre 1980 e 1999, correspondeu à hegemonia do capital financeiro sobre o Estado. O setor financeiro expandiu sua participação no PIB de 12,9% a 16,5% entre 1980 e 2000, ao passo que a indústria manufatureira reduziu a sua de 26,5% para 17,3%. Elevaram-se os índices de desemprego, incrementou-se a precarização e o grau de superexploração do trabalho, na medida em que as remunerações não acompanharam a elevação da qualificação da força de trabalho ou da intensidade de trabalho, exigidas pelos processos de reengenharia produtiva.[22]

A crise do neoliberalismo levou a três tipos de modelos políticos de desenvolvimento na região, a seguir especificados.

1) Os modelos de terceira via, que combinam os fundamentos da economia política neoliberal, como o câmbio flutuante, com formas compensatórias, como os programas de renda mínima, afirmando uma política externa mais independente, intermediária entre o bolivarianismo e o alinhamento à hegemonia estadunidense, e que abre espaços em direção à integração regional e à multipolaridade. Esta fórmula política tem sua expressão principalmente no Brasil de Lula e Dilma e no Uruguai de Tabaré Vázquez e Mujica, tendo sido praticada no Chile dirigido pela Concertación.

2) O neonacionalismo, oscilando o seu suporte entre os movimentos sociais e a burocracia estatal, e proponente, nos casos mais avançados, de nova institucionalidade jurídico-política e novas articulações com o movimento popular. Sua maior expressão se evidencia na Venezuela, na Bolívia e no Equador, assumindo forma mais matizada na Argentina, no Paraguai de Lugo, e agora no Peru, com a vitória de Humala.

3) Finalmente, os modelos neoliberais, que reduziram muito sua expressão regional, mas permanecem dominantes principalmente na Colômbia, no México e no Chile de Piñeda, impulsionados pelo bloco constituído

22. Os níveis de desemprego ampliaram-se na América Latina entre 1980 e 2002 de 6,2% a 11,1%, a pobreza se elevou de 40,5% da população para 48% entre 1980 e 1990, atingindo 44,5% em 2002, assumindo forte caráter urbano, uma vez que ascendeu de 29,5% para 41,4% e 38,4% entre 1980, 1990 e 2002. A superexploração do trabalho permaneceu uma característica do período, estendendo-se inclusive até o final da década de 2000, se tomarmos 1980, como referência, pois enquanto a pobreza caiu 0,7% a.a. entre 1980 e 2008, a escolaridade da força de trabalho aumentou 1,5% a.a. no Brasil entre 1979 e 2007, 1,5% a.a. na Argentina entre 1980 e 2006, 1,3% a.a. no México entre 1989 e 2006, 1,4% a.a. na Colômbia entre 1980 e 2005, configurando uma situação de remuneração da força de trabalho abaixo de seu valor. No Chile a elevação da escolaridade foi de 0,7% a.a. entre 1987 e 2006 (Cepal, 2010c).

pelas oligarquias locais e o grande capital internacional, fortemente articulado à liderança estadunidense.

Os modelos de terceira via ou neoliberal são ainda dominantes no conjunto da América Latina, afetando cerca de 80% de sua população, estendendo-se ao Brasil, México, Colômbia, Peru e Chile, entre outros países da região. A mudança para o câmbio flutuante[23] em período de saídas de capitais estrangeiros contribuiu para recuperar os saldos comerciais, mas a manutenção de fundamentos da economia política neoliberal, como taxas de juros apreciadas, impediu a queda da participação do setor financeiro na economia latino-americana.[24] Este, pelo contrário, continuou a se expandir, ainda que com mais suavidade, alcançando 17,4% do PIB da região em 2007 e 18,3% durante a crise de 2009. A indústria manufatureira, também com menor intensidade, manteve sua trajetória de queda, atingindo 16% do PIB latino-americano em 2008 e 15,2% em 2009, seu nível mais baixo nos últimos 30 anos. Por sua vez, mantêm-se em baixos níveis as taxas de investimento da região, ainda que o setor de transportes, armazenamento e comunicações eleve claramente seu nível de participação no PIB regional, indicando a reestruturação produtiva em curso no Kondratiev expansivo que se desenvolve desde 1994-1998.[25]

---

23. As taxas de câmbio flutuantes, combinadas à abertura comercial e financeira e às taxas de juros apreciadas, seguem como a principal herança da economia política neoliberal que atravessa a década de 2000, configurando principalmente as políticas públicas de Brasil, Colômbia, Uruguai e México. O câmbio se mantém razoavelmente estabilizado nos anos 1990, principalmente a partir de 1994. Tomando-se o índice 100 para o ano de 2000, no Brasil, o câmbio oscila ligeiramente entre 83,6 e 71,1 em 1994-1998, quando então passa a flutuar, atingindo 132,6 em 2002 ou 71,9 em 2010; na Colômbia oscila entre 90,8 e 77,5 em 1994-1999, quando então flutua entre 119,5 em 2003 ou 76,2 em 2010; no Uruguai, o câmbio se mantém estabilizado entre 1994-1998, quando oscila entre 114,7 e 107,1, passando a flutuar desde então para alcançar 152,5 em 2004 ou 100,8 em 2010; no Chile, o câmbio flutua, a partir de 1997, ainda que com menor intensidade, quando varia de 91,8 até 114,5, em 2003, assumindo maior estabilidade, desde 2005, lastreado pela sobrevalorização dos preços do cobre; no México, a crise de 1994 faz o câmbio saltar de 102,6 a 151,6 em 1995, para alcançar 94,3 em 2001 e 124,1 em 2009. No Peru, as taxas de câmbio seguem estáveis, mas estão fortemente lastreadas, no período que se abre em 1999, na elevação dos termos de troca de um índice de 95 em 2000 para 157 em 2007, caso similar ao do Chile, onde os termos de troca saltam de um índice de 93 a 187, entre 2001 e 2007. A Argentina estabelece uma política de forte controle cambial, mantendo o câmbio desvalorizado desde 2002, quando rompe a paridade do peso com o dólar, fazendo-o saltar de 100 em 2000 para 228,3 em 2002, oscilando levemente, desde então, entre 218, em 2006, e 206,6 em 2010 (Cepal, 2010a, 2010b e 2010d).

24. O peso dos juros no orçamento público do governo central correspondia à seguinte porcentagem do PIB, em 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009: Brasil, 3,9%, 5,8% 4,9%, 4,2%, 3,3% e 4,9%; Colômbia, 4,0%, 3,5%, 3,6%, 3,7%, 3,2% e 3,0%. Brasil e Colômbia, que representam, em 2009, 45% do PIB da América Latina e aproximadamente 58% do sul-americano – apenas o Brasil representava aproximadamente 39% do primeiro, e 50% do segundo –, possuem juros que gravitam entre 15% e 20% do orçamento público federal, e dificultam a reorganização do Estado como articulador dos investimentos produtivos (Cepal, 2010ª e 2010b).

25. Em 1980, a participação do setor de transportes, armazenamento e comunicações era de 6%, em 1990, 5,9%, em 2000 havia ascendido a 8,1% e em 2009 a 10%. As taxas de investimento latino-americanas não se recuperam, contudo, da queda sofrida nos anos 1980. A inversão interna bruta atingia 27,6% do PIB em 1980 e caiu para a faixa de 18-22% nos anos 1980 e 1990. Nos anos 2000 há pouca alteração neste indicador, que atinge 22,7% em 2008, caindo aproximadamente 1% em 2009. Todavia, há um incremento da poupança nacional na formação do investimento bruto. Esta se eleva do patamar de 18-20% dos anos 1990 para alcançar 22,1% em 2008. É possível esperar uma forte elevação do investimento com a restauração cíclica do período de ingressos de capital estrangeiro na primeira metade da década de 2010. Ver *Anuário Estatístico da Cepal* e *Estúdio econômico da Cepal*, diversos anos, disponível em: <www.eclac.org>.

Na primeira década do século XXI se estabelecem, contudo, importantes mudanças nos padrões de inserção internacional da América Latina que afetam a balança de transações correntes e de pagamentos.

A China passa a influenciar decisivamente a formação da demanda internacional e torna-se um importante parceiro comercial da América Latina. As necessidades de consumo da população chinesa e do complexo produtivo, voltadas em grande parte para o consumo de matérias-primas e bens de consumo básicos, elevam fortemente os termos de troca em favor dos produtos primários. A região alcança quatro anos de vultuosos superávits na balança de transações correntes entre 2003 e 2007, acumulando um ingresso de US$ 115,5 bilhões, resultado inédito desde 1950, excetuando 1950 e 1954, quando estes foram ligeiramente diferentes de zero. Apenas o ingresso por reversão dos termos de troca foi de US$ 322,5 bilhões entre 2004 e 2008 – calculados com base em valores constantes de 2000 –, e o índice de termos de intercâmbio elevou-se de 96,6 a 121,5 entre 2002 e 2008.[26]

Elevam-se também drasticamente as remessas recebidas de emigrados latino-americanos nos países centrais. Elas aceleram-se fortemente na década de 1980, se expandindo em 17% ao ano (a.a.), diminuem em parte o ritmo de crescimento na década de 1990, se incrementando em 7,9% a.a., e voltam a se intensificar entre 2000 e 2008, quando se expandem em 17,5% a.a., multiplicando-se por três em valores absolutos. Estas transferências dirigem-se principalmente ao norte da América Latina, respondendo México, Guatemala e El Salvador por aproximadamente 60% destes ingressos.[27]

Tais fatores atuaram como instrumentos anticíclicos para a região, restringindo os efeitos negativos da ação das saídas de capitais estrangeiros no período de 1999-2009. Acumularam-se importantes reservas internacionais, reduziu-se a dívida externa e a região apresentou, entre 2003 e 2008, uma trajetória de crescimento econômico equivalente à da economia mundial, retirando-se da posição de descenso em que se encontrava desde os anos 1980.[28] Este contexto internacional favorável, aliado à crise social e política do neoliberalismo, permitiu a emergência das esquerdas e centro-esquerdas na região, o estabelecimento de políticas de combate à pobreza e a elevação dos níveis de renda que se generalizaram na América Latina. Entre 2003 e 2009,

26. Veja-se o balanço em conta corrente da América Latina, nas séries estatísticas da Cepal 1950-2008 (Cepal, 2010d).

27. A importância das remessas de emigrados para os países latino-americanos pode ser estimada pela sua participação no PIB em 2009. No caso do México representa 2,4% do PIB, mas na Guatemala 11,8% e em El Salvador 16,8%. Na República Dominicana alcança 7,3% do PIB, no Equador 4,8%, no Peru 2,1%, na Colômbia 2% e no Brasil apenas 0,2% (Cepal, 2010b).

28. Desde 1980, a América Latina iniciou uma trajetória de queda da sua participação relativa no PIB *per capita* da economia mundial (gráficos 16 e 17). Este processo está associado à esterilização dos superávits comerciais da região, destinados aos pagamentos dos juros e serviços da dívida externa na década de 1980 e à criação de expressivos déficits comerciais na década de 1990, que constituíram uma arquitetura macroeconômica insustentável para o crescimento econômico.

pela primeira vez, as taxas de pobreza decresceram significativamente para o conjunto da região frente os patamares estabelecidos desde os anos 1980, caindo da faixa dos 40% para 33,1% em 2009.[29]

Cria-se uma janela de oportunidade para o desenvolvimento das periferias na economia mundial articulado à demanda chinesa e aos ingressos por remessas de familiares. Entretanto toda janela de oportunidade apresenta possibilidades e riscos. Uma primeira questão que se coloca é sobre a sua sustentabilidade e características. Neste sentido é importante distinguir fatores de curto, médio e longo prazo, caso predominem as tendências políticas que vimos prevalecentes.

No curto prazo, isto é, no período de crescimento da economia que se inicia em 2010, se estabelecerá uma importante diferença em relação ao de 2002-2008. Neste período, a China salta de uma posição irrelevante no comércio exterior da América Latina para a de segundo importador da região, mantendo uma posição insignificante como investidora; por sua vez, no período que se abre em 2010, a China eleva fortemente seus investimentos na região, dirigindo-os à exportação de produtos primários, o que deverá corrigir o descompasso entre a posição de importadora e investidora e incidir sobre os termos de troca, contendo a evolução favorável em direção à América Latina.[30] Esta posição de forte projeção da China no investimento direto estrangeiro tende a repercutir nas próximas décadas, limitando sua disponibilidade de recursos para financiar o balanço de pagamentos estadunidense. No que tange às remessas internacionais de emigrados, a preservação de altas taxas de desemprego nos países centrais e a melhoria das condições sociais na América Latina atuam para restringir o seu crescimento. Todavia um eventual descenso nas taxas de desemprego nos países centrais durante a primeira metade da década poderá voltar a impulsionar estas remessas, ainda que provavelmente com velocidade bastante mais baixa, caso a melhoria das condições sociais na região restrinja o fluxo de emigração.

No médio prazo, coloca-se a questão da sustentabilidade do ciclo econômico que se iniciou em 1994-1998. Este ciclo parece se associar à fase *A* de um novo Kondratiev e vem sofrendo crises decenais, vinculadas à passagem a novas subfases de seu desenvolvimento. É bastante provável que a crise decenal que deverá incidir

29. Ver o Panorama Social da Cepal (Cepal, 2010c).

30. A China eleva sua participação no investimento estrangeiro a partir de 2006. Até 2005 este país mantinha um volume nas exportações de capital inferior a 1% do total, elevando sua participação a 4,4% dos fluxos mundiais em 2009, montante ainda inferior a sua participação no comércio mundial, equivalente a 10% do total. Na América Latina, a China em 2009 representava 11,6% dos fluxos de investimento direto, mas destes, 95% eram dirigidos para os centros financeiros nas Ilhas Caymãs e Virgens Britânicas. A parte dirigida aos demais países da América Latina e do Caribe representava apenas 0,3% dos ingressos totais de fluxos de capital. A Cepal aponta que este panorama se altera com vultuosos contratos de investimento que a China estabelece com a região em 2010. Para o Brasil, estima-se que o investimento chinês, inexpressivo até 2009, aumentará 14.000% em 2010, passando de US$ 82 milhões a US$ 12 bilhões, tornando-se a China o principal investidor estrangeiro no país neste ano.

na segunda metade da década de 2010 insira a economia mundial na fase *B* de um Kondratiev, com efeitos negativos sobre as taxas de lucro e de investimento e a demanda internacional, o que influirá desfavoravelmente sobre os preços dos produtos primários, por aproximadamente 20 ou 30 anos, a partir de 2015/2020, caso se desenvolva plenamente esta fase cíclica. A crise de 2008-2009, ao restringir significativamente o crescimento da economia mundial, reduziu estes preços e sinalizou a possível direção futura em contexto similar e mais profundo. A reestruturação tecnológica associada ao novo paradigma tecnológico em curso deverá impulsionar a economia de matérias-primas e novas fontes de energia sustentáveis, reforçando estas tendências. A manutenção de altas taxas de desemprego nos países centrais, em contexto de recessão ou baixo crescimento prolongado, continuará atuando para restringir as remessas de emigrados, ainda que eventuais pioras nas condições sociais de existência na América Latina possam favorecer o aumento da emigração.[31]

No longo prazo, três fatores atuam para modificar a composição da demanda chinesa no mercado internacional: a elevação do poder de compra de sua população, que tem sido extremamente rápida, aponta para a redução relativa do consumo de produtos primários – uma vez que suas necessidades básicas são atendidas – e a incorporação crescente de serviços e produtos manufaturados; a elevação da complexidade tecnológica do sistema de produção de mercadorias na China impulsiona a economia relativa do consumo de matérias-primas; e a necessidade de desenvolver uma política de segurança alimentar para sua população, por evidentes razões estratégicas relacionadas ao seu gigantismo, que tende a limitar sua exposição à oferta internacional de suprimentos básicos. O autoabastecimento alimentar é uma característica dos países ou regiões do núcleo orgânico com dimensão continental (Estados Unidos e União Europeia) e uma dimensão profunda da longa duração chinesa. Os níveis de autoabastecimento alimentar eram de aproximadamente 95% no início do novo século, caindo abaixo de 90% com o crescimento da importação de soja ao final da década.

Estas janelas de oportunidade também apresentam riscos para a América Latina, conforme exposto a seguir.

1) A reprimarização da pauta exportadora de suas economias, que vem se acelerando em função do aumento das trocas comerciais com a China, pode aumentar a vulnerabilidade externa da região no médio e longo prazo, expondo-a a conjunturas desfavoráveis e aprofundando sua condição periférica. A participação dos produtos primários na pauta exportadora da América Latina vem se elevando aceleradamente no século XXI.

31. Durante o Kondratiev de 1939-1973, dois períodos cíclicos de predomínio de ingresso de capital estrangeiro se estabeleceram na região: 1956-1960 e 1968-1981. Caso se reproduza este padrão na fase expansiva do Kondratiev vigente, haveria dois ciclos de predomínio dos ingressos: os de 1991-1998 e a partir de 2010. Estas considerações, todavia, são apenas indicativas de tendências e possibilidades.

Subiu para o conjunto da região de 41,1% para 52,9%, entre 2001 e 2009; no Mercado Comum do Sul (Mercosul), passou de 50,8% para 63% entre 2000 e 2009; e quanto ao Brasil, aumentou de 42% para 60,9% no mesmo intervalo (CEPAL, 2010b). O principal caso precedente de periferização é o da Argentina, grande polo exportador da região na primeira metade do século XX, que possuía, em 1913, uma renda *per capita* equivalente a 109% da renda da Europa Ocidental e 246% da renda da economia mundial; em 1973, esta proporção havia caído respectivamente para 70% e 195%; e em 2002, para 35,3% e 114%. De 2003 a 2008, houve certa recuperação – os índices sobem respectivamente para 49% e 146% – com a desvalorização da dívida pública argentina e a retomada das políticas de desenvolvimento, sem que se ampliasse a participação dos primários na pauta exportadora, que permaneceu em 68% do total, no período. Na base deste processo de periferização está a incapacidade do país em transitar da condição de um importante celeiro agroexportador à de centro industrial ou científico-tecnológico.[32] Para a América Latina, uma queda semelhante frente aos níveis de renda *per capita* dos países centrais partiria de patamares bastante inferiores.

2) O giro cíclico a um novo período de ingresso de capitais estrangeiros deverá ampliar os déficits em conta corrente na região. As políticas neoliberais ou de terceira via, baseadas no câmbio flutuante e em taxas de juros apreciadas, impulsionarão a concorrência externa, incentivarão a própria valorização do câmbio, e reduzirão os superávits comerciais, tornando o balanço de pagamentos da região dependente da entrada de capitais estrangeiros para alcançar equilíbrio, destacando-se, junto ao investimento direto, o investimento em carteira, atraído pela especulação cambial e financeira. Poderá elevar-se novamente a dinâmica de endividamento externo da região. Esta dependência de capitais estrangeiros torna-se mais grave na medida em que os ciclos internacionais de expansão e contração de capitais aumentam seu volume e intensidade e as remessas de capital se expandem com mais velocidade que o PIB latino-americano. Os movimentos internacionais de capital aumentaram significativamente suas oscilações cíclicas nos anos 1990 e 2000, em relação aos anos 1970 e 1980. Entre 1970 e 1981, estes se ampliam em 16% a.a. De 1981 a 1985, quando se restringem, em 1983, a 72% do nível mais alto atingido. Em 1985-1990 se expandem em 30% a.a. e caem, durante a contração de 1990-1992, em 1991, a 74% do patamar mais alto anterior. Entre 1992

32. A Argentina alcança entre 1914 e 1951 uma expansão *per capita* de 0,6% e de apenas 1,1% entre 1914 e 1980, contrapondo-se à expansão de 2,3% entre 1890 e 1913, quando os termos de troca mantiveram-se praticamente constantes, caindo de 90,1 para 85,6 (dados de renda *per capita* calculados pelo autor a partir de Maddison, 2010).

e 2000 se expandem em 30% a.a., mas declinam durante a contração de 2000-2005, em 2003, a apenas 40% do maior nível anterior alcançado. Entre 2005 e 2007 se expandem em 45% a.a. para reduzirem-se em 2009, a 53% dos níveis de 2007 (UNCTAD, s.d.). De outro lado, as remessas de lucros e pagamentos de juros se expandem em 6,3% a.a. entre 1980 e 2008, ao passo que o PIB da América Latina tem acréscimo de 2,7 % no mesmo período. Entre 1999 e 2008, estas remessas alcançam 8,4% a.a., enquanto o PIB, entre 2003 e 2008, se expandiu em média 4,3% a.a, seu período áureo desde 1980. A possibilidade de descontinuar o crescimento, a partir da segunda metade do século XXI, em função de uma crise mundial duradoura, poderá agravar este descompasso.

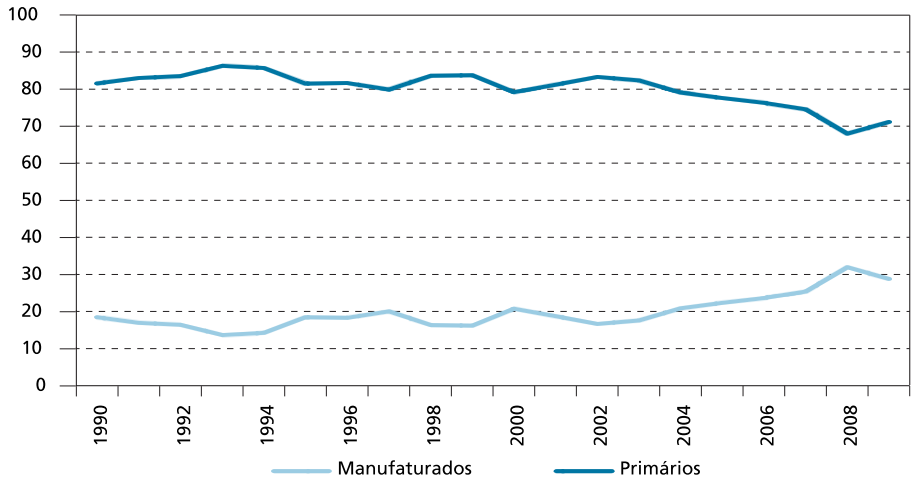
Todavia, a articulação com a economia chinesa não significa necessariamente a reprimarização da pauta exportadora ou das estruturas produtivas. A maior parte das importações chinesas está concentrada em produtos manufaturados (gráfico 15). Entretanto, uma participação ativa neste mercado requer a capacidade de competir por ele, o que implica o estabelecimento de dois níveis de articulação, delineados a seguir.

1) O interno, determinado por forças políticas e sociais decididas à construção de um poderoso sistema de inovação. Tal esforço exige a superação dos limites da economia política neoliberal e de terceira via, direcionando os gastos públicos para superar um dos fundamentos de nosso subdesenvolvimento: a baixa qualificação da força de trabalho associada aos níveis históricos de superexploração do capitalismo dependente. Além de impulsionar os gastos em educação, saúde, habitação, segurança alimentar e infraestrutura, esta economia política deverá basear-se fortemente nas empresas estatais – em face da baixa internacionalização da pesquisa e desenvolvimento (P&D) – e sua associação com os setores privados mais dinâmicos e inovadores, democratizando os processos decisórios, elemento chave da qualificação da força de trabalho, da formação da demanda interna e de uma sociedade de serviços tecnologicamente avançada. Esta economia política deverá adotar o regime de câmbio desvalorizado e administrado – capaz de sustentar superávits comerciais e proteger os complexos produtivos industriais da região das assimetrias da competição internacional – e subordinar o setor financeiro ao produtivo, elevando significativamente as taxas de investimento. Este processo exige escalas e continentalidade, o que sublinha a importância da integração regional, e a participação em sua gestação de países de maior dimensão espacial e demográfica, como o Brasil.

2) O externo, mediante o desenvolvimento de acordos de cooperação tecnológica e de transferência de tecnologia com a China e no âmbito dos BRICS

que incrementem a capacitação tecnológica do Brasil e da América Latina. A base para o desenvolvimento desta cooperação é a promoção da multipolaridade e a redução das barreiras de entrada dos monopólios. O estabelecimento de uma divisão do trabalho intensiva em tecnologia entre os BRICS poderá capacitá-los mutuamente e impulsioná-los para cima nas hierarquias do sistema-mundo, sendo de interesse comum a eles. Tal processo, entretanto, exige alto nível de planejamento, coordenação estatal e participação popular, para subordinar a anarquia da competição intracapitalista e interestatal, orientando este processo na direção de grandes mercados internos regionais.

GRÁFICO 15
Importações chinesas – participação de bens primários e manufaturados (1990-2008)
(Em %)



Fonte: National Bureau of Statistics of Popular Republic of China (2010).

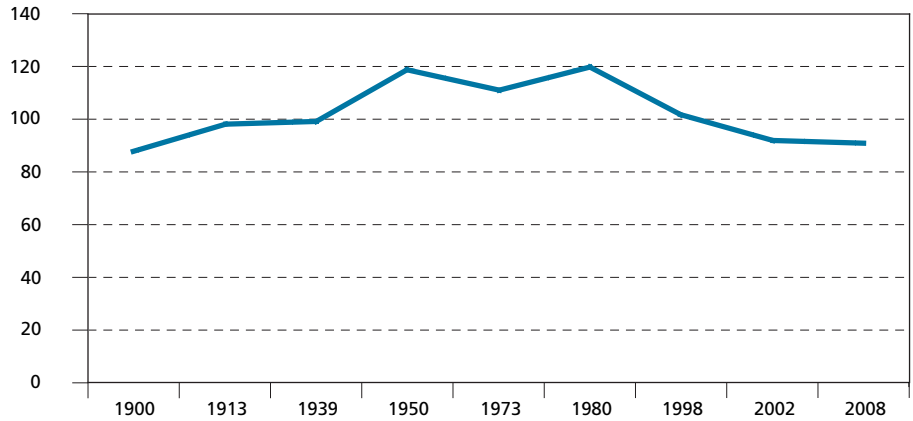
Elaboração do autor.

Obs.: Excluem-se "viagens" dos "serviços não fatoriais".

4 A AMÉRICA DO SUL E OS DESAFIOS DA SOBERANIA, INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

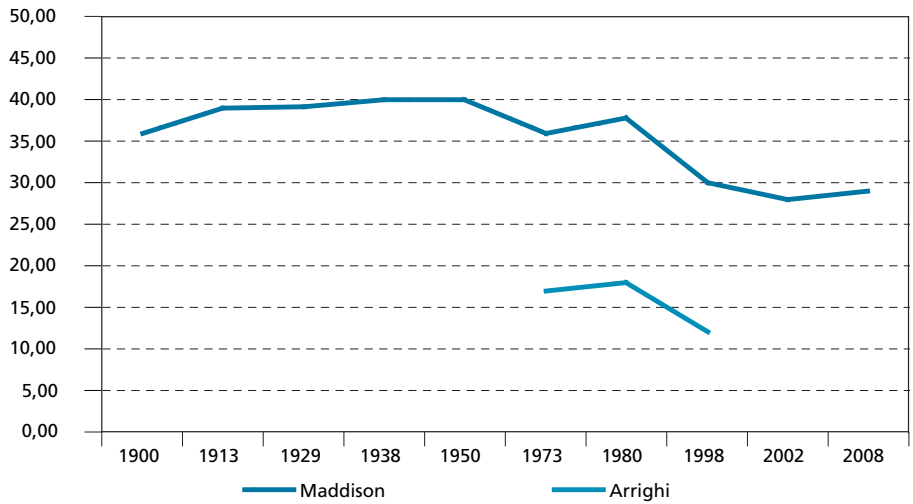
A América Latina retomou sua trajetória de crescimento acelerado a partir de 2003, igualando as taxas de crescimento do PIB *per capita* da economia mundial – aproximadamente 3,3%, segundo os indicadores de Angus Maddison –, e estancando o avanço de sua condição periférica que se estabelecia desde os anos 1980 (gráficos 16 e 17). Ampliou os saldos comerciais e as reservas cambiais, reduziu a dívida externa e as taxas de pobreza, mas permanecem muitas incertezas sobre a sustentabilidade de seus padrões de desenvolvimento.

GRÁFICO 16
PIB *per capita* da América Latina em relação ao PIB *per capita* mundial (1900-2008)
(Em %)



Fonte: . Maddison (2010).

GRÁFICO 17
PIB *per capita* da América Latina em relação ao PIB *per capita* do núcleo orgânico da economia mundial (1900-2008)
(Em %)



Fonte: Arrighi (1997) e Maddison (2010).
Elaboração do autor.

O crescimento que a região experimentou, a partir de 2003-2008, está associado à reversão da deterioração dos termos de troca e à expansão da deman-

da interna.[33] A América Latina obteve entre 2003 e 2008 um saldo comercial de US$ 379 bilhões que, adicionado às remessas de emigrados, lhe permitiu alcançar um resultado positivo na balança de transações correntes de US$ 77,2 bilhões. A isto se acrescenta o resultado positivo na conta financeira de US$ 208,7 bilhões, no mesmo período. A dívida externa – que oscilou entre 30% e 40% do PIB entre 1989 a 2002 – caiu de 40,1% a 17,4% do PIB, entre 2002 e 2008, enquanto as reservas se expandiram em 22,3% a.a., entre 2002 e 2008, saltando de US$ 152 bilhões para US$ 510 bilhões. Para a América do Sul, os resultados em termos de inserção internacional são ainda mais positivos: a entrada de divisas por reversão dos termos de troca alcançou US$ 293 bilhões entre 2003 e 2008, em valores constantes de 2000. Se considerados o Mercosul e a Comunidade Andina, o saldo comercial da região entre 2002 e 2008 alcançou US$ 467 bilhões, o que lhe possibilitou um resultado positivo de US$ 177 bilhões na balança de transações correntes, capaz de neutralizar os pagamentos de juros, remessas de lucros e serviços, ao qual se soma o limitado resultado de US$ 43 bilhões da conta financeira (CEPAL, 2010b).

Entretanto, mesmo com o forte ingresso de divisas em função da reversão da deterioração dos termos de troca, a expansão das reservas latino-americanas apoiou-se mais na conta financeira do que no saldo de transações correntes, o que coloca em questão sua sustentabilidade e ameaça a recuperação da autonomia financeira da região. O caso extremo e bastante expressivo é o Brasil, que recebeu 76,2% das entradas de capital estrangeiro entre 2007 e 2009, antecipando-se à região, já a partir de 2007, no restabelecimento do seu ciclo de ingressos de capital.[34] O país aumenta sua participação nas reservas da América Latina de 22,9% para 42% entre 2002 e 2009, atingindo um montante de US$ 234 bilhões neste último ano, mas fundamenta esta expansão quase exclusivamente na conta financeira do balanço de pagamentos,[35] o que onera a sua conta corrente futura e o sujeita a instabilidades cambiais em regime de câmbio flutuante articulado à abertura comercial e financeira. O saldo comercial do país apoia-se no obtido pelo agronegócio, que suplanta o resultado global da balança comercial no intervalo 1994-2009, compensando déficits no setor de alta tecnologia. O saldo do agronegócio passou de US$ 20,3 bilhões a US$ 54,9 bilhões entre 2002 e 2009, enquanto a balança de eletroeletrônicos apresentou um déficit de US$ 27,2 bilhões em 2010, 59% superior ao resultado de 2009.[36]

33. Tomando-se 2001=100, as exportações e a demanda interna superam a expansão do produto em 2008, alcançando respectivamente 148,4 e 137,1, enquanto este alcança 132,8.

34. Entre 2007 e 2009, as entradas de capital no Brasil somam US$ 186 bilhões e as saídas US$ 138 bilhões.

35. O Brasil obtém um ingresso de US$ 20,8 bilhões na conta corrente. A reversão dos termos de troca contribui com US$ 17,2 bilhões entre 2003 e 2008, mas alcança uma entrada de US$ 206 bilhões na conta financeira entre 2002 e 2009, 90% desta, como visto, entre 2007 e 2009.

36. Veja-se o *site* da Associação Brasileira da Indústria Elétrica e Eletrônica (ABINEE): <http://www.abinee.org.br/abinee/decon/decon13.htm>.

Este modelo de desenvolvimento apoiado em saldos comerciais de origem agrícola ou mineral é ecologicamente devastador, uma vez que a escala do poder econômico e tecnológico é hoje muito superior à da primeira metade do século XX, quando se utilizou um modelo de desenvolvimento primário-exportador, guardadas as notórias diferenças com o atual quanto à demanda interna e à indústria. Entre 1990 e 2010, a proporção de bosques na superfície da América Latina caiu de 51,9% a 47,2%, e, no Brasil, de 69% a 62,4%. Grande parte deste processo de desflorestamento está ligada à expansão da cultura da soja, que passou a ocupar 35% das terras aráveis brasileiras e 52% das argentinas em 2008, proporções que em 1990 correspondiam, respectivamente, a 22% e 18,5%.[37]

Se a trajetória positiva dos termos de troca – com seus efeitos estabilizadores sobre a conta corrente – e o ciclo de ingressos de capitais estrangeiros forem revertidos, o Brasil e a América Latina poderão ingressar em forte período de instabilidade, mantidas as políticas públicas atualmente dominantes e o perfil de inserção internacional que implicam. Todavia, é provável que o ciclo de ingressos de capital e a sustentação dos termos de troca se estendam até a segunda metade da década de 2010. Apoia esta afirmação a estimativa deste autor sobre os fatores de curto, médio e longo prazo que estarão atuando na economia mundial nas próximas décadas: o desenvolvimento da última fase expansiva do Kondratiev e seu provável esgotamento na segunda metade da década; o estabelecimento de um novo período de ingressos cíclicos de capitais estrangeiros iniciado em 2010 – cuja temporalidade média, desde 1955, é de seis ou sete anos –, com forte presença de investimentos chineses na América Latina; e as mudanças de longo prazo na estruturação da demanda chinesa, bem como os limites na externalização de suprimentos básicos (principalmente alimentares) do Estado chinês, tendo em vista a sua estabilidade política.

A demanda interna constitui o outro eixo dinâmico da expansão alcançada em 2003-2008. Ela se evidencia na redução das taxas de pobreza, mas alguns limites pairam sobre sua expansão, conforme caracterizado a seguir.

1) A estrutura da renda e da propriedade permanece extremamente desigual e concentrada na América Latina. Excetuando-se os casos em que o nacionalismo assumiu um formato mais popular, ou apoiou-se no capitalismo de Estado, a redução da pobreza não se fez com um deslocamento do controle das oligarquias e do grande capital sobre o Estado, o que sinaliza rigidez para o avanço no processo de distribuição de renda e o impulso ao crescimento econômico pela demanda interna.[38]

37. O número de atingidos por inundações – principal causa de morte por desastre natural, junto às tormentas e terremotos – aumentou de 710 mil para 1,7 milhão por ano da década de 1990 para a de 2000. Ver Cepal (2010a).

38. Segundo o Panorama Social da Cepal (Cepal, 2010c), no Brasil, o ingresso do fator trabalho dos 10% mais ricos

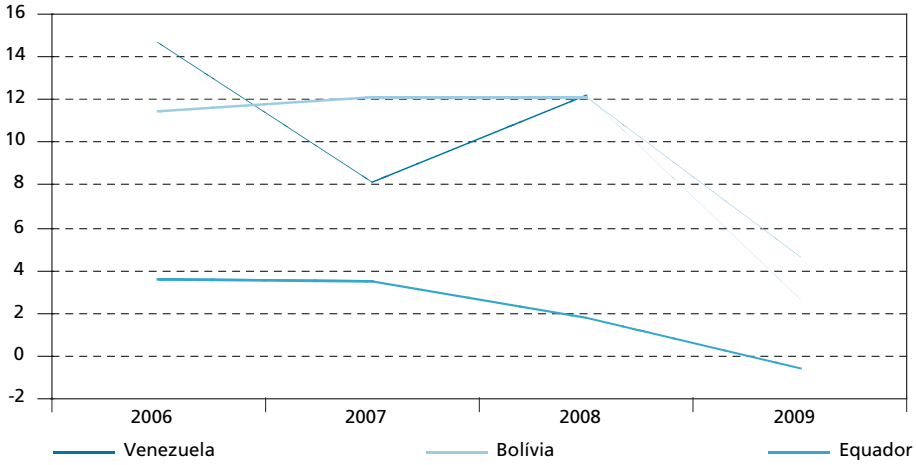
2) A manutenção de alto grau de hegemonia da burguesia financeira sobre o Estado em países-chaves como Brasil e Colômbia limita as taxas de investimento da região, que permanecem muito inferiores às de 1980, restringindo a elevação da produtividade e o barateamento das mercadorias. No Brasil, a poupança nacional atingiu níveis muito baixos entre 2003 e 2009, impondo fortes restrições à taxa de investimento, que oscilou entre 15,8% (2003) e 19,9% (2008), bem abaixo da média regional. Contudo, a fuga de capitais[39] se estabelece nos países que desenvolvem o nacionalismo e processos mais radicais de distribuição de renda e propriedade, limitando o alcance do esforço nacional de poupança para financiar o investimento – casos de Venezuela, Bolívia, Argentina e Equador (gráfico 18).

3) A vulnerabilidade do setor externo e a possibilidade de sua ampla crise – entendida como reversão dos termos de troca e inversão cíclica do período de predomínio dos ingressos de capital – podem restringir a demanda interna, ameaçar a limitada distribuição de renda praticada desde 2003, e abrir uma forte disputa pelo controle do Estado. Isto poderia levar ao fim do pacto de governabilidade entre as oligarquias e as centro-esquerdas, tensionando ainda mais as experiências nacionalistas em curso. A possibilidade de reconstrução da governabilidade num cenário deste tipo vai depender da legitimidade e da força social dos distintos projetos políticos em disputa.

caiu de 45,6% a 41,6% entre 2001 e 2008 e o dos 40% mais pobres subiu de 10,4% a 11,3%. Se considerados os 30% mais ricos, a apropriação do ingresso cai de 72,4% para 68%. Entretanto, cumpre mencionar que a participação do trabalho na distribuição funcional da renda não recupera a queda sofrida durante os anos 1990. Entre 1990 e 1996, a participação do trabalho no PIB cai de 45,4% a 38,5%, alcançando 41,7% em 2007 (Ipea, 2008). Na Argentina, ainda segundo a Cepal, a participação dos 30% mais ricos na renda do fator trabalho caiu de 68% a 62,2%, entre 2003 e 2006. Dados do Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) para 2009 apontam que a participação dos 20% mais ricos caiu de 54,6% a 49,3% entre março de 2003 e março de 2009. A participação dos assalariados no PIB se elevou de 20,9% a 25%, entre 2003 e 2006, sem restituir o patamar em que se encontrava em 1999, de 30,6% (Alfonsín e Gariup, 2008). Na Venezuela, pode-se observar a maior desconcentração de renda desde o fim dos anos 1990. Os 40% mais pobres aumentam sua participação no ingresso do fator trabalho de 13% para 20,4%, de 1997 a 1908, e os 30% mais ricos reduzem sua participação de 65,2% a 53,6% no mesmo período. No México, a participação dos 30% mais ricos estava em 69,3% em 2008, na Colômbia 64,6% em 2005, no Peru 67,9% em 2008, e no Chile 64% em 2006.

39. Por fuga de capitais entendem-se as saídas líquidas de capital que se operam pela conta financeira do balanço de bagamentos e não pela conta corrente.

GRÁFICO 18
Fuga de capitais em relação ao PIB – América Latina (2006-2009)
(Em %)



Fonte: Cepal (2010b).

A criação de um modelo sustentável de desenvolvimento na América Latina se vincula, portanto, à construção de um perfil de inserção internacional soberano, a regulações macroeconômicas geradoras de altas taxas de investimento e a estruturas de distribuição da renda e propriedade que permitam forte expansão da demanda interna. Sua forma mais avançada a ser desenvolvida para as próximas décadas é uma integração regional soberana. Esta se basearia nas soberanias produtiva e científico-tecnológica, financeira, de infraestrutura e alimentar, articulando-se à tendência global para a multipolaridade e impulsionando-a, ao criar um importante espaço de desenvolvimento e acumulação.

A soberania produtiva e científico-tecnológica exige a construção de poderosos sistemas de inovação. Isto implica a forte participação do Estado na articulação de uma rede empresarial intensiva em inovação, fortemente vinculada às universidades e à geração de pesquisa básica. Esta rede deverá se basear fundamentalmente na empresa pública e na empresa privada nacional, voltadas ao consumo de massas. A P&D é um dos investimentos menos internacionalizados do mundo. Se nos últimos anos se observa certo avanço na internacionalização, esta se faz seletivamente, e em direção a países ou regiões que ofereçam poderosos sistemas de inovação locais e economias de custo. Apenas sistemas de inovação que apresentem forte dinamismo próprio poderão atrair significativamente o investimento estrangeiro para a sua expansão.[40] A soberania produtiva e científico-tecnológica

40. O *World Investment Report* (2005), publicado pela United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), aponta que a internacionalização da P&D praticada pelas empresas avançou, mas permanece limitada. Esta se expandiu de 10% para 16% do total dos investimentos em P&D entre 1993 e 2002. Esta taxa é menor para empresas estadunidenses, que internacionalizaram 13% da P&D em 2002, contra 11% em 1995, e maior para as empresas europeias, como as

se articula à elevação dos níveis de educação, saúde, habitação e saneamento dos povos do continente, implicando a construção de uma infraestrutura física e de serviços voltada ao desenvolvimento de um grande mercado regional, base de um *hinterland* sul-americano, passo inicial para o latino-americano, mais avançado e distante. Este projeto deverá priorizar a segurança alimentar, o manejo sustentável dos ecossistemas, e direcionar a agricultura prioritariamente ao mercado interno, destinando a produção excedente à exportação.

Neste projeto o Brasil deverá ter papel-chave. Detentor de aproximadamente 54% das reservas da América do Sul em 2009, o país tem grande importância para que se viabilizem as bases de uma nova arquitetura financeira regional, capaz de impulsionar a construção de fundos regionais de estabilização, de um poderoso banco regional de desenvolvimento, e de mecanismos de compensação entre os bancos centrais. Tais etapas são passos decisivos para uma integração monetária regional que poderá tomar inicialmente a forma de uma cesta de moedas, uma vez que a experiência de moeda única europeia revela a necessidade de alto grau de socialização institucional para evitar as assimetrias regionais e as crises de desproporção daí decorrentes.

Entretanto, são muitos os obstáculos para o desenvolvimento deste projeto. O mais evidente é a persistência da herança da economia política neoliberal na região e a mentalidade dependente das burguesias latino-americanas que reforçam as metas de integração subordinada, a competição em lugar da cooperação intrarregional e as resistências à expansão do mercado interno. Em particular, esta herança sustenta a especulação com o câmbio e a dívida pública, apropriando-se de grande parte dos excedentes que poderiam ser destinados à viabilização dos fundamentos de uma integração financeira soberana. O caso brasileiro é o mais destacado: por meio do Banco Central pratica-se uma política em favor do setor financeiro, a qual, a pretexto de controlar a inflação, contém a demanda, mantém as taxas de juros acima do crescimento da economia e restringe o investimento mesmo durante um longo ciclo expansivo da economia mundial. Outro limite é oriundo do subimperialismo. Sua face econômica mais decisiva está nas grandes burguesias industrial e financeira brasileiras. A primeira, apoiada em setores da tecnocracia estatal, busca se utilizar de um banco nacional para a expansão regional, resistindo à ideia de fortalecer o Banco do Sul como banco de desenvolvimento, instituição na qual partilharia a sua soberania. A segunda busca a liberdade de circulação de capitais para investimentos em serviços ou em carteira na região. O resultado são os enormes saldos comerciais e a elevação das rendas que o país obtém na região.[41]

---

suecas, que elevaram sua internacionalização de 22% para 43% entre 1995 e 2002. A parcela dos países desenvolvidos na realização de investimentos em P&D caiu de 97% para 91% entre 1991 e 2002, enquanto a parcela dos países em desenvolvimento asiáticos subiu de 2% para 6%, no mesmo período. O índex de capacidade de inovação em P&D caiu na América Latina de 0.375 para 0.360 entre 1995 e 2001, ainda que tenha aumentado no Brasil de 0.459 para 0.478. Pesquisa realizada pela UNCTAD sobre a melhor localização para desenvolvimento de atividades de P&D apontou a China com 61,8% de respostas positivas, Índia com 29,4% e Brasil e México com apenas 1,5% cada (UNCTAD, 2005).

41. Entre 2003 e 2009, o Brasil obtém um saldo comercial de US$ 105,8 bilhões com a América Latina e Caribe

No entanto, a projeção internacional do Brasil e o seu fortalecimento no âmbito do BRICS se vinculam à sua capacidade de articular o avanço da integração regional mediante o exercício de uma liderança cooperativa. Esta diretriz vem sendo assumida pela política externa brasileira, mas carece de mais força no aparato estatal para que possa orientar a política econômica nesta direção. Este objetivo depende necessariamente de avanços nos processos de democratização no país, capazes de deslocar o exercício da hegemonia para setores mais amplos da nação, centrados nos trabalhadores em seu conjunto e no empresariado articulado aos seus interesses.

REFERÊNCIAS

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim**. São Paulo. Boitempo, 2008.

ALFONSIN, J. M.; GARIUP, E. **Distribuición del Ingreso em Argentina**: 1950-2007. APOC 2008. Disponível em: <http://www.elauditor.info/> Acesso em: 12 dez. 2010.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **Anuário estadístico**. 2010a. Disponível em: <http://www.eclac.org/>. Acesso em: 12 jan. 2011.

_____. **Estúdio econômico**. 2010b. Disponível em: <http://www.eclac.org/>. Acesso em: 15 dez. 2010.

_____. **Panorama social de la América Latina y Caribe**. 2010c. Disponível em: <http://www.eclac.org/>. Acesso em: 8 dez. 2010.

_____. **Séries Estadísticas de América Latina y Caribe 1950-2008**. 2010d. Disponível em: <http://www.eclac.org/>. Acesso em: 10 set. 2010.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **Currency Composition of Official**. Foreign Exchange Reserves – COFER. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/sta/cofer/eng/index.htm>. IMF, 2011.

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Disponível em: <http://www.indec.gov.ar>. Acesso em 10 out 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMIA APLICADA. **Distribuição functional do Brasil**: situação recente. (Comunicado da Presidência n. 14, 2008)

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências**: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

e de US$ 85,6 bilhões no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). As rendas no balanço de pagamentos brasileiro elevam-se de US$ 1,1 para 5,2 bilhões, entre 1992 e 1996. Sofrem um descenso de 1998 a 2005, quando se estabilizam na faixa de US$ 3 bilhões, para saltarem a US$ 12,5 bilhões em 2008. Ainda que parte significativa se origine da aplicação das reservas brasileiras em títulos da dívida pública dos Estados Unidos, outra parte crescente provém de rendas de investimento direto e em carteira na região. Veja-se Cepal (2010a) e o balanço de pagamentos do Banco Central do Brasil.

MADDISON, A. **The world economy**: a millennial perspective. Paris: OECD, 2001.

_____. **Historical statistics of the world economy**: 1-2008 AD. 2009. Disponível em: <http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm>.

_____. **Original home page Angus Maddison**, 2010. Disponível em: <http://www.ggdc.net/maddison/>. Acesso em: 10 out. 2010.

MARTINS, C. E. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF POPULAR REPUBLIC OF CHINA. **China statistical yearbook 2010**. China Statistics Press, Oct. 2010. 1.032 p. (China Statistical Yearbook Series).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Historical statistics**: 1960-1997. Paris: OECD, 1998.

_____. **Historical Statistics**: 1970-2000. Paris: OECD, 2001.

_____. **Economic outlook**. Paris: OECD, 2010.

RICHTA, R. **La civilización en la encrucijada**. Ciudad del México: Siglo XXI, 1971.

SANTOS, T. **Revolução científico-técnica e capitalismo contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 1983.

_____. **Revolução científico-técnica e acumulação de capital**. Petrópolis: Vozes, 1987.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **UNCTADStat**. [s.d.]. Disponível em: <http://unctadstat.unctad.org>. Acesso em: 18 nov. 2010.

_____. **World investment report 2005**: transnational corporations and the internationalization of R&D. New York; Geneva: UNCTAD, 2005.

UNITED STATES. **United States Department of Treasury**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.ustreas.gov>. Acesso em: 10 dez. 2010.

_____. The White House. **Economic report of the president**. Washington, Jan. 2009. Disponível em: <http://www.nber.org/erp/2009_erp.pdf>.

_____. _____. **Economic report of the president.** Washington: Government Printing Office, 2010.

_____. _____. **Economic report of the president**. Washington, Feb. 2011. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/2011_erp_full.pdf>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARRIGHI, G. **O longo século XX**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

_____. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

ARRIGHI, G.; SILVER, B. **Chaos, governance and modern world system**. Minneapolis: Minnesotta Press, 1999.

MADDISON, A. **La economía mundial 1820-1992**: análisis y estadísticas. Paris: OECD, 1997.

_____. **Chinese economic performance in the long run**. Paris: OECD, 1998.

MARTINS, C. E. A conjuntura contemporânea e o sistema mundial: os desafios da América Latina no século XXI. *In*: SANTOS, T.; MARTINS, C. E.; BRUCKMANN. M. (Orgs.). **Países emergentes e os novos caminhos da modenidade**. 1. ed. Brasília: Unesco, 2008. v. 1, p. 31-51.

_____. Pensamento social latino-americano. *In*: SADER, E. *et al*. (Orgs.). **Enciclopédia contemporânea de América Latina e Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

SCHUMPETER, J. **Business cycles**: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process. Philadelphia: Porcupine Press, 1989.

CAPÍTULO 4

OU INVENTAMOS OU ERRAMOS – ENCRUZILHADAS DA INTEGRAÇÃO REGIONAL SUL-AMERICANA*

Carlos Walter Porto-Gonçalves**

1 INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL, GLOBALIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE

Há uma imbricação entre a globalização, tal como aqui entendida, a integração da América, particularmente em seus subconjuntos América Latina e América do Sul, e o modo como a natureza e os povos são considerados enquanto parte do sistema-mundo moderno-colonial. Destaque-se que a América Central e do Sul, assim como o Caribe, são, desde o início, protagonistas. Afinal, não fosse a América, a Europa e o Atlântico Norte não teriam a centralidade que passaram a ter desde 1492. O Oriente ainda indicaria os *rumos* (a Roma) a seguir. Como sugere Aníbal Quijano:

> Até a chamada "revolução industrial" no século XVIII, nessas regiões (na Europa Ocidental, pois) não se produzia nada que tivesse importância no mercado mundial. E que, em consequência, foi exclusivamente o controle colonial da América e do trabalho gratuito de "negros" e de "índios", produzindo minerais e vegetais preciosos, que permitiu aos dominantes entre os colonizadores não só começar a ter uma posição importante no mercado mundial, mas, sobretudo a concentração de ingentes benefícios comerciais, e junto com eles também concentrar em seus próprios países o assalariamento ou mercantilizarão da força de trabalho local. Desse modo, o capital como relação social de produção e de exploração pôde ser concentrado nessas regiões e ser sua marca virtualmente exclusiva por um longo tempo, enquanto na América, como depois no restante do mundo colonizado, eram relações de exploração não salariais, escravidão, servidão e reciprocidade/tributação que foram mantidas pela violência colonial. Não há, pois, modo de não admitir que, contra as propostas teóricas eurocêntricas, o capital se desenvolveu na Europa não

---

* Colaboraram na pesquisa a geógrafa argentina María de Estrada; Renata Soares, mestre em história; e os acadêmicos Leandro Bonecini, de ciências sociais, e Vinicius Gonçalves, de geografia.

** Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense (UFF).

somente associado a, mas antes de tudo fundado nas demais formas de exploração do trabalho e, sobretudo na escravidão "negra", que produzia os vegetais preciosos, e na servidão "índia", produtora dos metais preciosos (QUIJANO, 2006).

Há uma colonialidade do saber e poder implicada na constituição desse sistema - mundo. Embora se fale hoje cada vez mais das relações, o fato é que a tradição de pensamento hegemônica eurocentricamente imposta, ao priorizar "as coisas claras e distintas" (Descartes), mais separou e operou por dicotomias. Nesta tradição, as relações se fazem a partir de um reducionismo atomista, individualista (PORTO-GONÇALVES, 1989), pelo menos até o surgimento da física quântica. Natureza e cultura foram separadas, e as ciências da natureza e as ciências humanas ficaram sem diálogo entre si. A economia, ciência social que mais avançou na assimilação dos métodos das ciências naturais, ignorou até mesmo que seu radical – eco, do grego *oikos* – é o mesmo da ecologia. Separou a *economia*, que Aristóteles dizia ser o estudo da administração da casa em sua logística, e a *crematística*, que, para o estagirita, era o estudo da relação entre os preços das coisas. Hoje, diria Aristóteles, há mais crematística que economia. A economia, para Aristóteles, ao contrário, se aproxima da ecologia.

Uma análise crítica a partir da ecologia política, como a que aqui se persegue, exige repensar fundamentos da matriz de racionalidade eurocêntrica. Não se está diante de questões filosóficas, como se pode ver no recente debate sobre a crise de 2008, quando se manejaram conceitos como "economia financeira e/ou fictícia" e "economia real". Opôs-se o "capital especulativo" ao "capital produtivo", olvidando-se aquilo que o economista catalão Jean Martinez Allier chamou de "economia real-real" (ALLIER, 2009): aquela que vê a inserção dos processos produtivos na natureza, sua inscrição territorial, haja vista que a "retomada do crescimento", desejada pelos ideólogos do *mainstream* e até por muitos dos seus críticos, ignora esta inscrição.

A ideia de dominação da natureza subjaz ao desenvolvimento científico e tecnológico contemporâneo, sobretudo depois que, tal como Prometeu, dominou-se o fogo, ou melhor, os combustíveis fósseis (carvão e petróleo), que produziriam o calor para mover as máquinas. Com isso, deixou-se escapar um princípio que os fisiocratas haviam percebido, de que só a natureza criava riqueza líquida – "uma semente pode produzir mil sementes" –, e que eles mesmos não foram capazes de projetar para fora do mundo da agricultura. Afinal, a descoberta do carvão como fonte de energia indica aquele princípio fisiocrático segundo o qual a natureza participa do processo de criação da riqueza, aliás, como Marx havia alertado na sua *Crítica ao Programa de Gotha* (MARX, 1984). A medida da energia é de equivalente de cavalos – *horse-power,* HP – que está contida numa molécula que, embora descoberta pelo homem, não foi e não é produzida por ele. Aqui reside uma questão teórico-política de fundo: nenhum país, nenhuma

sociedade produz ferro, petróleo ou água. Ao contrário do que crê a ideologia produtivista hegemônica entre liberais e certas correntes marxistas, os minérios são extraídos, não produzidos. Esta é uma das principais razões de tanto conflito territorial. Os Estados Unidos, apesar de todo o seu desenvolvimento científico e tecnológico, necessariamente têm de manter milhares de bases militares em todo o mundo para garantir o suprimento daquilo que nenhum desenvolvimento científico-tecnológico produz. A natureza não é uma despensa ilimitada, como se supõe na tradição epistêmica que reduz a materialidade do mundo à mais abstrata das linguagens, a matemática, em nome da objetividade. Gerd Bornheim os chamou, apropriadamente, de "idiotas da objetividade" (BORNHEIM, 1977).

A matriz de racionalidade hegemônica no mundo ocidental, sobretudo a partir do Iluminismo e da Revolução (nas relações sociais e de poder) Industrial, foi desenvolvida para dominar a natureza, fundamento de seu "magma de significações imaginário" (CASTORIADIS, 1982).

Os anos 1960 viram pela primeira vez ganhar a cena política uma série de movimentos sociais, que trouxeram outros protagonistas: negros, mulheres, ecologistas, povos indígenas. Vinham somar-se às lutas de classes que, então, também eram reconfiguradas na crise que já alcançava o mundo socialista, reforçada pela burocratização dos sindicatos e dos partidos políticos antissistêmicos (WALLERSTEIN, 2008). Duas questões estiveram no centro do debate ecológico à época: a crítica ao armamentismo (Fim da Guerra contra o Vietnã e Hiroshima Nunca Mais) e ao consumismo e desperdício que, de certa forma, questionavam a ideia de desenvolvimento. Ali ganhava eco a ideia de que haveria limites para a intervenção humana na natureza, já anunciados em 1945 com as implicações civilizatórias da bomba atômica e seu potencial de destruição de todas as formas de vida. A ciência perdia definitivamente sua inocência e se mostrava não necessariamente a serviço da vida ou da emancipação humana. Em 1951, na baía de Minamata, no Japão, toda uma comunidade de pescadores se viu contaminada por mercúrio lançado na água. O homem não escapava das cadeias tróficas, das cadeias alimentares, como acreditara o antropocentrismo.

Nesse contexto se convocou a primeira convenção mundial pela Organização das Nações Unidas (ONU) para debater meio ambiente, em Estocolmo, em 1972. Inicia-se o processo de institucionalização da problemática ambiental, para o que conta muito a recomendação que emana desta conferência de que as organizações multilaterais contemplem o meio ambiente, inclusive em sua carteira de empréstimos. Definitivamente a problemática ambiental entra na agenda geopolítica internacional. O Brasil, então sob regime ditatorial, responde imediatamente a esta recomendação criando, já em 1973, uma secretaria especial ligada diretamente à Presidência da República, a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema). Todo este processo de institucionalização culminaria,

nos anos 1980, em um acordo entre ecologistas e desenvolvimentistas em torno da noção de desenvolvimento sustentável,[1] conforme a fina análise de Marcos Nobre e Maurício de Carvalho Amazonas (NOBRE e AMAZONAS, 2002). Todavia, os diplomatas da Comissão Brundtland, ao promoverem a conciliação entre os ecologistas e os desenvolvimentistas alteraram os termos do debate, submetendo a ecologia ao desenvolvimento econômico, o que tem fortes implicações teórico-políticas, como se sabe desde Karl Marx (MARX, 1978)[2] e Karl Polanyi (POLANYI, 1980).[3]

Não se trata de um processo conduzido "pelo alto", conforme sugere a conciliação diplomática, mas também de transformações de fundo nas relações (sociais e de poder) tecnológicas que conformam um novo ciclo longo de acumulação, com a biotecnologia, a química fina, a microeletrônica, a informática, a engenharia genética, a nanotecnologia, a robótica (PORTO-GONÇALVES, 2006a). O germoplasma, por exemplo, passa a ser uma fonte de acumulação de capital, ensejando que grandes corporações transnacionais comecem a disputar o sentido a ser dado à natureza (*op. cit.*). A etnobiopirataria se aprofunda ao mesmo tempo que o capital procura legitimá-la por meio de novas leis de patentes, estendendo o princípio da propriedade privada não só às plantas e aos animais, mas até o mundo do gene. A nanotecnologia aprofunda a fronteira da expansão do capital para o interior da matéria, inclusive viva. Até mesmo o clima é financeirizado (CORNETTA, 2010), com a recente conversão do capital à causa do aquecimento global, o que vem contribuindo para promover um consenso em torno do aquecimento global. A captura da ciência pela lógica financeira tem sido fundamental não só na conformação da opinião pública – até bem pouco tempo, o aquecimento global era negado pelos meios de comunicação e pelos ideólogos do *mainstream* –, mas também na definição de parâmetros que permitam ao mercado financeiro oportunidades de negócios como o mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) e o programa Redução de Emissões pelo Desmatamento e pela Degradação das Florestas (REDD). Um dos setores que mais se beneficiam destas tratativas é o mundo das organizações não governamentais (ONGs),

1. Assim, é preciso ver que o desenvolvimento sustentável é uma noção que emana do campo diplomático e não do campo científico, como muitas vezes parece ser invocado pelos diferentes contendores. Para garantir o rigor científico, chama-se aqui o desenvolvimento sustentável de noção, e não de conceito, e menos ainda de teoria.

2. Considere-se que Marx explicitou no subtítulo de sua obra maior, *O Capital*, que esta não se tratava de uma obra de economia, mas sim de "crítica da economia política". Sua fina e rigorosa análise da formação social, que praticamente viu nascer, levou-o a perceber que havia uma sociedade que se estruturava reduzindo à economia o homem e tudo que implicava as relações sociais, natureza incluída. Com toda razão, dedicou seu primeiro capítulo à análise da mercadoria e seu fetichismo. Fazer a crítica da economia era o cerne da crítica à sociedade que se organizava em torno dela e implicava superar a economia como fundamento da sociedade. Em outras palavras, a crítica da economia política serve para fazer a crítica do capitalismo, mas não serve para construir outra sociedade. São outros horizontes de sentido para a vida, para além da economia, que devem ser criados.

3. Consultar também Leff (2006) e Bartra (2008).

com enormes implicações para os movimentos sociais, na medida em que seus espaços de ação passam cada vez mais a ser intermediados por essas organizações "neogovernamentais".[4]

Desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, o Banco Mundial (BM), por meio do Global Environment Facility (GEF), assumiu a gestão ambiental entre as organizações multilaterais. Não só a ecologia foi sendo subsumida à economia, mas, sobretudo, à análise econômica de viés neoclássico. Mais uma vez, esta opção teórica deve ser vista também como opção teórico-política, conforme apontaram Nobre e Amazonas (NOBRE e AMAZONAS, 2002, p. 73).

Uma abordagem da integração da América do Sul e dos desafios da sustentabilidade não pode ignorar o contexto em que se dá a institucionalização desta problemática no novo período do sistema-mundo moderno-colonial que se abre. Mas a análise desta inserção estaria incompleta se não contemplasse a contribuição específica da região a este debate teórico-político.

Embora correntes hegemônicas da esquerda marxista tivessem, de início, criticado o ecologismo, diferentes movimentos populares, sobretudo na América Latina, começaram a assimilar a questão ambiental à sua agenda política. Junto com estes movimentos se desenvolveram importantes correntes teórico-políticas no campo ambiental – a "ecologia popular", o "ecologismo dos pobres" e o "ecossocialismo" (Chico Mendes, Enrique Leff, Arturo Escobar, Victor Toledo, Michel Löwy, entre tantos). A estas contribuições deve-se acrescentar a dos negros estadunidenses que denunciaram o racismo ambiental e, depois, estenderam seus fundamentos ao mundo com o movimento de "justiça ambiental". O racismo ambiental se desenvolveu a partir da constatação de que o lixo radioativo, nos Estados Unidos, estava destinado às áreas habitadas por populações negras pobres. O desdobramento para o movimento de justiça ambiental se deu quando a tentativa de retirar o lixo daquelas áreas habitadas por negros pobres nos EUA se fazia buscando transferi-lo para os países africanos e latino-americanos. A colonialidade que conforma o sistema-mundo desde 1492 volta a manifestar o racismo que lhe é constitutivo.

4. Nota conceitual: a expressão "neogovernamental" é cientificamente mais adequada que "não governamental", visto que, no atual regime de regulação, chamado no léxico político (neo)liberal de governança, cada vez mais as organizações multilaterais, como o Banco Mundial, por exemplo, lançam mão destas organizações, cuja definição pela negativa de governos denota suas implicações com este ideário. O mundo das ONGs, ao profissionalizar a ação social, desloca seu eixo de ação, despolitizando-o, e assumindo papel historicamente exercido pelos movimentos sociais e partidos políticos. O mundo das ONGs não funciona sem financiamento dos Estados (por meio dos governos – o que por si só desqualifica a expressão não governamental), das grandes corporações transnacionais (por meio das suas fundações), e, conforme visto, das organizações multilaterais, que são formalmente interestatais, embora fortemente influenciadas pelos gestores financeiros e corporativos em geral (Pereira, 2010).

Cabe, portanto, salientar as contradições do sistema-mundo moderno-colonial para compreender os desdobramentos do debate a partir de outras perspectivas que não aquelas diretamente implicadas no processo de institucionalização da problemática ambiental e no seu esvaziamento teórico-político enquanto questão técnica. Para os que estão preocupados em compreender o devir da integração latino-americana numa perspectiva que aponte para uma sociedade mais democrática e com maior justiça ambiental, é importante levar em consideração as questões que emanam entre os "de baixo", nas quais o campo ambiental é ressignificado com outras perspectivas.

2 A INTEGRAÇÃO EM MOVIMENTO E O TERRITÓRIO EM QUESTÃO

A opção teórica de considerar o espaço como "acumulação desigual de tempos"[5] (SANTOS, 2004) obriga a incorporar à análise um tempo de larguíssima duração, para além até mesmo da longa duração de Fernand Braudel (BRAUDEL, 1989), e que habita a geografia sul-americana.

Cerca de 12 mil anos atrás, período conhecido como holoceno, o desenho dos domínios climatobotânicos do continente ainda apresentava uma Amazônia em grande parte coberta por savanas, onde as florestas estavam reduzidas a algumas ilhas, conforme Aziz Ab´Saber em sua "teoria dos refúgios" (AB´SABER, 1977). A esta época já havia presença humana junto a estas "ilhas de floresta" em meio às savanas.

John Murra (MURRA, 2002) efetuou uma riquíssima análise da organização do espaço geográfico dos povos originários do Tawantinsuyu (quéchuas e aimarás, entre outros), onde os pisos ecológicos andinos eram articulados com o litoral do Pacífico a oeste, com o Chaco-Pantanal e, segundo alguns autores, também com o Planalto Central Brasileiro a leste. Os princípios de complementaridade e de reciprocidade (ESTERMAN, 2006) comandavam a organização do espaço geográfico.

Há implicações políticas que derivam dessa constatação científica, pois ao mesmo tempo que os domínios climatobotânicos foram naturalmente se desenhando e oferecendo as geografias que hoje se conhecem, várias populações foram desenvolvendo um rico acervo de conhecimentos que, tal como a megadiversidade biológica, é também um patrimônio que a região abriga, que deve ser

5. Milton Santos sustentava que o espaço geográfico é onde coabitam diferentes temporalidades. Uma das maiores dificuldades impostas pela colonialidade do saber é a sobrevalorização do tempo em detrimento do espaço. O evolucionismo deixou fortes raízes na tradição eurocêntrica que se impôs ao mundo como se fosse a única universalidade possível. Com isso, impôs seu provincianismo em nome da universalidade. É isso que possibilita chamar alguns povos de atrasados, como se cada povo e/ou região do mundo fosse um estágio do desenvolvimento europeu. Assim, o espaço e os povos e suas culturas são invisibilizados e impossibilitados de falar. A simultaneidade é desconsiderada pela eleição de uma temporalidade a partir da qual os outros são ordenados. Há, sempre, diferentes temporalidades convivendo no espaço geográfico. Espaço-tempo, portanto.

considerado tanto nas políticas de regionalização e ambientais, como científicas e tecnológicas. Trata-se de um patrimônio de conhecimento construído em grande parte numa relação *com* e não *contra* a natureza, o que abre perspectivas de diálogo entre matrizes de racionalidade distintas, sobretudo num momento em que o acervo de conhecimento científico e tecnológico produzido sob o primado da dominação da natureza está sendo colocado em questão, como no caso das mudanças climáticas, da perda de solos, da erosão genética. Este rico e diversificado patrimônio de conhecimentos dos povos originários, dos camponeses e dos cimarrones e quilombolas convida a um diálogo com o conhecimento científico convencional de origem europeia.[6] Aqui, mais uma vez, é preciso superar a colonialidade do saber e do poder que, ao ver o outro, o diferente, como inferior, deixou como uma das suas piores heranças o "desperdício de experiência humana" (SANTOS, 2001).

Do debate teórico-político tecido pela investigação científica que vem seguindo de perto as lutas sociais na região, há uma questão de grande interesse para o tema aqui tratado: o debate em torno do conceito de território – e de seus correlatos territorialidades e territorialização. Desde a Declaração de Barbados (1971) até a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)[7] (1989) e a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU (2007), um longo caminho foi percorrido reconhecendo os direitos das populações originárias, camponeses e de afro-americanos que conformaram outras formas de apropriação do espaço, atribuindo sentidos próprios às suas vidas. A luta histórica destes grupos, povos e etnias acabou ensejando um conjunto de questões teórico-políticas. A nova configuração geopolítica, desenhada com as políticas neoliberais que implantaram reformas políticas em vários países, sobretudo no campo ambiental e de reconhecimento dos direitos dos povos originários e de populações quilombolas e cimarrones, gera efeitos contraditórios. Estas reformas políticas acabaram por sofrer os efeitos do seu próprio conhecimento, melhor seria dizer desconhecimento, acerca destes povos e grupos sociais. Na verdade, este conhecimento ou desconhecimento levou a que subestimassem a dimensão destas populações na formação territorial da região. Talvez a ênfase dada nestas reformas ao direito à diferença, sua ideologia pós-moderna e multiculturalista, bem como seu afã de derrotar as grandes narrativas e as teorias que enfatizavam as classes sociais e as lutas de classes acabaram por não considerar devidamente as imbricações classe e etnia, tão bem assinalada já nos anos 1920 por José Carlos Mariátegui, e raça e classe, conforme a rica

6. Para uma correta avaliação do significado desse conhecimento originário e tradicional, é importante olhar com atenção para o Oriente, sobretudo para a China e sua medicina que atende a milhões de habitantes tendo por base o conhecimento e uso de ervas, de plantas e de animais e que, hoje, estabelece um diálogo rico com a medicina ocidental. Portanto, um conhecimento milenar mergulhado na tradição pode ser fonte de outra medicina a serviço de milhões de habitantes que não necessariamente deve ser subsumida a uma única racionalidade como a que comanda a medicina industrial.

7. Da qual o Brasil e todos os países sul-americanos são signatários.

contribuição de Aníbal Quijano (QUIJANO, 2007). Todavia, é preciso ver que o debate teórico que acompanha estas reformas buscava dar forma jurídico-política a um processo expropriatório de populações camponesas, de povos originários e de cimarrones e quilombolas jamais visto em toda a história da humanidade. Entre 1970 e 2010, segundo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (<http://www.pnuma.org/geodatos/>), a população urbana mundial aumentou em 2,177 bilhões de habitantes, ou seja, a cada ano, nos últimos 40 anos, surgiu uma cidade de 54 milhões de habitantes no mundo. A população urbana do mundo, em 1990, era maior que a população total do planeta 30 anos antes, em 1960. O fenômeno urbano deixa de ser um fenômeno dos países ditos desenvolvidos e, hoje, 70% da população urbana mundial está na Ásia, na África e na América Latina. A "urbanização realmente existente" não corresponde às luzes que lhe foram atribuídas e, não raro, as populações suburbanizadas das periferias estão mais suscetíveis às intempéries que quando estavam no campo.

O debate em torno do território se dá, portanto, imerso num tenso e intenso processo expropriatório, desterritorializador, num contexto em que a questão ambiental abria um questionamento acerca da relação sociedade-natureza que, embora pautado inicialmente a partir dos países urbano-industrializados, ganha outros contornos com outros protagonistas na América Latina. Natureza e cultura são politizadas, com o deslocamento da luta pela terra para a luta pelo território, tendo este conceito adquirido outras significações ao apontar que dentro de um mesmo Estado-territorial habitam múltiplas territorialidades.

Não há território que não comporte um sentido de controle do espaço – seus recursos e suas gentes – que, sempre, é conformado por territorialidades em conflito, mediante processos histórico-políticos de apropriação protagonizados por grupos, classes sociais, povos e etnias. O território se mostra, assim, um conceito que possibilita compreender as relações da sociedade com a natureza, cerne da problemática ambiental, explicitando as relações de poder que a atravessam. Assim, ultimamente o conceito de território vem sendo desnaturalizado (PORTO-GONÇALVES, 2004; RAFFESTIN, 1985; HASBAERT, 2004; SACK, 1986; HARVEY, 2004). Para isto, muito vem contribuindo a luta dos camponeses, dos povos originários, dos quilombolas e cimarrones. Cada vez mais destaca-se a tríade território, territorialidade e territorialização.

O conceito de território ajuda a compreender o que está em jogo com a questão ambiental: a luta pela reapropriação social da natureza. Afinal, a condição da reprodução das relações de produção capitalistas é a permanente separação dos povos e etnias das condições materiais de existência – natureza incluída, além do caráter comunitário do modo de vida e de produção – e, com homens e mulheres individualizados, de um lado, e com a natureza sem gente, de outro, uns e outros podem

se tornar mercadorias. Em suma, a questão ambiental, quase sempre reduzida a uma genérica relação sociedade – natureza, se mostra, no fundo, enquanto questão que implica a reapropriação social da natureza. Com isso, a tríade território, territorialidade e territorialização se torna uma questão teórico-política de primeira ordem.

Passa-se a ver, a seguir, essa nova etapa do processo contraditório de acumulação e a tensão de territorialidades que ele vem acarretando à América do Sul.

3 O DEBATE TEÓRICO-POLÍTICO DA INTEGRAÇÃO NO PERÍODO NEOLIBERAL

As ditaduras sob tutela militar, tendo cumprido a missão que se impuseram de manter a região sob a "órbita do mundo livre", seja lá o que isto significasse nesse contexto, se viram, em finais dos anos 1970, diante de outros desafios que deslocavam o debate da questão nacional. O nacionalismo, tanto o revolucionário como o desenvolvimentista, assim como as vias revolucionárias, tanto as democráticas (Allende) como as insurrecionais (as guerrilhas), haviam sido derrotados e, com isso, a retórica nacional começa a sair de cena. Aliás, o último suspiro da via insurrecional na América Latina, a Revolução Sandinista (1979-1989), sofreria intensa pressão por parte dos EUA (escândalo Irã–Contras).

Entretanto, a batalha não estava decidida. Ainda em 1980 é criada a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), envolvendo dez países da América do Sul e o México.[8] A geografia e a linguística ajudam a entender a viragem histórica que a partir daí se seguirá, tendo em vista que o México à época ainda se colocava como parte da América Latina e com ela buscava se integrar. Nos anos 1990, o México se moveria em direção à América do Norte com a Área de Livre Comércio da América do Norte (em inglês, Nafta). A Aladi ainda garantiu a maior parte das transações comerciais nos anos 1980 e foi abertamente boicotada a partir de meados desta década quando as políticas liberais começam a ganhar terreno. Já

> em meados dos anos 1980 a industrialização deixara de ser o objetivo do desenvolvimento econômico. A meta era agora o crescimento orientado para a exportação baseado na venda de produtos não tradicionais aos mercados extrarregionais em rápido crescimento. Os sistemas originais eram absolutamente inadequados nestas novas circunstâncias. A integração regional caiu em desgraça para ressurgir nos anos 1990 com um norte diferente (BULMER-THOMAS *apud* ESTAY, 2010. Tradução livre.).

Os anos 1980 marcam o fim da chamada *industrialização por substituição de importações* e o início de um novo padrão de poder que seria consolidado nos anos 1990 com as políticas do Consenso de Washington. Surge o "novo regionalismo"

8. Em 1998, Cuba seria incorporada à Aladi.

– na linguagem da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), "regionalismo aberto" –, um novo escopo teórico-político que viria embasar as políticas de "integração regionais" (ESTAY, 2010).

A estratégia discursiva se mostraria eficaz com expressões como "novo", "aberto", "flexível", as quais, desde então, passaram a fazer parte do novo léxico político liberal. No caso das políticas de integração, o "novo regionalismo" ou "regionalismo aberto" desqualifica o "velho regionalismo", os "sistemas originais" (BULMER-THOMAS, 1998), que devem ser abandonados porque "fechados", "marcados pelo protecionismo", pela "industrialização substitutiva de importações", pelo "intervencionismo estatal".

Em 1990, o então presidente dos EUA, George Bush pai, ao lançar a Iniciativa para as Américas, diria explicitamente que se tratava de implantar "reformas de mercado".

O que se deve reter aqui é que o planejamento como estratégia política dos Estados, que tivera seu primeiro grande impulso revolucionário na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (1917), ganha expressão com a crise de 1929 também no mundo liberal, tanto nos países centrais, caso do *New Deal* (1933), nos EUA, como nos países periféricos, onde se destacam as experiências de Lázaro Cárdenas, no México, e de Getúlio Vargas (Estado Novo), no Brasil, ainda nos anos 1930, e da Cassa del Mezzogiorno (1950), na Itália. O debate regional ganha contornos de outra ordem com a nova arquitetura política e econômica mundial que se desenhara após a Segunda Guerra desde os Acordos de Bretton Woods e, mais tarde, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o BM e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Num contexto marcado pela Guerra Fria e pela descolonização, sobretudo da Ásia e da África, o Estado territorial mononacional vive seu auge. A ideologia do desenvolvimento terá um lugar de destaque e um dos seus maiores ideólogos, Celso Furtado, corajosamente apontará as limitações desta noção ao chamá-la de mito (FURTADO, 1974).

As "missões" do Banco Mundial produzirão uma verdadeira avalanche de pesquisas que impregnarão o debate intelectual com descrições mostrando o quanto os países do (então chamado) Terceiro Mundo são *sub* em relação aos países *desenvolvidos* tomados eurocentricamente como padrão. Foram estimuladas iniciativas para que os governos criassem instituições estatais que centralizassem a poupança interna e, assim, formassem os capitais necessários para financiar grandes obras de infraestrutura de transportes, energia e comunicações, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), no Brasil, em 1952 (OLIVEIRA, 2006). Toda esta arquitetura será alvo de críticas a partir de meados dos anos 1980 e, nos anos 1990, o presidente Fernando Henrique Cardoso

(FHC) falará abertamente de "pôr fim à Era Vargas", com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), todavia. O planejamento é, cada vez mais, capturado por gestores[9] ligados ao mundo empresarial, ensejando o recuo do interesse público que antes se mantinha em torno da ideia de integração nacional enquanto integração regional e integração social.

Tudo indica que o caráter liberal com fundamento nas "reformas de mercado", que vem comandando a "política de integração" desde o "novo regionalismo", ao integrar países com economias de magnitude desigual, tende a reproduzir ampliadamente essas desigualdades. O mercado não é o lugar de redistribuição social de renda e riqueza. Para que esta tendência possa ser revertida, é fundamental a definição clara do projeto político que comandará a integração, uma vez que mesmo uma perspectiva liberal, de "reformas de mercado", implica forte apoio das instituições (que deveriam ser) públicas. É o que se pode ver na ação do BNDES em apoio às grandes corporações com sede no Brasil. A tensão vivida entre o Banco do Sul e o BNDES é emblemática do caráter contraditório da integração regional, conforme se pode ver em Carcanholo, neste volume. Como bem assinalara Marx no livro 2 de *O Capital*, no qual trata do tema da circulação em detalhes, a circulação da moeda tem o mesmo sentido da circulação material viabilizada pelos meios de transportes, na verdade, meio de circulação. É o que também percebeu atentamente Ana Ester Ceceña comentando explicitamente a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (e o Plano Mesoamérica, antigo Plano Puebla Panamá – PPP):

> A força interna do capitalismo se defende e se reconstrói permanentemente por meio da projeção de um conjunto de estratégias integrais, multidimensionais, que se desdobram planetariamente, entre as quais se encontram os megaprojetos de reordenamento territorial, que são necessariamente também de reordenamento político, como o da Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA). A principal virtude de projetos como a IIRSA é serem capazes de restabelecer e potencializar *as condições gerais da valorização*, mais que gerar negócios suculentos em sua própria execução, coisa que também ocorre. (...) A dimensão da exploração do território da América Latina e de extração de seus elementos valiosos se encontra em relação com os níveis crescentes demandados por uma economia mundial que responde às vertiginosas necessidades de multiplicação da própria acumulação muito mais que às necessidades reais da população do mundo, e chama a uma agilização

9. Deixa-se aqui apenas indicada, em função das limitações de espaço, a importância do debate teórico sobre a natureza de classe dos gestores. Recomenda-se a vasta obra do escritor português João Bernardo (ver, na seção de Referências, a indicação de duas de suas publicações). No entanto, pela importância política contemporânea cada vez maior da China, considera-se que, nesta perspectiva teórica, se estaria diante de um capitalismo de Estado monopolista, sob hegemonia dos gestores, que se alia e se contrapõe ao capitalismo monopolista de Estado sob hegemonia estadunidense. Observe-se que, para João Bernardo, gestores e burgueses são classes capitalistas na medida em que vivem ambas da extração da mais-valia social através da separação dos trabalhadores dos meios de produção, seja pela propriedade privada, seja pelo controle da gestão. No Brasil, Chico de Oliveira (Oliveira, 2003) tem chamado a atenção para este setor, dando-lhe o curioso nome de ornitorrinco, que, pelo menos, tem a virtude de gerar estranhamento ali onde parecem residir certezas teóricas e políticas.

da circulação de mercadorias para reduzir ao máximo os momentos improdutivos do capital (CECEÑA, 2009, tradução nossa).

4 IIRSA: OS EIXOS DE INTEGRAÇÃO, DE DESENVOLVIMENTO E... DE CONFLITOS

A partir de 2000, um novo cenário começa a se desenhar. A tensão geopolítica histórica que constitui a região volta a produzir continuidade na descontinuidade. Identificam-se a seguir os principais eventos que balizam os desafios que hoje se colocam diante da nova fase da integração regional em disputa. Em 1999, os EUA, por força do acordo Carter-Trujillo (1977), devolvem o canal do Panamá. Logo a seguir implantam o Plano Colômbia[10] e passam a criar outras bases militares no Equador (Manta), em Vieques (Porto Rico) e até mesmo em Alcântara, no Brasil.[11] Na Venezuela toma posse o primeiro presidente que se coloca abertamente contra o Consenso de Washington. Em 2000, começa um debate público sobre a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). Na Bolívia, a empresa transnacional estadunidense Bechtel, que se beneficiara de políticas de privatização da água, é expulsa por mobilizações de rua, em Cochabamba, no episódio que ficaria conhecido como Guerra da Água. Este evento marca um novo ciclo de lutas na Bolívia que levaria à deposição de vários presidentes, à Guerra do Gás (2003) e, finalmente, à eleição, em 2005, de Evo Morales. Em 2001, os movimentos sociais se articulam como protagonistas na cena política internacional com o I Fórum Social Mundial de Porto Alegre. Em dezembro, a Argentina mergulha numa crise – "*que se vayan todos*". A miséria de argentinos nas ruas de Buenos Aires chocou o mundo, ao mesmo tempo que introduziu no léxico político a figura dos "piqueteiros", não mais com o mesmo sentido do movimento operário clássico em que os sindicatos faziam piquetes durante suas greves. Não, agora, "piqueteiro" é aquele que bloqueia as ruas porque não tem emprego: "*nuestra fábrica es el barrio*", diz o sindicalista argentino Vitor de Genaro (PORTO-GONÇALVES, 2001).

Destaque-se que esses movimentos sociais, embora com diferentes agendas, se unificam em torno de lutas contra as políticas do Consenso de Washington desde o Caracazo, de 27 de fevereiro de 1989; as Marchas pela Dignidade e pelo Território, de 1990, que partem de distintas regiões da Bolívia e do Equador e se dirigem das periferias às capitais de seus respectivos países exigindo "dignidade e território"; o Fórum do Aterro do Flamengo, paralelo à Conferência da ONU

10. Considere-se que a Colômbia, em 2010, era o segundo país do mundo em montante de ajuda militar por parte dos EUA. O primeiro é Israel. Isto indica o caráter estratégico desse país na geopolítica estadunidense. Registre-se, ainda, que a América é, hoje, a região onde os Estados Unidos obtêm o maior fornecimento de petróleo (Canadá, México, Venezuela e Colômbia se destacam, conforme BP – British Petroleum, 2011). A Colômbia, juntamente com o Peru, Equador, Bolívia e Venezuela, ocupa um espaço de megabiodiversidade pela conjunção andino-amazônica e oferece aos EUA o acesso não só a estes recursos, mas também à água, de que a Bacia Amazônica é rica.

11. Até hoje há suspeita de caráter criminoso no incidente que levou à morte vários pesquisadores brasileiros e provocou a destruição daquela base lançamento de foguetes.

sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio 1992, que reuniu milhares de ativistas de todo o mundo (na verdade, o I Fórum Social Mundial). No dia 1º de janeiro de 1994, novamente as políticas neoliberais seriam confrontadas pelos povos originários, justamente no dia em que os EUA, o México e o Canadá firmavam o Nafta realizando um ajuste de integração com vistas a um melhor posicionamento no sistema global. Neste dia, indígenas e camponeses, por meio do Exército Zapatista de Libertação Nacional, vêm novamente a público denunciar e anunciar o *México Profundo*, a *América Profunda*. São os zapatistas que convocam em 1996 o primeiro grande encontro mundial contra o neoliberalismo.

Juntem-se as pontas desses (f)atos: a eleição e posse de Hugo Chávez Frias na Venezuela pode ser tomada como marco de uma bifurcação nos processos sociogeográficos e políticos em curso na América Latina, particularmente na América do Sul. Até então, as ações políticas dos movimentos sociais se moviam mais no campo social e, desde então, colocam explicitamente a questão do poder ou, pelo menos, de governo. Trata-se de novos processos, nos quais têm um papel relevante governos que se elegeram com a deslegitimação das políticas neoliberais manifestadas explicitamente nas ruas pelos movimentos sociais, o "giro à esquerda" (FIORI, 2010).

Há de se considerar, ainda, o peso geopolítico do Brasil, por seu produto interno bruto (PIB), população, extensão territorial, desenvolvimento científico-tecnológico (agricultura, energia, construção civil), mercado financeiro com grande autonomia e com concentração e gestão. Citem-se ainda instituições públicas como o BNDES e o caráter altamente oligopolizado de sua economia, com profunda imbricação com os grupos corporativos internacionais, como no campo da agricultura capitalista.

As dificuldades da integração se mostrarão ainda mais claramente com a análise das tensões de territorialidades em curso na região, que tendem a se agravar ainda mais, caso estas tendências não sejam revertidas "por outra integração".

5 A PERSPECTIVA DA IIRSA, O "OLHAR DE SOBREVOO"

Até 2000, a tendência iniciada nos anos 1960 de diminuição da participação dos produtos primários na pauta das exportações é mantida, assim como o aumento do comércio intrarregional, tanto nas exportações como nas importações.[12]

O Brasil merece destaque não só pela queda mais acentuada na diminuição dos produtos primários nas suas exportações totais, tendo passado de 86,6%, em 1970, para 42%, em 2000 (CEPAL, 2010), mas também por ser o único país a

12. Com relação à queda da participação dos produtos primários na pauta das exportações, é preciso verificar que esta tendência é revertida nos anos 2000, conforme será destacado mais adiante.

diminuir importações dos demais países da região, ainda que tenha mantido o mesmo movimento dos demais países com relação ao aumento intrarregional das suas exportações, sobretudo com seus produtos industrializados (CEPAL, 2010). Ou seja, a relação do Brasil com os demais países da região vem reproduzindo o mesmo padrão da divisão internacional do trabalho que caracteriza a clássica situação de dependência, com o Brasil aumentando as exportações de produtos manufaturados para os demais países da América do Sul, que, por sua vez, vêm aumentando o fornecimento de produtos primários para o Brasil.

O aumento do intercâmbio comercial entre os países da região até 2000 não escapou aos gestores do BID. Em seu relatório anual se pode ler:

> O aumento do comércio entre os países vizinhos após a formação dos acordos regionais faz crescer a demanda por uma integração maior da infraestrutura. Na América Latina, sérios gargalos causados pelo maior volume de comércio precisam ser eliminados. (...) Entretanto, até agora, a infraestrutura que liga os países em fase de integração de um modo geral não recebeu ainda melhoramentos suficientes. (...) A questão fundamental é como fazer para que esses projetos se concretizem, estabelecer formas de tomadas de decisões coordenadas, que internalizem as externalidades e, ao mesmo tempo, superem outros riscos políticos e normativos que possam surgir devido ao caráter multinacional dos projetos. *Os governos enfrentarão esse desafio* (BID, 2002, p. 10. Grifo nosso.).

No mesmo ano, num documento com o sugestivo título *Além das Fronteiras, o Novo Regionalismo na América Latina – progresso econômico e social na América Latina* (BID, 2002), o banco assim se referiu a esse aumento do intercâmbio entre os países:

> as iniciativas de integração regional representam um *terceiro nível de reforma de política comercial*, levada a cabo como parte do processo de reforma estrutural que se produz desde meados dos oitenta, que aponta *a complementar e reforçar a liberalização unilateral e multilateral*. Vista deste modo, a integração regional é uma parte integral do processo mesmo de reforma estrutural (BID, 2002, p. 12. Grifo nosso.).

Em 2003, o BID assinala que:

> é importante incorporar o setor privado no esforço por modernização e expansão da infraestrutura regional. *Com a Alca, PPP, IIRSA e o processo de Conferências Hemisféricas*, o banco tem desenvolvido outro nicho de especialização: apoio coletivo em matéria organizacional, logística, técnica e financeira em conjunto com outras organizações regionais (BID, 2002, p. 13. Grifo nosso.).

Duas questões, em particular, chamam atenção no que o BID começa a propor nessa quadra histórica que se inaugura em 2000: a primeira diz respeito a entender que "as iniciativas de integração regional representam um terceiro nível de reforma de política comercial". A segunda é a escala geográfica em que

se vislumbram estas perspectivas ao vincularem dois grandes projetos de infraestrutura que, até aqui, têm sido vistos como sendo independentes: a IIRSA e o PPP, hoje, Plano Mesoamérica. Estes projetos seriam a base logística, o "sistema de objetos" de que fala Milton Santos (SANTOS, 2004), para "complementar e reforçar a liberalização unilateral e multilateral", que seria acordada por meio da Alca, o "sistema de ações" (*op. cit.*) que estabeleceria as normas para "a integração regional (como) parte integral do processo de reforma estrutural".

Depois das primeiras gerações de reformas liberalizantes, uma "terceira geração" – aquele "*terceiro nível de reforma de política comercial*" a que fez referência o documento do BID – começava a se desenhar, como pode ser visto nos Planos Plurianuais (PPAs) que o governo FHC começa a implantar no Brasil em 1997. Os PPAs foram propostos no auge da política de transferência de patrimônio público para as mãos de grandes empresários privados, inclusive com amplo apoio financeiro do BNDES, instituição que havia sido fundada para fomentar as indústrias de base e a infraestrutura necessária para o "desenvolvimento nacional".

Nesses documentos, a noção de *eixos de integração e desenvolvimento*[13] substitui a de "região" enquanto conceito que comanda a ação política governamental. Não se está somente diante de uma questão técnica: em 2001, logo após o lançamento da IIRSA, o presidente FHC extingue a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), duas instituições que articulavam politicamente "blocos regionais de poder" (Gramsci), envolvendo entes federados enquanto tais. Agora, importam os *fluxos e os eixos*, o que configura uma nova geografia política.

Os *eixos de integração e desenvolvimento* da IIRSA não visam à integração física das capitais dos Estados territoriais sul-americanos. Os "eixos e os fluxos" visam interligar portos, e a integração regional deve cumprir o papel de integrar competitivamente a região aos mercados mundiais (consultar: <http://www.iirsa.org>).

Assim, ignorar a "região" e privilegiar os "fluxos" que circulam pelos "eixos" implica reconfigurar, desconfigurar e configurar blocos de poder que, como visto, estavam antes conformados pelas unidades territoriais dos diferentes Estados, que, no caso do Brasil, implicava os municípios e os estados, por meio de superintendências ou outros entes articuladores. Além disso, ao privilegiar uma integração regional na perspectiva das oportunidades que se abrem nos mercados mundiais, não se parte das realidades locais a serem viabilizadas e, deste modo, são ignorados os grupos sociais que se forjam nestas escalas, os quais tendem a aparecer, conforme será visto a seguir, como obstáculos a este projeto.

13. A origem teórico-política da IIRSA e do PPP pode ser encontrada em Silva (1996) e em Consórcio Brasiliana (2000).

As escalas nunca são social e politicamente neutras, nem ingênuas. Aliás, ao se viabilizar o acesso por meio de uma integração física, não se pode ignorar que os diferentes grupos sociais não dispõem das mesmas condições para dela se aproveitar e, assim, a concentração de poder tende a ser maior nas áreas de expansão, porque os grupos sociais mais fortes se antecipam e se tornam mais fortes ainda. A matriz de pensamento centrada nas "reformas de mercado" continua prevalecendo, e a tendência é de que sejam os grupos que já dispõem de maiores condições e já movidos por esta lógica de integração competitiva os que mais se beneficiem, a não ser que outro projeto político, objetivando a justiça socioambiental e o respeito à diversidade cultural, se imponha.

Até aqui, a perspectiva das classes capitalistas, sejam os gestores ou as burguesias (BERNARDO, 1990), e a colonialidade que as acompanha continuam comandando as estratégias políticas de integração, como se vê no pronunciamento de Carlos Lessa, então presidente do BNDES, em 2003, no Seminário de Prospecção de Projetos promovido por este banco em conjunto com a Corporação Andina de Fomento (CAF):

> Eu não sei se a energia dessas usinas será para Manaus, se irá numa ou noutra direção, mas estou absolutamente certo de que 4,8 mil quilômetros de aquavias – *30 milhões de hectares de terras no Brasil, na Bolívia e Peru abertos à produção – representam para a história do continente um movimento em pequena escala do que foi a ocupação do velho oeste do continente norte-americano. Eu acho que é um gesto, um projeto que tem este significado de pôr a modernidade sul-americana na hinterlândia ainda não ocupada* (LESSA *apud* CARVALHO, 2004, p. 46).

Vários mitos coloniais são aqui atualizados, com destaque para a ideia de conquista, a "conquista do oeste" e a de "vazio demográfico", a "hinterlândia ainda não ocupada" ou "a terra sem gente, para gente sem terra" do general-ditador Médici, quando presidente. Sendo os espaços epistemicamente esvaziados, espaços de ninguém, a conquista e ocupação está justificada. Os maiores obstáculos passam a ser os obstáculos naturais que cabe à engenharia resolver (Cordilheira dos Andes, "selva amazônica", rio Amazonas, Pantanal).

Ao mesmo tempo, observa-se o silêncio sobre a diversidade biológica dessas áreas, como o Chaco-Pantanal, os cerrados brasileiros, os *llanos* venezuelanos, a floresta amazônica, os contrafortes andino-amazônicos, o Darién, que são áreas que se inscrevem como de altíssima diversidade biológica e de disponibilidade de águas, entre as quais se inclui o Aquífero Guarani, um dos maiores do mundo. Ou melhor, veem extensão de áreas (quantidade) e menos as qualidades destas áreas, ou quando o fazem veem os obstáculos aos seus desígnios e não o que efetivamente existe.

Ao silenciar sobre quem ocupa essas áreas, antecipam epistemicamente (colonialidade do saber) os conflitos concretos que daí emanarão, pois se configura como uma reinvenção da ideologia colonial do "vazio demográfico" enquanto terra a ser conquistada. É o que parece indicar este quadro em que o Brasil se destaca pela enorme extensão de terras e águas visadas. Vale dizer que no Brasil, recentemente, foi editada a Medida Provisória nº 422, que disponibilizou, na Amazônia, mais de 67 milhões de hectares de terras públicas que haviam sido ocupadas ilegalmente (griladas) e que reproduzem um modo de ocupação do território historicamente injusto e predador, no qual, não raro, o desmatamento, a exploração ilegal de madeira, a concentração fundiária, a expansão da pecuária sobre a floresta e a produção de carvão vegetal para a exportação de ferro purificado (ferro-gusa) estão associados à violência, à expulsão de milhares de famílias, a casos identificados de trabalho análogo à escravidão, a recordes de assassinatos. Parte-se dos mesmos pressupostos teórico-políticos coloniais e de classe que acriticamente operam com noções como "fronteira", "vazio demográfico", "terras disponíveis" ou, como diz o documento oficial da IIRSA, "áreas não consolidadas".

O ano 2000, particularmente na América do Sul, marca não só uma inflexão nas relações intrarregionais, mas também nas relações com o resto do mundo. Verificou-se o início da reprimarização da pauta de exportações, ao mesmo tempo que a região viu ascenderem ao governo formações políticas que se identificam como progressistas em todos os países, com exceção da Colômbia (FIORI, 2010). Este novo cenário geopolítico foi percebido pelos grupos de poder econômico e político e por seus *think tanks*, tal como explicitado nos documentos do BID e seu apoio explícito ao PPP e à IIRSA quando atentam para a importância da integração física, sobretudo pelas oportunidades que vislumbram no mercado asiático, deste modo, procurando reforçar a integração regional com vistas à inserção neste mercado global. No entanto, a geografia cobra seu tributo na medida em que a integração física terá que se haver com o componente político e, com ele, toda a tensão que constitui *nuestra América*, sobretudo em suas relações com os Estados Unidos. Como o componente político não se resume somente à relação entre Estados e, cada vez mais, os movimentos sociais ganham relevância para além da escala nacional, explicitando com seu protagonismo o aprofundamento e complexificação das relações entre as escalas local, regional subnacional, regional-continental e mundial, o território – e seus conceitos irmãos territorialidade e territorialização – se constitui numa questão teórico-política que não pode mais ser olvidada.

Em suma, o aprofundamento do processo de mundialização nos últimos 40 anos complexificou o jogo geopolítico mundial não só porque realinhou a correlação de forças entre os Estados, mas também porque envolve outros protagonistas, sobretudo porque a demanda por matérias-primas, a revolução (nas relações sociais e de poder) tecnológica e o debate ambiental proporcionaram a emergência de

grupos sociais, classes e etnias que até então se mantinham à margem das relações políticas fora dos Estados territoriais (PORTO-GONÇALVES, 2001).

6 TRANSFORMAÇÕES SOCIOGEOGRÁFICAS DA AMÉRICA DO SUL PÓS-ANOS 1970

A América do Sul experimentou, desde os anos 1970, uma profunda transformação sociogeográfica, que se expressa na intensa desruralização e suburbanização de sua população (PORTO-GONÇALVES, 2006a). Em 1990, a população urbana da região já era maior que sua população total em 1970: 206 milhões de habitantes nas cidades em 1990, contra 190 milhões de população total em 1970. Em outras palavras: entre 1970 e 2010, surgiu o equivalente a uma cidade de 5 milhões de habitantes a cada ano na região. Esta dinâmica sociogeográfica implicou uma queda da população rural também em termos relativos. Esta passa de 50,7% do total em 1960 para 42,9% em 1970, ano do primeiro censo que acusa a população rural proporcionalmente menor que a urbana. Desde então, esta proporção vem caindo sistematicamente até atingir somente 20,4% da população total em 2010 (CEPAL, 2010). Caminha-se para uma "agricultura sem agricultores", diante da queda do número absoluto da população rural, sobretudo depois de 1990. Desconhece-se experiência de qualquer sociedade em qualquer outra região do mundo que tenha passado por um processo de transformação sociogeográfica desta magnitude no mesmo espaço de tempo.

A concentração da população em espaços suburbanizados atinge índices espetaculares. A problemática urbana, longe de poder ser reduzida à sua dimensão ecológica, se tornará um dos problemas socioambientais mais graves da região.

Essas transformações sociogeográficas deram nova forma ao velho latifúndio, sobretudo depois dos anos 1970, aprofundando seu histórico caráter colonial de fornecer matérias-primas agrícolas aos centros do capitalismo mundial, agora – isto sim é novo – com acentuada regressão da agricultura voltada para o mercado interno. As tensões territoriais daí derivadas ensejaram, inclusive, novas categorias sociais, como trabalhadores rurais sem-terra, sem-teto, populações tradicionais, atingidos por barragens, *afectados por la minería*, entre outras.

Para melhor entender esse processo, toma-se como referência a expansão da agricultura capitalista, em particular a dedicada à produção de *commodities* – aqui medida pela superfície cultivada de milho,[14] soja e cana-de-açúcar –, e a agricultura voltada para o mercado interno – aqui medida pela superfície cultivada de arroz, feijão e mandioca, segundo a Fundação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (FIBGE) e a Cepal (CEPAL, 2010).

14. Ainda que o milho em países como Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia e Equador não esteja tão vinculado ao complexo do *agrobusiness* voltado para a exportação de soja e de carne suína e de frango, como no Brasil, a extensão de terras do Brasil dedicada a este cultivo influencia os dados da América do Sul como um todo.

Desde os anos 1960 os dados da Cepal acusam um ligeiro aumento da proporção da área da agricultura voltada para o mercado interno até 1980, quando esta agricultura, em sua maior parte praticada por camponeses e/ou em pequenas propriedades, chegou a registrar o aumento da sua área cultivada em termos absolutos de 8,437 milhões de hectares, em 1961, para 15,213 milhões de hectares, em 1980: um aumento fantástico de 80% na área cultivada (CEPAL, 2010).

Desde 1980, entretanto, a agricultura voltada para o mercado interno, segundo a Cepal, vê sua área diminuir não somente em termos relativos, mas também em termos absolutos, passando dos 15,213 milhões de hectares registrados em 1980 para 12,764 milhões de hectares em 2000, uma diminuição de 16,09%. A década iniciada em 2000 mantém esta tendência de queda na área destinada à agricultura de mercado interno com menos 5,6% (12,048 milhões de hectares).

Enquanto isso, a agricultura capitalista teve sua área constantemente aumentada: em 6 milhões de hectares entre 1961 e 1970; em 11 milhões de hectares entre 1970 e 1980; em 7,3 milhões de hectares entre 1980 e 1990; e em 9 milhões de hectares entre 1990 e 2000. Em termos percentuais, as monoculturas de exportação de *commodities* aumentam sua área em 23,4% entre 1980 e 1990; em 23,3% de 1990 a 2000; e dão um salto espetacular de 50,1% de 2000 a 2009. Comparativamente, isto implica que, enquanto a agricultura de mercado interno teve sua área diminuída em 20,8%, a agricultura de *commodities* viu sua área aumentada em 224%.

Se a expressão "década perdida" tem algum sentido para caracterizar o período que se inicia nos anos 1970 até meados dos 1990, este sentido se refere ao setor da agricultura voltada para o mercado interno, que, como se sabe, é uma agricultura praticada tradicionalmente por posseiros, pequenos agricultores e camponeses.

A análise desses dados à escala regional sul-americana, embora forneça fortes indícios, deixa escapar a tensão territorial subjacente, o que, entretanto, se revela quando se muda a escala de análise. É o que se fará recorrendo a esta mesma evolução à escala das macrorregiões geoeconômicas do Brasil.

Enquanto a área plantada com produtos da cesta básica diminuiu em 2,211 milhões de hectares entre 1990 e 2006, a área destinada à agricultura de *commodities* aumentou em 13,334 milhões de hectares no mesmo período, uma área maior que a plantada com os três produtos da cesta básica em todo o país em 1990, que era de 11,439 milhões de hectares (FIBGE, 2006). O mais interessante, todavia, se dá quando se observa o comportamento da evolução destas plantações na geografia do país através de suas macrorregiões geoeconômicas, a saber: a região que observou a maior diminuição da área plantada com produtos da cesta básica foi a mais desenvolvida capitalisticamente, ou seja, a região centro-sul do país foi responsável pela queda de 71,09% da área total destinada a estes cultivos. Registre-se, ainda, que esta região é a que tem a maior população urbana do país, logo maior

demanda de alimentos.[15] No entanto, esta mesma região viu sua área destinada à produção de *commodities* agrícolas aumentar em 6,524 milhões de hectares, ou seja, 46,9% do aumento de área cultivada com milho, soja e cana-de-açúcar.

A extensão verdadeiramente espetacular da área plantada com cana-de-açúcar no centro mais dinâmico do país, além de conviver com a diminuição do cultivo de produtos da cesta básica nesta região, está avançando, sobretudo em áreas antes destinadas a pastagens. A substituição de pastagem pelo cultivo de cana necessariamente desloca o gado para outras áreas, no caso, para a região Centro-Oeste e para a Amazônia. Com a expansão do fenômeno da urbanização e o aumento do consumo de carne bovina no mundo, esta vem se constituindo também numa *commodity*, e, com isso, se assiste a um avanço excepcional da criação de gado, sobretudo em áreas antes cobertas pela floresta (PORTO-GONÇALVES, 2006a). Do aumento de 40% do rebanho bovino ocorrido no país entre 1990 e 2006, de cerca de 147 milhões de cabeças em 1990 para aproximadamente 206 milhões de cabeças em 2006, 80,8% deste aumento ocorreu na Amazônia, que passou de 26 milhões para 73 milhões de cabeças de gado em 2006, um crescimento de 181%, ou seja, a região praticamente triplicou seu rebanho e já representa mais de um terço de todo o rebanho brasileiro (FIBGE, 2006).

Verifica-se que a temida pecuarização da Amazônia, apontada pelos críticos desse modelo nos anos 1970 e 1980, como Octavio Ianni (IANNI, 1986), está se consagrando, substituindo a floresta pela pata do boi. Mas não só; os cerrados parecem ter sido oferecidos à expansão das *commodities*, não se levando em consideração que se trata de uma região que se caracteriza:

- por uma megadiversidade biológica, sobretudo por seus ecótonos, zonas de contato e tensão entre biomas – com a Mata Atlântica, a leste; com a Caatinga, a nordeste; com a floresta ombrófila amazônica, ao norte; com a Mata de Araucária, ao sul; com o Pantanal Matogrossense, a oeste, onde diversidade biológica e a dinâmica hidrológica ensejaram a denominação de "complexo do Pantanal"; e
- por ser a "caixa d´água" do país, expressão devida a Guimarães Rosa, pois é nesse bioma que nascem os principais rios das mais importantes bacias hidrográficas brasileiras (Tocantins-Araguaia, Xingu, Madeira, os formadores do Paraná e do Paraguai, o Parnaíba, o Jaguaribe, o São Francisco, o Jequitinhonha, entre tantos).

Além de ser uma área de grande diversidade cultural, o cerrado, como tal, é fonte de inspiração de uma das principais obras da literatura brasileira: *Grande*

15. Essa dissociação geográfica entre as áreas de produção e de consumo é responsável pelo enorme déficit energético desse modelo agrário ou agrícola.

Sertão: Veredas, de Guimarães Rosa. Diga-se de passagem, esta obra-maior de um dos maiores escritores brasileiros rende uma justa homenagem aos geraiseiros e demais camponeses dos cerrados, pois registra em seu título as duas unidades da paisagem com que estes camponeses nomeiam seu mundo de vida: o "grande sertão" corresponde às chapadas onde deixam o gado à solta nos "*geraes*" e onde recolhem frutos (baru, pequi, favela) e resinas e remédios, e as "veredas" são o fundo do vale, onde fazem a agricultura. A fina percepção de Guimarães Rosa das práticas culturais dos geraiseiros e dos camponeses é de grande valia para compreender aquilo que as análises econômicas e geográficas convencionais não conseguem captar. Na medida em que, sendo as chapadas áreas de recarga hídrica, nas quais a água "não encharca poça, não rola enxurrada, não produz lama" e só pode ser captada a grandes profundidades, os camponeses dos cerrados foram levados a destinar estas áreas à criação extensiva do gado, à caça e à coleta de frutos, resinas e remédios. É Rosa quem diz:

> chapadão voante. O chapadão é sozinho – é largueza. O sol. O céu de não se querer ver. As duras areias. As arvorezinhas ruim-inhas de minhas. Ali chovia? Chove – e não encharca poça, não rola enxurrada, não produz lama: a chuva inteira se sorvete em minuto terra a fundo, feito um azeitizinho entrador (1986, p. 274).[16]

Todavia, essa água que "se sorvete em minuto terra a fundo feito um azeitizinho entrador" alimenta os córregos, rios, lagos e lagoas e, no fundo das veredas, os camponeses fazem seus cultivos. Desde os anos 1970, as grandes extensões destas chapadas, que, como o nome sugere, são planas, passaram a atrair os grandes empresários interessados no plantio de soja, milho, girassol, cana, eucalipto e outras monoculturas por duas razões principais: *i)* sendo as monoculturas em grandes latifúndios altamente energívoras, as terras planas são supervalorizadas, pois exigem menor gasto de combustível; e *ii)* podendo investir na captação de água em grandes profundidades com seus pivôs centrais, os grandes latifúndios modernos passaram a colonizar as chapadas, o que ensejou um aumento considerável de conflitos nestas regiões, pois se desintegraram as duas unidades da paisagem que conformavam a unidade grande sertão/chapada e vereda/fundo do vale com que os camponeses da região forjaram seus sistemas de uso da terra. Reproduz-se aqui a clássica análise dos cercamentos das terras comuns na Europa dos séculos XVII e XVIII com muito "sangue, suor e lágrimas".

O avanço dos grandes latifúndios e suas monoculturas de exportação quebrou a unidade das duas paisagens da tradição camponesa e, com a captação de água nas cabeceiras das chapadas, produziu desequilíbrio hídrico também no fundo das veredas, nas lagoas, no lagos, nos brejos e nos *pantamos*. Como se vê, quando se eleva

16. Deve-se essa fina observação ao agrônomo e geógrafo Carlos Eduardo Mazzetto Silva.

a análise à escala geográfica de mais detalhe, a tensão territorial se mostra de modo concreto e o que parece possível nas análises distanciadas, "o olhar de sobrevoo" a que faz alusão Hanna Arendt e o "espaço concebido" de Henry Lefebvre, se mostra contraditório no "espaço vivido", no espaço concreto da vida.

A análise anterior exige superar uma leitura muita arraigada acerca da formação territorial de países da América do Sul. O documento oficial da IIRSA, por exemplo, para fundamentar sua estratégia, distingue três áreas denominadas como "espaços consolidados", "espaços em consolidação" e "espaços não consolidados". A noção de fronteira é amplamente usada tanto neste documento como na literatura que analisa a formação social sul-americana, quase sempre para dar conta da ocupação do "vazio demográfico", os chamados "espaços não consolidados". Todavia, a expansão da chamada fronteira agrícola não se dá somente em direção às "áreas em consolidação" ou "áreas não consolidadas", tradicionalmente chamadas de "desertos" ou de "sertões", mas também no interior das regiões que chamam de "espaços consolidados". Foi o que se constatou na análise à escala das macrorregiões brasileiras: o maior recuo dos cultivos dos produtos da cesta básica foi registrado na região centro-sul, ou seja, em áreas de ocupação já consolidadas tradicionalmente. Assim como em 46% das novas áreas cultivadas, a expansão nesta região ocorreu por meio dos três produtos selecionados da agricultura capitalista. Além disso, no interior destas regiões chamadas "consolidadas" há extensas áreas de uso tradicional da terra, nas quais o uso comunal das condições naturais de existência é praticado amplamente, conforme demonstrou o geógrafo Nazareno Campos em sua tese de doutorado *Terras de Uso Comum* (2000). Ali se pode ler que a expressão "gerais", tão largamente usada no Brasil, vem do período colonial e designa as áreas de uso comum, nas quais os "gerais" são as terras de todos, ou como diz Guimarães Rosa, "onde o mundo carece de fechos". Vejam-se os casos dos faxinais no Paraná e Santa Catarina; dos "campos gerais" de Lajes, de Santa Catarina; dos "campos gerais" de Guarapuava, no Paraná; dos "gerais", de Minas Gerais; dos "gerais de Balsas", no Maranhão; dos quilombos presentes em todo o sul do Brasil (em Santa Catarina há até um município com o nome de Quilombo); dos quilombos do norte do Espírito Santo; para não falar dos caiçaras e outras populações tradicionais incrustadas na região centro-sul do país, quase sempre invisíveis nestes marcos teórico-políticos, e que vêm sendo alvo de enormes pressões em função da expansão da agricultura de *commodities* analisada com base em dados da FIBGE. Assim, a fronteira, se é que este conceito colonial é de alguma valia, não está somente na Amazônia ou nos cerrados como se habituou a ver. Esta questão será abordada adiante por todas as implicações que ela coloca em termos ambientais.

O ensaísta uruguaio Raúl Zibechi oferece uma boa síntese dos efeitos "duplos" dessa tensa dinâmica sociogeográfica ao analisar seus efeitos em uma das mais importantes cidades da América do Sul, Buenos Aires.

> Um estudo da Universidade General Sarmiento estima que em 2006 havia 819 favelas entre a capital e a área metropolitana de Buenos Aires, com 1 milhão de habitantes. (...) O estudo assegura que a população em favelas cresce dez vezes mais rápido que a do país. "Um tsunami silencioso", queixa-se a direita argentina, que não diz que os paraguaios, bolivianos e argentinos das províncias do norte chegam expulsos pelo modelo *sojero* que já ocupa a metade das terras produtivas do país (ZIBECHI, 2011).

7 O BRASIL (E SUAS GRANDES CORPORAÇÕES) NA NOVA GEOPOLÍTICA SUBCONTINENTAL/GLOBAL

O debate da integração sul-americana não será mais o mesmo na quadra histórica que se abre, sobretudo desde 2000. Além das razões já arroladas, deve-se considerar que, na primeira década do século XXI, há uma reconfiguração na geopolítica mundial que abre, pouco a pouco, novas possibilidades para a região. Isto se manifesta por dois indicadores importantes: de um lado, o crescente saldo na balança comercial dos países da América Latina, sobretudo após 2003, e, de outro, a acentuada perda de importância dos Estados Unidos no comércio externo da região. Acrescente-se a este quadro o aumento da participação da China e do comércio via Pacífico (CARCANHOLO, 2010). A IIRSA se coloca diante do desafio de uma integração de outro tipo, que não seja ditada exclusivamente pelas regras de mercado. A questão é se haverá uma IIRSA enquanto integração para abertura ou uma integração de novo tipo.[17] Segundo José Luis Fiori,

> Pelo lado econômico, o diferencial entre o Brasil e o resto do continente também está crescendo e deve ficar ainda maior, depois da crise econômica de 2008. Em 2001, o produto interno brasileiro foi de 554 milhões de dólares, a preços constantes, segundo o *World Economic Outlook,* do FMI, e era inferior à soma do produto dos demais países sul-americanos, de cerca de US$ 642 milhões, segundo o FMI. Oito anos depois, esta relação mudou radicalmente: o PIB brasileiro cresceu e alcançou a casa dos 1.729.000 milhões de dólares, a preços constantes mais do que o dobro da soma do produto de todos os demais países sul-americanos, que chegou a cerca de 1.350 milhões de dólares. Neste mesmo período, a economia brasileira obteve superávits comerciais expressivos e crescentes, com todos os países da região – com exceção da Bolívia – paralelos ao aumento dos investimentos privados que vem progredindo de forma constante, em quase toda a região. Basta acompanhar a carteira do BNDES de apoio aos investimentos privados brasileiros na América do Sul, que está em US$ 15,6 bilhões, passando de uma média bianual de US$ 550 milhões até 2004, para US$ 855 milhões em 2005 e 2006, e para US$ 4.174 bilhões em 2007 e 2008 (2010, p. 19).

17. A IIRSA foi incorporada à União de Nações Sul-Americanas (Unasul) como fórum do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), o que possivelmente vai alterar sua forma de gestão dos projetos.

Entre 2000 e 2009, o saldo comercial do Brasil com os demais países da América do Sul foi de 279,9 bilhões de dólares, dos quais 93,17% obtidos a partir de 2003 (BARROS e CALIXTRE, 2010). Esta tendência merece maior atenção para os desdobramentos da política de integração, até porque, como salientaram Calixtre e Barros, este superávit nas contas do Brasil com os demais países é politicamente insustentável.

Registre-se que os saldos comerciais levaram a que se buscasse criar uma nova arquitetura financeira – Sucre, Banco do Sul, troca em moedas locais entre Brasil-Argentina (ver o capítulo de Carcanholo neste volume). Estes saldos comerciais proporcionam oportunidades de se buscar uma política externa mais soberana. Para a região, isto significa reconfigurar relações com os EUA, país ao qual historicamente está alinhada, o que se torna quase imperioso com o "duplo mergulho" da crise de 2008 em 2011. No entanto, estes saldos comerciais têm sido obtidos principalmente via exportação de *commodities* agrícolas e minerais. Acirra-se, desse modo, a disputa dos recursos naturais entre grupos sociais, classes e etnias que não dispõem das mesmas condições nas relações sociais e de poder vigentes. Assim, se a América Latina, inclusive a América do Sul, tem sua história forjada como parte do que se convencionou chamar "mundo ocidental" (FIORI, 2010), há de se considerar que este mesmo "mundo ocidental" se forjou numa relação tensa com outras tradições civilizatórias, marcada pela desterritorialização dos povos originários e pela desterritorialização dos povos afrodescendentes que se reterritorializaram em espaços de liberdade em meio à escravidão nos quilombos, *palenques* e *cumbes* (PORTO-GONÇALVES, 2006a).

Se a América Latina havia sido uma ideia que surgira no século XIX em contraponto à outra América, imperial, vê-se, agora, um paulatino deslocamento desta ideia de América Latina para a de América do Sul. Começa a se formar um novo espaço de afirmação geopolítica, sobretudo a partir do governo Lula da Silva (2003), quando, ainda que de modo contraditório, pode-se identificar o início da crise da hegemonia estadunidense na região. Aliás, já no final do governo FHC, em 2002, esta tensão pode ser vista quando do golpe de Estado que chegou a derrubar por alguns dias o presidente Hugo Chávez. À época FHC liderou ações que impediram o reconhecimento dos golpistas, que chegaram a merecer elogios públicos do porta-voz do governo estadunidense, ainda que FHC tenha se movido nos marcos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Os setores empresariais, como é da sua natureza, veem a integração numa perspectiva de mercado e têm construído uma visão estratégica que deve ser considerada seriamente, por sua capacidade de influenciar as políticas governamentais.

O grupo Andrade Gutierrez, em seu artigo *América del Sur: el desafío de la infraestrutura* (2007), afirma que

> *en cierto sentido, se podría decir que en su discurso básico, el gobierno Lula retomó, aparentemente todavía con más énfasis, parte de la visión regional del gobierno Fernando Henrique Cardoso, a cuya iniciativa se debe la realización de la primera cumbre de los países de América del Sur. (...) A pesar de eventuales diferencias de medios y estilos, hay, pues, una cierta continuidad en el sentido del establecimiento, en el continente, de um nuevo regionalismo, el "suramericanismo", distinto tanto de la noción monroista de panamericanismo cuanto del "latinoamericanismo" tradicional de remota inspiración bolivariana. Este nuevo regionalismo definiría mejor los tipos de actuación adecuados a cada región pero no excluiría, más bien reforzaría, los lazos con otros países de América* (p. 252).

Está-se diante, pois, de uma reconfiguração geopolítica importantíssima para o debate da integração e para os desafios ambientais que se anunciam pelos destinos da integração física. Se, com América do Sul, desvincula-se da hegemonia estadunidense exercida sobretudo via OEA, também se abandona uma tradição que se construiu com e contra os EUA, por meio da ideia de América Latina. Há um componente anti-imperialista que fica esvaziado com este deslocamento. Além disso, a afirmação de uma América do Sul reconhece, na prática, a hegemonia estadunidense na América Central e no Caribe, inclusive o movimento das elites mexicanas desde 1994 com o Nafta e seu projeto de integração física, o Plan Puebla Panamá (PPP), de 2001, hoje Plano Mesoamérica. É o que se pode ler no artigo do Grupo Andrade Gutierrez, quando se explicita que

> *la orientación actual trataria de, sin choques o conflictos con la "hiperpotencia" septentrional, superar el panamericanismo absorbente, que tenderia, por la dinâmica de fuerzas en acción, a llevar de manera mas o menos formal todos los países del continente a la órbita de Washington. Por outro lado, según nuestro actual Ministro de las Relaciones Exteriores Celso Amorim, habría la intención de desarrollar com Estados Unidos uma relación madura, de caráter más estratégica, en la cual nuestro país sería considerado como "socio indispensable para la estabilidad de América del Sur e incluso de África"* (*loc. cit.*).

As limitações da diplomacia brasileira estão, aqui, claramente delimitadas pela correlação de forças internas a esses países, sobretudo na América Central e Caribe (FIORI, 2010). O *affair* de Honduras é emblemático a este respeito. A intervenção estadunidense claramente visava bloquear a expansão da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba) e, com isto, a influência do presidente Chávez na América Central.

Como a integração física depende de capitais para financiá-la, permanece pendente a definição da nova arquitetura financeira para se saber a natureza da integração.

8 AFIRMAÇÃO GEOPOLÍTICA SUL-AMERICANA E AUMENTO DA CONFLITIVIDADE

Os gestores do capitalismo de Estado monopolista chinês (ver a nota de rodapé nº 9, na terceira seção) têm demonstrado as enormes vantagens do planejamento centralizado. Tirando proveito dos grandes números e de uma mão de obra disciplinada e barata, os chineses vêm mantendo taxas de acumulação e crescimento suficientemente altas para proporcionar um aumento generalizado da demanda de matérias-primas agrícolas e minerais, o que, como acusam os dados do comércio exterior da América do Sul, vem provocando a reprimarização da pauta de exportações da região, e, mais recentemente, atraindo investimentos diretos chineses, conforme aponta Carlos Eduardo Martins neste volume.

Todavia, essa nova configuração geopolítica e geoeconômica implica acentuar as disputas por condições naturais de terra, água, fotossíntese e minérios, e tende a piorar um quadro já grave de violência, sobretudo aquela ligada aos processos de conquista territorial, visto que teima em permanecer uma leitura da região como se fosse espaço vazio de gente, cujos obstáculos que impedem a livre circulação fossem somente as "rugosidades" das cordilheiras, dos alagados, dos rios, das selvas.

Nos últimos anos, sobretudo após 2003, assiste-se no Brasil a um aumento do número de conflitos no campo, do número de famílias envolvidas em conflitos, de famílias expulsas da terra e de famílias despejadas (PORTO-GONÇALVES e ALENTEJANO, 2010). Têm sido frequentes os conflitos em torno das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que, como se sabe, fazem parte dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento e estão articulados à IIRSA. Estes conflitos estão longe de se reduzir a um conflito entre desenvolvimentistas e ambientalistas, como quase sempre costumam ser reduzidos. Neles estão implicados vários grupos sociais que conformam múltiplas territorialidades em tensão.

Na série histórica compreendida entre os anos de 1985 e 2010, a maior média anual de conflitos por terra no Brasil ocorreu no período compreendido entre 2003 e 2009, com 929 conflitos anuais. Este número, apesar de ter diminuído em 2010 para 853, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), é ainda maior que a média anual de todos os períodos considerados desde 1985.

Têm sido tensas as relações de diferentes governos, inclusive dos que se consideram progressistas, com grupos sociais, classes e etnias, conforme se vê no Equador, na Venezuela, na Bolívia, na Argentina, no Uruguai e no Paraguai, e também na Colômbia, no Peru e no Chile, em função do apoio a estas políticas de ocupação de terras e exploração mineral. Pouco se fala que, no caso da mineração, os conflitos têm se dado em função da apropriação desigual da água que esta exploração exige, em detrimento das populações locais, conforme vem denunciando a Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería de Perú (Conacami).

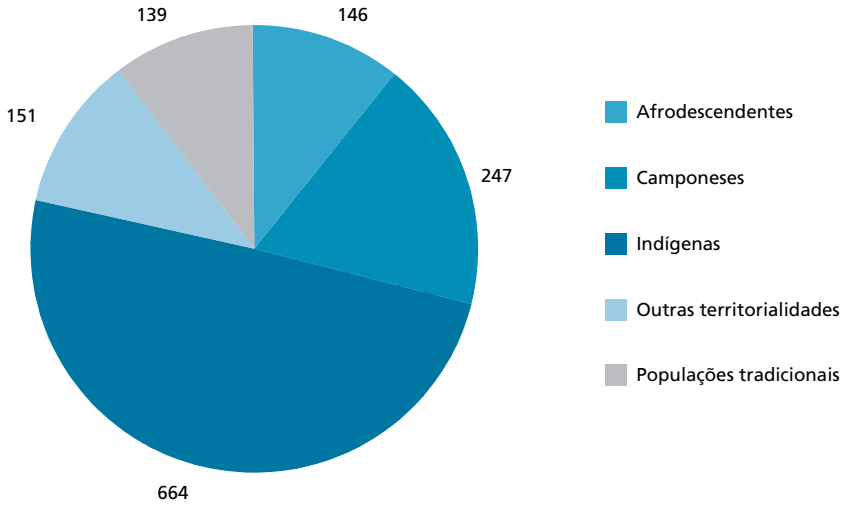
9 GEOGRAFIAS OLVIDADAS – TERRITORIALIDADES NOS EIXOS DA IIRSA

A partir da consideração da área de influência de cada eixo de integração e desenvolvimento, tal como definido pelo documento da IIRSA, desenvolve-se a pesquisa por meio da qual identificam-se as "geografias olvidadas", ou melhor, as múltiplas territorialidades existentes. Com isso, oferece-se a possibilidade para que as políticas que venham a ser empreendidas supram o silêncio e a invisibilização destas populações e, deste modo, se antecipem aos conflitos que, como já analisado, vêm se tornando intensos nos últimos anos e tendem a se intensificar ainda mais, diante da demanda internacional por minérios, terras, águas e recursos genéticos, assim como as mudanças climáticas e outros temas ambientais que se colocam no horizonte geopolítico mundial.

No documento oficial da IIRSA, vale ressaltar que o desenvolvimento é entendido como algo quase exclusivamente de natureza econômica. O potencial de desenvolvimento é validado segundo o mercado consumidor em milhões de habitantes. A noção de desenvolvimento se mostra autoevidente, ignorando-se as contradições nele implicadas, assim como outras questões que grupos sociais, classes e etnias vêm pautando nos últimos anos.

Mencione-se que vários documentos nacionais e internacionais firmados por todos os países implicados na IIRSA, como a Convenção nº 169 da OIT e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2006, garantem o direito à consulta prévia e informada às populações originárias e camponesas, inclusive aos afrodescendentes. Todavia, não se observa no documento oficial o reconhecimento destes direitos. A ideia de "vazio demográfico" permite que não haja de antemão empecilhos para o andamento do planejamento e execução do projeto. Todavia, os diferentes projetos de infraestrutura afetam a disposição das populações e territorialidades que habitam estes espaços. Considerar estas duas perspectivas – a do "espaço concebido", do documento oficial da IIRSA, e a do "espaço vivido", com suas múltiplas territorialidades – permite vislumbrar cenários que, tudo indica, reproduzirão no futuro as tensões territoriais que vêm caracterizando a formação social latino-americana, em geral, assim como a sul-americana, em particular.

GRÁFICO 1
Número de territorialidades da América do Sul nos eixos da IIRSA



Elaboração de Laboratório de Estudos de Movimentos Sociais e Territorialidades da Universidade Federal Fluminense (LEMTO/UFF), 2011.

Na pesquisa exploratória ao longo dos eixos da IIRSA, identificam-se 1.347 territorialidades, a saber: 664 comunidades indígenas; 247 comunidades camponesas; 146 comunidades de afrodescendentes e seus quilombos, *palenques*, *cumbes*; 139 comunidades de populações tradicionais (junqueiros, mariscadores, ribeirinhos, pescadores, cipozeiros, caiçaras, mulheres quebradeiras de coco-babaçu, faxinalenses), além de 60 organizações sociais (sem-teto, desempregados, associações de moradores), 59 organizações ambientalistas e 19 outras (mineiros, mulheres etc.).

As comunidades indígenas se destacam, com 50% do total das territorialidades, estando 78% destas territorialidades indígenas localizadas em apenas quatro países: Brasil (194), Venezuela (124), Paraguai (120) e Bolívia (80).

Os camponeses vêm em segundo lugar, com 18,3% do total das territorialidades. Sua distribuição é um pouco mais dispersa entre os países, ainda que mereça ser destacado o Paraguai, com 65 territorialidades identificadas; o Equador, com 44; a Bolívia, com 33; e a Argentina, com 29.

Os afrodescendentes comparecem com 11% do total das territorialidades em cinco países, com destaque para o Brasil, com 73,9% do total. É interessante observar que no caso brasileiro esta distribuição se dá tanto nos eixos Interoceânico Central, Mercosul-Chile e Capricórnio, na região centro-sul do país, como no Eixo Amazonas ao norte.

As populações tradicionais, com 10% do total das territorialidades, merecem destaque, visto que incluem diferentes modalidades camponesas que reivindicam identidades específicas, como seringueiros, faxinalenses, mariscadores, junqueiros, cipozeiros e outras. O Brasil, com 87 comunidades identificadas, o Chile, com 25, e o Peru, com 13, se destacam.

Entre as organizações ambientalistas, num total de 64 casos identificados, foram consideradas somente aquelas que operavam à escala supralocal, ou seja, regional ou nacional, em apoio a grupos, etnias ou a ecossistemas específicos. Neste caso, merece destaque a Argentina com 18 organizações, o Chile com 15, e o Uruguai com 14.

Identificam-se, ainda, 60 organizações sociais que se dedicam, sobretudo, a grupos sociais urbanos subalternizados e em situação extremamente precária, como populações sem-teto, faveladas e desempregadas. O Paraguai, com 24 destas organizações, e a Argentina, com 20, são os maiores destaques.

É importante salientar, por fim, que, embora as populações implicadas nessas territorialidades sejam relativamente pequenas no conjunto das populações de alguns países, como Brasil, Uruguai e Argentina, abarcam áreas extensas ricas em biodiversidade e água. Constituem, assim, regiões estratégicas ocupadas por populações tradicionais que ressignificam o sentido tanto da modernidade como da tradicionalidade, o que coloca sérios desafios, sobretudo quando se vê nos documentos oficiais da IIRSA serem estas áreas tratadas como "vazio demográfico" ou por possuírem "terras relativamente baratas" ou "terras disponíveis".

10 CONCLUSÃO

O Brasil, um país atlântico, viu-se até agora diante de uma integração a um sistema-mundo cujos diferentes ciclos foram, sempre, geograficamente situados no Atlântico. A crise da hegemonia ibero-genovesa no final do século XVIII e início do século XIX teve como um dos principais efeitos, ainda que não únicos, as primeiras revoluções libertadoras que ensejaram, inclusive, a afirmação da América para além de Índias Ocidentais. A intensificação das relações entre os países que se industrializavam celeremente desde então levou à reafirmação do Atlântico Norte. Esta centralidade geopolítica marca a segunda modernidade (e sua colonialidade própria), que nos últimos 200 anos se fez ora sob hegemonia britânica, ora estadunidense.

A América Latina e o Caribe se adaptaram a essa nova geografia política subordinando sua geografia econômica à divisão internacional do trabalho, apresentando-se como região exportadora de matérias-primas agrícolas e minerais, e reproduzindo internamente a colonialidade com relação às populações originárias e às de origem africana. "O fim do colonialismo não significou o fim da colonialidade", conforme a fina observação de Aníbal Quijano (2006).

A hegemonia estadunidense ensejou tensões geopolíticas próprias na região, que condicionaram as possibilidades e limites do processo de integração sul-americana. À medida que hoje a Ásia passa a ter grande dinamismo econômico, a ponto de afirmar-se como polo na nova geopolítica multipolar, se abrem para os países latino-americanos, sul-americanos particularmente, novos horizontes que proporcionam condições de romper com a dependência com relação aos EUA.

Todavia, o Brasil, pelas razões apontadas, assim como a Argentina, o Uruguai e a Venezuela, países atlânticos, se veem hoje instados a uma integração regional cujas motivações não são necessariamente as mesmas que comandaram os libertadores (Bolívar, Martí, Sucre, San Martín, Artigas, Abreu e Lima, e tantos outros). Por sua vez, três dos quatro países do Pacífico sul-americano (Colômbia, Peru[18] e Chile) têm ligações fortes com os EUA e, por sua própria localização geográfica, independem da integração física regional sul-americana para aprofundar suas relações com a Ásia. Dos países do Pacífico sul-americano, somente o Equador vem mantendo vivo interesse nesta integração, sobretudo depois das sucessivas quedas de governos comprometidos com o neoliberalismo, para o que concorreu um dos mais poderosos movimentos sociais dos últimos anos em toda a América Latina, o movimento indígena e camponês equatoriano, sobretudo a Coordinadora de las Nacionalidades Indígenas de Ecuador (Conaie). Esta busca pela integração regional por parte do novo governo do Equador ocorre porque para realmente romper com o neoliberalismo o país precisa romper com a dolarização de sua economia, o que dificilmente conseguirá de modo isolado.

Deste modo, a integração regional vem se movendo entre, de um lado, o impulso de governos progressistas – que se elegeram também pelo desgaste próprio das políticas neoliberais, desgaste que não é abstrato, mas um concreto descontentamento da população, manifestado por meio de movimentos sociais – e, de outro, pela pressão exercida pelas forças das corporações, que veem na integração oportunidades de fazer bons negócios. Nada poderia ser mais emblemático desta tensão que a Copa Libertadores da América de futebol. Esta taça, disputada pela primeira vez em 1960, quando a ideia libertadora ganha força revolucionária logo depois da Revolução Cubana, passa a ser chamada Copa Toyota Libertadores, entre 1998 e 2008 e, desde então, Copa Santander Libertadores.

Aqui é interessante o paralelo que se pode estabelecer. Os EUA, quando completaram sua formação territorial Atlântico-Pacífico, tomando territórios do México em 1848, colocaram para si mesmos a imperiosa necessidade de controlar o Panamá e, a partir daí, exercer o controle de um futuro canal. Para isto, se envolveram na amputação de parte do território colombiano, fazendo surgir um novo

18. A julgar pela observação de Immanuel Wallerstein (2011), a eleição de Ullanta Humala para presidente do Peru parece adiar a estratégia estadunidense de brecar a estratégia brasileira de integração sul-americana.

país. Simón Bolívar tinha suas razões, assim como José Martí, que dizia conhecer o "monstro por dentro". Martí vivera exilado como jornalista nos EUA e observara a permanente busca estadunidense para tutelar o movimento de independência cubano, que terminou com a assinatura do Tratado de Paris, em 1898, em que estavam presentes para firmar a independência um representante estadunidense, um espanhol e nenhum cubano!

Diferentemente desse caráter imperial que caracterizou a ação dos EUA, os desafios que se abrem para o Brasil terão que ser de outra ordem, embora, como visto, grupos políticos poderosos venham exercendo um papel protagonista no direcionamento desta integração, entre elas as grandes corporações de engenharia e consultoria do campo da construção civil, as mais diretamente interessadas nas obras de construção de pontes, estradas, hidrelétricas e, ainda, as grandes corporações da área de mineração, além dos grandes grupos oligárquicos com seus latifúndios empresariais de exportação que, a partir do Brasil, operam com grande força no Paraguai e no oriente boliviano. Este setor, diga-se de passagem, se configura como um bloco de poder fortemente oligopolizado e organicamente ligado ao complexo de poder financeiro-industrial das grandes corporações transnacionais, cujo *lobby* poderosíssimo tem atuado em muitos casos ao arrepio da lei, como no caso da "soja Maradona" contrabandeada da Argentina para o Brasil. Trata-se de uma espécie de contrarreforma agrária "na lei ou na marra".

O Brasil já vem experimentando algumas tensões derivadas desse novo contexto que já valeu, inclusive, a chamada de embaixador, no *affair* envolvendo empreiteiras no Equador acusadas de corrupção e de não cumprimento de regras técnicas de construção. Mencione-se ainda a renegociação, encaminhada com equilíbrio pelo governo Lula da Silva, da nacionalização dos hidrocarbonetos com a Bolívia, apesar da forte pressão da grande imprensa brasileira, a qual não faltou adotar uma forte retórica bélica; a pressão de movimentos sociais com relação à Petrobras, também no Equador (PORTO-GONÇALVES, 2006b); e a pressão dos movimentos sociais no caso de Belo Monte.

Há uma tensão territorial de novo tipo em curso e já não se trata mais do territorial confundido com a escala do Estado mononacional. O aprofundamento da mundialização do capital e as novas oportunidades abertas por novos meios de comunicação, como a internet, assim como a popularização dos telefones móveis, proporcionaram as condições materiais para que outros protagonistas adentrassem na arena política e colocassem em xeque o Estado mononacional e seu colonialismo interno. Os movimentos sociais quebraram o monopólio estatal e empresarial nas relações internacionais e complexificaram a cena política ao se tornarem protagonistas também na escala global. O *slogan* "proletários de todo o mundo, uni-vos!", do *Manifesto Comunista*, ganha uma dimensão jamais vista

e com uma diversidade de sujeitos políticos inimaginável, conforme se pode ver nas diversas versões do Fórum Social Mundial, na Via Campesina e na pesquisa aqui desenvolvida. O poder de convocação destes movimentos pode ser visto em abril de 2010, quando foi convocada a I Cumbre de los Pueblos sobre Cambio Climático e Derechos de la Madre Tierra, logo após o fiasco da Conferência de Copenhague de dezembro de 2009, quando o mundo financeiro começou a atuar de modo mais intenso sobre o tema do aquecimento global. Em apenas três meses de convocação, cerca de 35 mil ativistas de 142 países se reuniram em Cochabamba, cidade emblemática na luta pela *reapropriação social da natureza*, pano de fundo do debate ambiental (LEFF, 2006), uma vez ter sido ali que, em 2000, um conflito em torno da água – Guerra da Água – envolveu camponeses, indígenas, ambientalistas e movimentos urbanos que logrou expulsar, pela primeira vez, uma empresa multinacional implicada na privatização deste bem. Observe-se que os movimentos camponeses e indígenas, os campesíndios (BARTRA, 2008) ou indigenato (RIBEIRO, 1986), passam a ter um papel relevante, sobretudo a partir do início dos anos 1990, atualizando uma história de longa duração e colocando outras questões para o debate contemporâneo. Não é sem sentido que politizam o conceito de território, tendo em vista que o momento primeiro do sistema-mundo moderno-colonial foi justamente a invasão de seus territórios, sua (des)territorialização. Para estes povos, a separação entre natureza e cultura se mostra mais que uma questão de paradigma, embora também o seja. Atualizam a história de longa duração e enriquecem o pensamento contemporâneo, sobretudo o debate no campo crítico ao capitalismo, ao ampliarem o debate sobre a terra, como a questão camponesa é pensada na tradição marxista, ao colocarem a questão dos territórios. Nas palavras de um líder indígena boliviano: "não queremos terra, queremos território". O mesmo discurso é adotado pelo líder sindical equatoriano Humberto Cholango que, em 2011, foi eleito presidente da Conaie; e por Felipe Quispe, hoje opositor do governo Evo Morales e ex-companheiro no movimento katarista de Álvaro Garcia Linera, atual vice-presidente da Bolívia. Quispe se desloca politicamente do campo do marxismo e passa a se ver como *mallku*, ou seja, como *liderazgo indígena*. Sendo assim, não faltam conhecimentos acerca das tradições de pensamento crítico consagradas no mundo ocidental, mas aspira-se a "outros horizontes de sentido para a vida", conforme a rica expressão de Aníbal Quijano (comunicação pessoal).

A luta que os camponeses e os povos originários vêm travando adquire um sentido mais amplo e diz respeito a toda a humanidade e aos destinos da vida no planeta, não só por suas lutas históricas contra a desterritorialização ou expropriação, mas também pela defesa das culturas em sua diversidade, visto que suas lutas implicam a defesa das condições naturais de existência com as quais desenvolveram valores que emprestam sentidos a suas práticas, daí a tríade território, territorialidade e territorialização vir adquirindo centralidade.

No bojo das contradições do sistema-mundo moderno-colonial esboçado anteriormente, em que os protagonistas eram, sobretudo, do "andar de cima", como os gestores dos organismos multilaterais, as ONGs e as corporações do grande capital transnacional, surgiram grupos sociais, etnias e classes que reinventam sua resistência histórica à tomada de seus territórios, de suas terras e demais condições naturais de existência desde a invasão/conquista. Sobretudo nos últimos 40 anos, estes grupos se veem em grande parte como populações pobres das periferias urbanas, vivendo em habitações sub-humanas. Paradoxalmente, eles estão mais suscetíveis a situações de risco ambiental que quando estavam nas áreas rurais, nos campos e nas florestas. Ressalte-se que a crise ambiental é, na perspectiva destas populações, também crise civilizatória, reconfigurando deste modo o debate epistêmico-político.

Com isso, define-se outra agenda política, na qual a questão ambiental ganha outro contorno. Assim, no debate acerca da integração regional há de se levar em conta estes processos de fundo, a partir dos quais vem sendo construída outra agenda política. O avanço do capital sobre novas áreas, com suporte dos Estados, engendrou tensões de territorialidades e, em seu bojo, novas questões vêm sendo formuladas a partir de outros lugares.

A Amazônia, por exemplo, tem merecido interesse com relação ao desmatamento, particularmente por parte da União Europeia, preocupada que está com as mudanças climáticas globais, e também com a biodiversidade que desaparece junto com as florestas. Do ponto de vista estadunidense, tudo indica que os interesses sejam de outro tipo e mais diretos, sobretudo o controle estratégico da região em função de sua riqueza em biodiversidade e água, o que os EUA vêm perseguindo por meio de ações militares na Colômbia e no Peru, conforme Monica Bruckmann (2010).

Os movimentos sociais introduziram a questão social e cultural no debate acerca da natureza. O pensamento de Chico Mendes, segundo o qual não haveria defesa da floresta sem os povos da floresta, sintetiza bem um conjunto de lutas sociais travado em diferentes lugares do mundo: Movimento Chipko, na Índia; luta dos Chimalapas, nas selvas do sul do México (Chiapas e Oaxaca); afro-colombianos do Pacífico; Articulação dos Povos do Cerrado (Brasil); "acordos de pesca"; reservas marinhas; "salário defeso"; e outras formas de configuração territorial propostas a partir dos movimentos sociais. Em diferentes contextos geográficos, politizava-se a cultura, e como a cultura não é algo abstrato, esta politização trouxe o debate sobre a apropriação da natureza e, com isso, a questão territorial adquire centralidade no debate teórico-político (PORTO-GONÇALVES, 2004).

Mesmo nos países onde as populações originárias são pouco numerosas do ponto de vista demográfico, não o são do ponto de vista cultural e linguístico, como no caso do Brasil, onde estas populações não ultrapassam 0,4% da população total, mas falam 180 línguas distintas, cinco vezes mais que na Bolívia, onde se falam 32 línguas e as populações originárias correspondem a 62% da população total. Há aqui um dilema ético-político de novo tipo, além do direito à existência de qualquer povo e sua cultura. Além disso, estas populações ocupam áreas de alta relevância no que diz respeito à diversidade biológica, que, agora, se tornam objeto da expansão por meio de projetos como a IIRSA, abrindo estas áreas aos interesses de grandes empresas de mineração e outras ávidas de terras para ampliarem seus negócios de exportação. Independentemente do tamanho demográfico destas populações, suas áreas são estratégicas e, com isso, elas se inscrevem definitivamente no debate político contemporâneo nas suas mais diferentes escalas (DÍAZ-POLANCO, 2004).

Essas questões estão longe de serem rurais ou outro nome que o valha, pois são cada vez mais associadas à problemática urbana, seja pelas mudanças climáticas, seja pela qualidade dos alimentos (orgânicos ou transgênicos, eis a questão), seja pela qualidade das águas, seja simplesmente pelo crescimento exponencial das cidades. A questão agrária se associa à questão técnica, politizando-a. Nota-se que as chuvas torrenciais estão cada vez mais concentradas no tempo; as secas, os verões e os invernos se tornam mais rigorosos; os incêndios grandiosos se propagam; as temperaturas máximas e mínimas estão cada vez mais extremadas. Localmente, tais condições tornam a vida mais difícil de ser vivida, sobretudo para as populações que dispõem de menos condições econômicas e são obrigadas a viver nos ambientes mais íngremes ou nos fundos de vales alagáveis ou ainda nos mangues. A reinvenção democrática está a exigir a inserção do jogo das escalas geográficas de poder no qual o local não seja subsumido num nacional abstrato (PORTO-GONÇALVES, 2001; CASANOVA, 2007). A Conaie tem muito a ensinar sobre esta questão, assim como a Assembleia Nacional Constituinte boliviana.

O indígena e o camponês já não são mais o elemento local, embora também o sejam. Hoje, estas populações se colocam no debate político à escala nacional, reconfigurando o debate com questões próprias, mas não como questões exclusivas, específicas. Colocam explicitamente a questão do poder nacional e procuram escapar das armadilhas políticas que lhes são colocadas pelo pós-modernismo e seu multiculturalismo, que separa cada qual em seu canto, o que estimula o essencialismo e a xenofobia, como na Europa. Falam, ao contrário, de descolonização (MIGNOLO, 2003; LANDER, 2006), de interculturalidade (WALSH, 2002), de transmodernidade (DUSSEL, 2006).

Essa ampliação do debate teórico-político enseja que o Estado não seja mais mononacional, como a Bolívia explicita ao se refundar como Estado plurinacional (TAPIA, 2009). Na última eleição realizada no país, em 2010, as populações indígenas puderam eleger seus representantes de acordo com critérios próprios e não necessariamente na base de um voto para cada indivíduo, uma revolução nos mecanismos políticos, na medida em que reconhece a cultura para além do plano específico, mas também político-territorial (municípios mancomunados).

O Equador, por seu turno, foi o primeiro país do mundo a introduzir os direitos da natureza numa constituição. A ideia, nascida no movimento indígena, camponês e ambientalista, acatada pelo governo Rafael Correa, de não explorar o petróleo nos contrafortes andino-amazônicos – Parque Nacional de Yasuny –, mediante a arrecadação de metade do valor que obteria com a exploração, é a primeira proposta concreta que não se faz enquanto compensação dos países ricos a algum país pobre para continuar explorando e lançando gases de efeito estufa na atmosfera. Deixa-se de explorar o petróleo em benefício das populações e da natureza em troca de captação de metade do valor, a ser aplicado em projetos de energia que sejam socioambientalmente sustentados.

Começam a ganhar sentido ideias como pluralismo jurídico, não mais recusando os direitos das gentes, os chamados direitos consuetudinários, já não mais somente o direito hegemônico fundado nos princípios liberais do indivíduo e da propriedade privada. Afinal, o conhecimento originário e tradicional não é um direito individualizável, mas um patrimônio comum, coletivo e comunitário que demanda uma sistematização e um conhecimento que não necessariamente os reduza a princípios contrários aos seus fundamentos sociopolíticos e culturais. A maior parte das grandes corporações da área de biotecnologia sabe que não basta sair dos países da América do Sul carregando espécies botânicas e faunísticas para, *a posteriori*, identificar o princípio ativo em seus laboratórios. O custo disso seria incalculável. Daí seu interesse em buscar conhecimento junto a grupos sociais, povos e etnias de usos originários, seja como alimento, seja como remédio. É com base neste conhecimento originário e tradicional que recolhem as espécies de interesse. Portanto, o que carregam não é o que se convencionou chamar biopirataria, mas, sim, de etnobiopirataria, pois é da cultura e do conhecimento originários que se apropriam. Só reconhecer o direito de propriedade a partir do isolamento do princípio ativo nos laboratórios é se apropriar indevidamente de um acervo de conhecimento que é comunitário e coletivo. Surgem direitos de propriedade intelectual de outra ordem, ou seja, novas questões teórico-políticas. Herdou-se uma enorme riqueza cultural enquanto conhecimento originário e tradicional, cuja origem remonta à ocupação do continente e à própria formação dos domínios climatobotânicos (AB'SABER, 1977). Esta riqueza está abrigada no patrimônio natural de florestas

tropicais e equatoriais, savanas, estepes, punas, paramos, mangues, *humedales*, enfim, na diversidade biológica do continente, e da sub-região sul-americana em particular.

Há uma agenda positiva surgindo no interior dessas lutas sociais, muitas das quais já foram incorporadas enquanto leis ou enquanto políticas. Há, muitas vezes, avanços formais com enormes dificuldades concretas de implementação, como a Lei Orgânica dos Povos Indígenas da Venezuela, uma das mais sensíveis a este pensamento originário, mas que encontra enormes dificuldades para ser assimilada pelo próprio governo bolivariano, de cujo processo revolucionário, no fundo, emergiu essa Venezuela Profunda que foi capaz de admitir esta lei. No Brasil, todo o esforço desencadeado pelos seringueiros – que demandavam novas relações entre o Estado e a sociedade civil organizada (PORTO-GONÇALVES, 2004), em movimento que culminou nos anos 1980 na criação das reservas extrativistas – se viu impossibilitado de cumprir sua verdadeira missão pelo esvaziamento do Estado nos anos de hegemonia neoliberal. Como dissera José Saramago, "a democracia está sequestrada!"

Há uma questão de fundo que emana desse repertório que tem permanecido invisível no debate especificamente ambiental. Trata-se da luta pela *reapropriação social da natureza* que a humanidade, na sua diversidade, vem travando. É isso que se coloca enquanto questão territorial. Afinal, uma das condições para que haja uma dominação generalizada de alguns homens sobre a humanidade é a expropriação das condições naturais da existência. Com a privação destas condições pela instauração do primado da propriedade que priva – propriedade privada –, se instaura a separação homem-natureza não só enquanto paradigma. Deste modo, são profundas as implicações que emanam destas lutas pela *reapropriação social da natureza*, boa parte delas desencadeadas por populações com fortes vínculos territoriais, como os povos originários, camponeses, quilombolas, os sem-terra (desterritorializados em luta por reterritorialização enquanto *reapropriação social da natureza*).

Ao colocaram a natureza como sujeito de direito, como no Equador, ao politizarem a cultura dando-lhe um sentido prático, não separando corpo e mente, natureza e cultura, espírito e matéria, ensejam um debate que vai além do desenvolvimento e subdesenvolvimento com que o debate intelectual ficou preso nos marcos epistêmicos eurocêntricos. Oferecem estes movimentos sociais e seus intelectuais orgânicos (GRAMSCI, 1968) ao debate teórico-político o Suma Kawsay, o Suma Qamaña e o Buen Vivir não como modelo, naturalmente, mas como outro horizonte de sentido para a vida. Afinal, não se trata de romper com o mundo onde prevalece a lógica do valor de troca sobre o valor de uso e passar a se pautar pela lógica do valor de uso, uma vez que pensar em organizar a sociedade em torno da produção de valor de uso é continuar sendo pautado pela lógica da produção. O par valor de uso–valor de troca é parte desta lógica que reduz tudo à economia, ou melhor, à crematística, como lhe chamava Aristóteles.

Com isso, mais cedo ou mais tarde mergulha-se no produtivismo. Tudo indica que é de outros horizontes de sentido para a vida que se deve cuidar.

Por fim, considere-se que todo esse patrimônio teórico-político forjado no terreno movediço da história recente de *nuestra América* se fez tendo que enfrentar um dos mais violentos processos expropriatórios de que se tem notícia na história da humanidade. Regimes autoritários desenvolvimentistas comandaram a construção de estradas, barragens, hidrelétricas, linhas de transmissão que, contraditoriamente, produziram populações sem-terra e sem-teto, mas nesse bojo, apesar de tudo, surgiu uma nova agenda teórico-política que aqui, ainda que sucintamente, foi explicitada. A IIRSA e as perspectivas que se abrem com a demanda por *commodities* pela Ásia, China em particular, impõem ao Brasil a integração regional física da América do Sul. O cenário de conflitos tende a se estender e a expor aos conflitos governos de distintas formações, como se pôde ver recentemente na Bolívia com os movimentos sociais, dos quais saíram as principais lideranças que hoje estão à frente do país, se confrontando com o próprio governo. No Chile, manifestantes contra o aumento dos combustíveis do governo de Piñera bloquearam estradas, forma de manifestação típica dos movimentos indígenas e camponeses, impedindo inclusive o trânsito de turistas nos aeroportos. No Equador, em 2010, o governo Rafael Correa se viu alvo de manifestação que por pouco não se transformou em tentativa de golpe. O governo se viu isolado ao não contar com o apoio de movimentos sociais que, nas últimas décadas, tiveram um papel importante naquele país, inclusive na deslegitimação de um neoliberalismo que se acreditara tão forte que impôs a dolarização da moeda ao país. No Peru, um dos movimentos mais expressivos, a Conacami, se viu, em 2009, implicado num dos mais violentos conflitos dos últimos anos, em Bagua, nos contrafortes andino-amazônicos. O conflito, no qual morreram dezenas de pessoas, inclusive um número expressivo de militares, foi protagonizado por povos indígenas em confronto com empresas mineradoras, indicando sua expansão até os confins andino-amazônicos onde vivem povos em isolamento voluntário. Na Venezuela, o governo vem encontrando dificuldades para demarcar os territórios indígenas. Houve recentemente em 2010, até mesmo, o paradoxo de ver lideranças que se reivindicam chavistas sendo presas, como o *yukpa* Sabino Romero, por se envolverem em conflitos na Serra de Perijá, fronteira colombiano-venezuelana, onde, inclusive, estão sendo feitas concessões de mineração em territórios ancestrais dos indígenas. No Brasil são tensas as relações com movimentos indígenas e camponeses acerca da construção das barragens de Belo Monte, no rio Xingu, e Jirau e Santo Antonio, no rio Madeira, assim como na obra de transposição do rio São Francisco.

Há um cenário complexo se abrindo que coloca enormes desafios, sobretudo para aqueles que buscam uma integração com justiça social, que abrigue a diversidade territorial da região para que se logrem outros horizontes de sentido, que

podem ser novos ou não. Há um acervo enorme tanto de ideias para constituir uma agenda política nesse sentido, como um rico patrimônio cultural e natural que servem de condição para reinventar a existência sul-americana e da humanidade. Enfim, como ensinara Simón Rodríguez (1771-1854), "ou inventamos ou erramos".

REFERÊNCIAS

AB'SABER, A. Os domínios morfoclimáticos da América do Sul. **Revista Geomorfologia**, São Paulo, n. 52, p. 117-124, 1977.

ANDRADE GUTIERREZ S. A. América do Sul: el desafío de la infraestructura. **Revista DEP**, Brasília, 2007.

ALLIER, J. M. **Decrescimento econômico socialmente sustentável**. Tradução de José Carlos Marques. 2009. Disponível em: <http://www.grap.org.br/2010/11/14/decrescimento-economico-socialmente-sustentavel-por-joan-martinez-allier/>. Acesso em: 29 out. 2010.

BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. **Além da circunstância**: a integração sul-americana, do Mercosul à Unasul. Brasília: Ipea, 2010. Mimeografado.

BARTRA, A. **El hombre de hierro**: los límites sociales e ambientales del capital. Ciudad de México: UACM, 2008.

BERNARDO, J. **Economia dos conflitos sociais**. São Paulo: Cortez, 1990.

_____. **Capital, gestores e sindicatos**. São Paulo: Vértice, 1987.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Além das fronteiras**: o novo regionalismo na América Latina – Progresso econômico e social na América Latina. 2002.

BORNHEIM, G. **Dialética**: teoria e práxis. Porto Alegre: Globo/USP, 1977.

BP – BRITISH PETROLEUM. **Statistical review of world energy 2010**. 2011. Disponível em: <http://www.bp.com/sectionbodycopy.do?categoryId=7500&contentId=7068481>.

BRAUDEL, F. **Gramática das civilizações**. Lisboa: Teorema, 1989.

BRUCKMANN, M. **Geopolítica da integração sul-americana**. 2010. Mimeografado.

BULMER-THOMAS, V. El Area de Libre Comercio de las Américas. **Revista da Cepal**, Santiago, número extraordinário, 1998.

CAMPOS, N. **Terras de uso comum**. 2000. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CARCANHOLO, M. **O Banco do Sul**: arquitetura institucional, políticas públicas e o desafio do desenvolvimento na América Latina. Brasília: Ipea, 2010. Mimeografado.

CARVALHO, J. G. **A integração sul-americana e o Brasil**: o protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA. Belém: NAEA/UFPA, 2004.

CASANOVA, P. G. **Colonialismo interno-una redefinición**. *In*: BORON, A.; AMADEO, J.; GONZALEZ, S. A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas. Buenos Aires: Clacso, 2007.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

CECEÑA, A. E. **Caminos y agentes del saqueo en América Latina**. 2009. Disponível em: <https://radioinformaremosmexico.wordpress.com/2009/10/25/caminos-y-agentes-del-saqueo-en-america-latina-ana-esther-cecena/>. Acesso em: 23 set. 2010.

CECEÑA, A. E.; SADER, E. **La guerra infinita**. Buenos Aires: Clacso, 2001.

CEPAL. **Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe**. 2010.

CONSÓRCIO BRASILIANA. **Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento**: relatório síntese. Tomo 1-2. Jan. 2000.

CORNETTA, A. **A financeirização do clima**: uma abordagem geográfica do mercado de carbono e suas escalas de operação. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CPT – COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. Disponível em: <http://www.cptnacional.org.br>.

DÍAZ-POLANCO, H. **El canon snorri**: diversidad y tolerancia. Ciudad de México: UACM, 2004.

DUSSEL, E. Europa, modernidade e eurocentrismo. *In*: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2006.

ESTAY, J. **La integración latinoamericana**: etapas pasadas y escenarios posibles. Uruguay: Unesco, 2010. Mimeografado.

ESTERMAN, J. **Filosofía andina**: sabiduría indígena para un mundo nuevo. La Paz: SEA, 2006.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. *In*: SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento**: guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

FIBGE. Pesquisa Agrícola Municipal, 2006.

FIORI, J. L. **Brasil e América do Sul**: o desafio da inserção internacional soberana. Brasília: Cepal; Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 42). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1560.pdf>.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HASBAERT, R. **O mito da desterritorialização**. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 2004.

IANNI, O. **Ditadura e agricultura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IIRSA–INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. **Documentos oficiais**. Disponível em: <http://www.iirsa.org>.

LANDER, E. **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais: perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: Clacso, 2006.

LEFF, E. **A racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. cap. 25, v. 1-2, livro 1-2.

_____. **Crítica ao Programa de Gotha**. Rio de Janeiro: Ciência e Paz, 1984.

MIGNOLO, W. **Histórias locais/projetos globais**: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

MURRA, J. **El mundo andino**: población, medio ambiente y economia. Peru: PUC, 2002.

NOBRE, M.; AMAZONAS, M. C. (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável**: a institucionalização de um conceito. Brasília: Ibama, 2002.

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista**: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

OLIVEIRA, G. S. **BNDES**: importante ordenador do território brasileiro. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

PEREIRA, J. M. **O Banco Mundial como ator intelectual e político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Os (des)caminhos do meio ambiente**. São Paulo: Contexto, 1989.

_____. Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades. *In*: CECEÑA, A. E.; SADER, E. **La guerra infinita**. Buenos Aires: Clacso, 2001.

_____. **Geografando nos varadouros do mundo**. Brasília: Ibama, 2004.

_____. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006a.

_____. **A luta pela reapropriação social dos recursos naturais na América Latina**: o caso da Petrobras no Equador. 2006b. Disponível em: <http://alainet.org/active/15463&lang=es>. Acesso em: 28 out. 2010.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; ALENTEJANO, P. R. R. **O agronegócio e a perpetuação da violência no campo brasileiro**: reafirmando o latifúndio moderno-colonial. Goiânia: CPT, 2010. Cadernos de Conflitos.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. **Journal of World-systems Research**, v. 6, n. 2, p. 342-386, Summer/Fall 2000.

_____. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In:* LANDER, E. **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires/São Paulo: Clacso, 2006.

_____. O que é essa tal de raça mesmo? *In*: SANTOS, R. E. (Org.). **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais**: o negro na geografia do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1985.

ROSA, J. G. **Grande sertão**: veredas. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

SACK, R. **Human Territoriality**: its theory and history. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2004.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência humana. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, E. B. **Infraestructure for sustainable development and integration of South America**. *In*: THE WORLD BUSINESS COUNCIL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 1996. Rio de Janeiro: Corporación Andina de Fomento, Companhia Vale do Rio Doce, Bank of America, Companhia Auxiliar de Empresas de Mineração, ago. 1996.

TAPIA, L. **La conyuntura**: de la autonomía relativa del estado. La Paz: Muela del Diablo/Clacso/Comuna, 2009

WALLERSTEIN, I. M. **Historias y dilemas de los movimientos antisistémicos**. México: Contrahistorias, 2008.

_____. **Derrota dos EUA**: vitória de Humala desfaz Aliança do Pacífico. 18 jul. 2011. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=18069>.

WALSH, C. **Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico**. Quito, Equador: Universidad Andina Simón Bolívar, 2002.

ZIBECHI, R. **América do Sul, uma década que mudou o continente**. 2011. Disponível em: <http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=53529>. Acesso em: 27 jan. 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ACOSTA, A. **El buen vivir en el camino del post-desarrollo**: una lectura desde la constitución de Montecristi. Quito: FES/ILDIS, 2010.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. **Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul**. 2000a. Disponível em: <http://www.campus-oei.org/oeivirt/cimeira2.htm>. Acesso em: 10 ago. 2010.

_____. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. 2000b. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036663>. Acesso em: 10 ago. 2010.

BORNHEIM, G. **Os filósofos pré-socráticos**. São Paulo: Cultrix, 2010.

BORON, A.; AMADEO, J.; GONZALEZ, S. **A teoria marxista hoje**: problemas e perspectivas. Buenos Aires: Clacso, 2007.

CECEÑA, A. E.; SADER, E. **La guerra infinita**. Buenos Aires: Clacso, 2001.

CONSTRUTORA NORBERTO ODEBRECHT. Lo más destacado de Odebrecht en 2007 en América del Sur. **Revista Diplomacia, Estratégia y Política**, Brasília, n. 7, jul./sept. 2007.

LANDER, E. **A racionalidade ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MARIÁTEGUI, J. C. **Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana**. Venezuela: Fundación Biblioteca Ayacuch, 1928.

MARTINS, C. E. **Os desafios da América do Sul e a economia mundial**: reflexões para o século XXI. 2010. Mimeografado.

RIBEIRO, D. **América Latina – Pátria Grande**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

SANTOS, B. S. **Refundación del Estado en América Latina**: perspectivas desde una epistemología del Sur. Caracas: IVIC, 2010.

SANTOS, R. E. (Org.). **Diversidade, espaço e relações étnico-raciais**: o negro na geografia do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

SANTOS, T. **Crises econômicas e ondas longas na economia mundial**. Niterói: GREMINT/UFF, 2002. (Texto para Discussão, Série 1, n. 5).

SINGER, P. Apresentação. *In*: MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril, 1982. (Coleção Os Pensadores).

WALLERSTEIN, I. M. Ya logro el euro un bote salvavidas? **La Jornada**, México, 4 ago. 2011.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo jurídico, fundamentos de uma nova cultura no direito**. São Paulo: Alfa-omega, 1997.

ZAVALETA, R. M. Problemas de la determinación dependiente y la forma primordial. *In*: **El Estado en América Latina**. La Paz: Los Amigos del Libro, 1989.

CAPÍTULO 5

ALÉM DA CIRCUNSTÂNCIA: CAMINHOS DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA – DO MERCOSUL À UNASUL*

André Bojikian Calixtre**
Pedro Silva Barros***

1 INTRODUÇÃO

A relação do Brasil com os demais países da América do Sul, espaço geográfico primordial da política externa brasileira, é fortemente influenciada pelas linhas gerais de sua inserção internacional. Atualmente, o país experimenta uma inédita confluência entre a circunstância territorial e a prioridade das relações exteriores.

No primeiro século após a independência, a linha geral da política externa brasileira era garantir mercados para as exportações de produtos primários, principalmente nos Estados Unidos e na Europa. No século seguinte, especificamente entre a década de 1930 e a crise dos anos 1980, a prioridade foi viabilizar o processo de industrialização por substituição de importações, que requeria a atração de investimentos diretos externos.

O esgotamento do modelo de substituição de importações e o avanço das estratégias neoliberais, nos anos 1990, impuseram nova agenda para a política externa brasileira, processo iniciado com a abertura radical do governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), que provocou reformas e algumas resistências. O período foi marcado pela ampliação de blocos econômicos regionais em todo o mundo. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) nasceu como parte deste fenômeno em 1991.

---

* Parte significativa deste artigo foi publicada no livro *Brasil em Desenvolvimento 2010* (p. 443-464, *A Integração Sul-Americana, Além da Circunstância*: do Mercosul à Unasul), publicação institucional do Ipea. Nesta versão foram suprimidas as discussões sobre integração financeira e Banco do Sul, integração da defesa e Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul, bem como foram reforçadas as discussões sobre comércio e consolidação aduaneira.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Assessoria Técnica da Presidência (Astec) do Ipea.

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea e titular da Missão do Ipea na Venezuela.

Apesar de o governo Collor ter iniciado o processo de construção do modelo de desenvolvimento neoliberal no Brasil, este só se consolidou no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), cujo objetivo maior foi estabilizar preços mediante valorização da moeda nacional e abertura comercial, garantida pela entrada e abertura da conta de capitais e estimulada pelas privatizações e pela reforma do Estado. O mecanismo obteve algum êxito até as crises asiática (1997) e russa (1998), quando se inverteu o fluxo de investimentos para o Brasil, acarretando inclusive o fim da *âncora cambial*. Neste cenário, no qual ganhou importância a necessidade de aumentar as exportações brasileiras, a América do Sul emergiu como espaço privilegiado da política externa brasileira.

Esse movimento coincidiu com as tratativas impulsionadas pelos Estados Unidos para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), que poderia implicar dificuldades para as exportações regionais de manufaturados pelo Brasil. Neste período, a percepção por parte dos atores da política externa brasileira era de que um bloco comercial (área de livre comércio) hemisférico seria inevitável. Por ser a América Latina, historicamente, o espaço regional prioritário das exportações de produtos industrializados brasileiros, tornou-se premente a integração regional como forma de proteger os setores industriais da concorrência mais acirrada dos países desenvolvidos e dos asiáticos. O Mercosul, consequentemente, apresentava resultados no que diz respeito ao aumento do comércio entre seus quatro membros e à integração produtiva, particularmente entre Brasil e Argentina no setor automotivo.

O processo de reaproximação dos países sul-americanos, que teve suas origens no período anterior aos anos 1990, percorreu um caminho sinuoso e, por vezes, contraditório, porém dotado de uma lógica intrínseca: o avanço das interconexões econômicas espraiou-se para além do espaço de acumulação nacional de cada país no Cone Sul, o qual constitui um espaço compartilhado de valorização da riqueza. Assim, a mera circunstância geográfica dos países, pouco a pouco, transmutou-se em um destino comum. Este movimento, que não deve ser compreendido como algo inexorável, indica que a necessidade, antes apenas geográfica, de se relacionar com os vizinhos assumiu características que transcendem tal circunstância espacial, passando a incluir o compartilhamento de cadeias produtivas, o aumento da densidade comercial, a harmonização política e legislativa e, mais recentemente, a integração das políticas públicas dos países do subcontinente. O passo seguinte e decisivo é a concretização de política de desenvolvimento comum, associando definitivamente o Brasil a seus vizinhos. Em linhas gerais, as instituições criadas pelos Estados no processo de integração, apesar de servirem a objetivos políticos e econômicos definidos nos distintos momentos históricos (da crise do nacional-desenvolvimentismo, dos 1980, à sua reformulação, nos anos 2000, passando pela desregulação e liberalização da década de 1990), cumpriram

o papel de consolidar, na política externa dos países sul-americanos, a interpenetração significativa de seus mercados, territórios e povos, tendo-a como pressuposto necessário ao desenvolvimento.

Neste capítulo, pretende-se analisar a política externa regional do Brasil nas duas últimas décadas e avaliar seu atual momento. Para isso, primeiramente, será realizado um resgate das iniciativas e projetos antecedentes, visando abordar, num segundo momento, a transição do conceito de América Latina para América do Sul, destacando-se que a última é o principal espaço contemporâneo de legitimação da política externa brasileira. Assim, os instrumentos de integração econômica são analisados considerando-se o quadro de mudanças políticas pelas quais a região passou nos últimos 50 anos, com enfoque nos impulsos integracionistas e seus entraves.

2 ANTECEDENTES DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Em poucos lugares do mundo, um indivíduo poderia transitar por um subcontinente e sobreviver com o uso de seu idioma natal e de um pequeno repertório de outro. A aparente homogeneidade linguística da América do Sul – excetuando-se, evidentemente, a Guiana, a Guiana Francesa e o Suriname –,[1] no entanto, não se configurou, ao longo da história, como condição suficiente para a integração de seus povos. Era apenas um aspecto positivo em meio aos imensos obstáculos entre as economias nacionais, separadas por acidentes geográficos e aspectos econômicos, sociais e históricos intransponíveis às sociedades agrário-exportadoras do século XIX. Neste período, o espaço geográfico poroso e escasso de meios fixos de integração direcionava-se ao mercado exportador dos países centrais, segundo a lógica de se desenvolver para fora destas nações, como bem assinalou Celso Furtado. De maneira geral, a América do Sul, para seus habitantes novecentistas, resumia-se à circunstância de possuir um vizinho ora amigo, ora inimigo dos Estados nacionais em consolidação.

No entreguerras, com o bloqueio dos mercados internacionais provocado pela crise de 1929, a desarticulação das economias agrário-exportadoras deu vazão, ainda que de forma dessincronizada, a forças internas de industrialização dos países, em maior ou menor grau, para substituir as importações necessárias ao consumo das classes urbanas, combinando-a com o Estado nacional-desenvolvimentista. Na era bipolar, a saída ao relativo fechamento das economias centrais para o escoamento dos produtos, tanto primários quanto industrializados, demandava uma via alternativa de abertura de mercados. A experiência nacional-desenvolvimentista, pela primeira vez, delimitou uma região econômica comum latino-americana, especialmente

1. Guiana, o departamento ultramarino da Guiana Francesa e Suriname – cujos idiomas oficiais são, respectivamente, o inglês, o francês e o holandês –, conformam a pequena região da América do Sul com língua oficial diferente do espanhol ou do português.

após os trabalhos pioneiros da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), criada em 1948. Com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958, pela política externa de Juscelino Kubitschek, concebida por Augusto Frederico Schmidt e executada pelo chanceler Francisco Negrão de Lima, o Brasil afirmou que a alternativa ao comunismo no hemisfério somente seria alcançada pelo pleno desenvolvimento das nações – uma contraposição, portanto, à forma de alinhamento puramente ideológico que os Estados Unidos tinham pressuposto para a região, principalmente após a extinção das comissões mistas pelo presidente norte-americano Dwight D. Eisenhower (1953-1961).

O esforço de integração, no entanto, ignorava particularidades dos países e estabelecia uma agenda totalizante de abertura comercial ambiciosa e inexequível, tal como foi formulada na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada pelo Tratado de Montevidéu, em 1960. O arranjo nacional-desenvolvimentista não foi capaz de romper com a manutenção de reservas de mercado nacionais, o que serviu como bloqueio a avanços integracionistas mais profundos na região, frustrando, inclusive, as recomendações de Raúl Prebisch, à época secretário-geral da Cepal. Ademais, uma mudança dos regimes domésticos de poder disseminou regimes militares de exceção pelo continente, congelando (por vezes, rompendo) laços de amizade construídos ao longo do primeiro esforço de industrialização. O subcontinente experimentou uma série de eventos desconcertantes, como o rompimento das relações diplomáticas por parte da Venezuela em relação ao Brasil, pela aplicação da Doutrina Betancourt,[2] após o golpe militar de 1964 no Brasil, e a rivalidade militar entre Brasil e Argentina, que, em alguns momentos, parecia assumir grau de corrida armamentista. O descompasso entre o discurso integracionista e o avanço do protecionismo nos países da região limitou o processo de formação comum latino-americana ao fato de que todos passavam, quase isoladamente e, por vezes, concorrentemente, por graus distintos de industrialização doméstica, sem que esse processo transbordasse para o conjunto do subcontinente. Não houve, nessa experiência nacional-desenvolvimentista do pós-guerra, a formação de um espaço comum de acumulação latino-americana.

Aos fins da década de 1960, no entanto, a região novamente resfriou suas tensões e reformulou o processo de integração anterior, sob critérios gradualistas, buscando garantir a soberania e a segurança nacionais, e constituindo mecanismos próprios de integração regional. O Tratado do Rio da Prata (TRP),[3] firmado em

2. Em referência ao antigo presidente venezuelano, a Doutrina Rómulo Betancourt preconizava o rompimento das relações diplomáticas com países cuja representação do poder fosse por vias que não a democrática. Após o golpe de 1964 no Brasil, a Venezuela foi o único país sul-americano a não reconhecer o governo constituído, o que gerou atritos entre os países. Em 1966, no entanto, a Venezuela restabeleceu relações diplomáticas com o Brasil. Sobre este episódio da política externa venezuelana, ver Mendible (1997, p. 173-176).

3. Recepcionado no Brasil pelo Decreto nº 67.084, de 19 de agosto de 1970. A íntegra do acordo, assim como a maioria dos documentos internacionais citados neste capítulo, pode ser consultada na Divisão de Atos Internacionais

1969, e o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA),[4] de 1978, criaram uma rede inédita de mecanismos de alto nível, envolvendo os três principais países do continente e suas áreas de influência: a Venezuela e o Brasil, com o TCA, e o Brasil e a Argentina, com o TRP. Ademais, a refundação da Alalc, pelo novo Tratado de Montevidéu,[5] em 1980, rebatizada Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), sob critérios mais adequados às particularidades nacionais do subcontinente, coroou o processo de distensão regional. Destaca-se que, para a concretização destes acordos, foi fundamental a reinterpretação feita pelos países da região do contexto internacional. A partir do primeiro choque do petróleo (1973), ganharam força o movimento de distanciamento pragmático em relação aos Estados Unidos e defesa do que ficou conhecido com terceiro-mundismo.

Passada a onda de ditaduras, os países sul-americanos buscaram outro modelo para integrar suas sociedades. Pouco a pouco, o significado da circunstância geográfica transforma-se, diante da criação de mecanismos adequados a um salto de qualidade, por motivos políticos (redemocratização), econômicos e sociais (crise da dívida externa e do nacional-desenvolvimentismo), em aproximação concreta entre os países. Na convulsão da década de 1980, as nações sul-americanas perceberam como saída viável constituir espaço comum de reprodução social, tanto para combaterem a crise quanto para participarem das transformações ocorridas no mundo a partir de fins da década de 1960. O caminho, no entanto, não estava dado, pois a redemocratização congregou dois projetos historicamente concorrentes: o resgate do nacional-desenvolvimentismo, pelo avanço das reformas estruturais, com vistas à democratização da riqueza; e as reformas liberais, via desmonte do Estado nacional-desenvolvimentista, com redirecionamento do capitalismo industrial para o novo padrão de acumulação financeira e especialização relativa na produção de *commodities,* em diferentes graus de profundidade.

3 O NOVO CONCEITO DE AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL: DIMENSÕES HISTÓRICAS DOS CONFLITOS E DAS CONVERGÊNCIAS

Em termos objetivos, o conceito de América do Sul pautou a política exterior do Brasil e dos outros países sul-americanos desde o século XIX (BANDEIRA, 2009, p. 11). Isto pode ser exemplificado pela política de definição de fronteiras do Império, pela Guerra do Paraguai (1864-1870) e pelo Pacto ABC de Não Agressão e Arbitragem entre Argentina, Brasil e Chile (1915). A América do Sul, naquele tempo, consistia numa variável geográfica crucial à definição das fronteiras nacionais e das soberanias em consolidação. A partir de 1930, até o segundo terço

do Ministério das Relações Exteriores do Brasil: <http://www2.mre.gov.br/dai/home.htm>.

4. Promulgado no Brasil pelo Decreto nº 85.050, de 18 de agosto de 1980.

5. Recepcionado no Brasil pelo Decreto nº 87.054, de 23 de março de 1982.

do século XX, a evolução deste conceito esteve marcada pelo esforço nacional-desenvolvimentista, restrito às conformações de espaços soberanos de acumulação industrial, conforme sugerido antes, na qual se verificou pouca ou nenhuma integração econômica entre os países sul-americanos.

Somente no último terço do século XX, a região começa a ganhar densidade própria. As tensões entre os paradigmas das reformas estruturais e do neoliberalismo como saídas ao atraso do subdesenvolvimento deram novo impulso à integração das estruturas econômicas dos países sul-americanos. O esforço de aproximação entre Brasil e Argentina, durante a segunda metade da década de 1980, encontrou sinergias com os demais países e, na década seguinte, constituiu um bloco econômico que, superando as expectativas, sobreviveu às diversas crises, aprofundando a integração.

Os presidentes José Sarney (Brasil) e Raúl Ricardo Alfonsín (Argentina) não imaginariam que, às margens do Iguaçu, inaugurando a ponte que liga Puerto Iguazú a Porto Meira (o primeiro projeto desta ordem desde 1947), uma declaração bilateral modesta de aproximação entre países vizinhos desencadearia tantos eventos geradores de interdependências, sinergias e alguns conflitos. A Declaração de Iguaçu (1985) reafirmou novas tendências expressas desde a assinatura do TRP e do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-Operativo,[6] firmado entre Brasil, Paraguai e Argentina, em 1979, articulados na superação de temas sensíveis que permearam a política externa de ambos desde o pós-guerra.

Buscando saída ao estrangulamento do padrão nacional-desenvolvimentista, a Declaração de Iguaçu cria a institucionalidade necessária para o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice)[7] e sua série de protocolos que buscaram avançar a fórmula de abertura comercial segundo os termos discutidos na Aladi, ou seja, com ações graduais de abertura segundo a complementaridade das cadeias produtivas, e não sobre a pura e simples lógica da concorrência livre-cambista. Deste modo, os protocolos entre Brasil e Argentina, ao longo da década de 1980, dão impulso inicial ao aumento do comércio entre os países que, progressivamente, despertam interesses mútuos de uma integração mais profunda de suas economias, tanto no âmbito público quanto nas estratégias das empresas privadas residentes, que passam a incorporar o espaço do Cone Sul nos negócios cotidianos. Em 1988, no auge da crise do nacional-desenvolvimentismo e das tensões entre os paradigmas supracitados, Brasil e Argentina expressam – na assinatura do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento – o desejo de constituir, no prazo de dez anos, um mercado comum, com ampla abertura comercial.

6. O acordo concretizou a possibilidade de superação das rivalidades regionais a partir da definição conjunta de parâmetros de utilização da hidrelétrica binacional de Itaipu (Brasil-Paraguai).

7. Publicado no Diário Oficial nº 57, de 24 de março de 1988.

No final da década de 1980, houve uma redefinição de paradigmas que o período anterior havia imposto aos países. Carlos Menem (Argentina) e Fernando Collor (Brasil), eleitos na virada da década, promoveram uma brutal mudança da forma de desenvolvimento, de acordo com a ideia de abertura irrestrita das economias e limitação do Estado somente às atividades que Menem denominou "normais" (CERVO e BUENO, 2009, p. 455-490). De maneira geral, esta ideologia representou os pontos atribuídos ao Consenso de Washington de reforma do Estado e dos mercados segundo a lógica de desregulação das economias e, fundamentalmente, readequação da função dos Estados nacionais latino-americanos: de produtores do sistema industrial doméstico para garantidores do espaço de acumulação financeira. No Acordo de Complementação Econômica nº 14, assinado em 1990 no âmbito da Aladi, os protocolos são condensados num programa ambicioso de desoneração tarifária, visando ao livre-comércio bilateral entre Brasil e Argentina. Surpreendentemente, Uruguai e Paraguai buscaram aderir ao acordo, transformado, em 1991, no Tratado de Assunção,[8] berço do Mercosul.

No momento, portanto, em que se define a "dança dos paradigmas" (CERVO e BUENO, 2009), na década de 1990, setores importantes dos Estados latino-americanos – principalmente seus ministérios da fazenda, que já haviam logrado silenciar o Consenso de Cartagena (1984) da saída diplomática da dívida externa para substituí-lo pela negociação individual com o Fundo Monetário Internacional (FMI) – consideravam inexorável a integração econômica com os Estados Unidos. Começaram, então, a surgir propostas que visavam "melhorar" a integração regional, dentro da lógica livre-cambista. Em 1990, a Iniciativa para as Américas, de George H. W. Bush, agendou para 1994 o início das negociações da Alca, influenciando decisivamente o processo de integração latino-americano. Em contraposição a esta proposta, em 1992, na VI Cúpula do Grupo do Rio, em Buenos Aires, Itamar Franco propôs a Iniciativa Amazônica, que tinha como objetivo criar uma aproximação entre Pacto Andino e Mercosul (que ainda não tinha personalidade jurídica, o que somente aconteceria em Ouro Preto, no final de 1994) e, em 1993, na VII Cúpula do Grupo do Rio, em Santiago, ampliou sua proposta e lançou a Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), numa corrida para adequar as possibilidades nacionais à Alca. Se a aproximação com os EUA era inevitável, seria necessário que os países da região tivessem melhores condições para concorrer com os produtos norte-americanos. O discurso do presidente Itamar Franco, à época, reforça este argumento.

8. O tratado foi promulgado, no Brasil, pelo Decreto nº 350, de 21 de novembro de 1991.

> No contexto proporcionado pela aceleração do processo integracionista em nossa parte do mundo, abrem-se, ademais, oportunidades de associação plurilateral que não podemos deixar de aproveitar, convictos como estamos de que os ideais do Libertador Simón Bolívar permanecem mais atuais do que nunca. A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), que apresentei pela primeira vez na VII Cúpula do Grupo do Rio, se inspira nesses ideais. Estou certo de que a convergência dos esforços sub-regionais de integração do Mercosul, com a participação do Chile, traduzirá em crescente bem-estar e progresso nossa vocação regional para o entendimento e a convivência em harmonia (BRASIL, 2008, p. 57).

A proposta da ALCSA foi uma reação à Iniciativa para as Américas e à vontade do México de aderir ao Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (Nafta, na sigla em inglês). Na ocasião, os países do Mercosul declararam que

> os Ministros do Exterior e das Finanças do Mercosul confirmaram o seu apoio completo à liberalização comercial entre todos os países da América do Sul, como um fim em si mesmo, para facilitar a entrada da região na economia do hemisfério e do mundo (MERCOSUL, 1994).

Evidenciava-se, assim, o sentimento vivido naquele período de inevitabilidade da integração com o Norte do continente. Como se verá adiante, esta manifestação do discurso teve efeitos concretos na trajetória de inserção comercial do Brasil no subcontinente. Nesta maior aproximação com a região, a diplomacia brasileira substituiu, em seus discursos, o conceito de América Latina pelo de América do Sul. Esta inflexão teve grande impacto histórico, pois representou a primeira vez que a identidade regional foi, conscientemente, autoatribuída por estes países, ainda que em caráter defensivo, para proteger-se na "inevitável" integração hemisférica livre-cambista.

A partir desse momento, passaram a ser duas as prioridades da política externa brasileira na região: fortalecer as bases do Mercosul (ou ainda tentar uma maior integração da região sul-americana) e avançar na integração física do subcontinente. Havia a percepção de que estes eram os dois pilares que faltavam para que o processo de integração regional se fortalecesse.

O Mercosul foi radicalmente aprofundado dentro dessa perspectiva de inexorabilidade da integração hemisférica. O Protocolo de Ouro Preto, de 1994,[9] ampliou sua estrutura institucional e atribuiu-lhe personalidade jurídica de direito internacional. Classificado no protocolo como união aduaneira, o Mercosul foi considerado um passo adiante na constituição do mercado comum. De fato, além da integração comercial do ponto de vista do livre-comércio (fim gradual das

9. Ratificado no Brasil pelo Decreto nº 1.901, de 9 de maio de 1996.

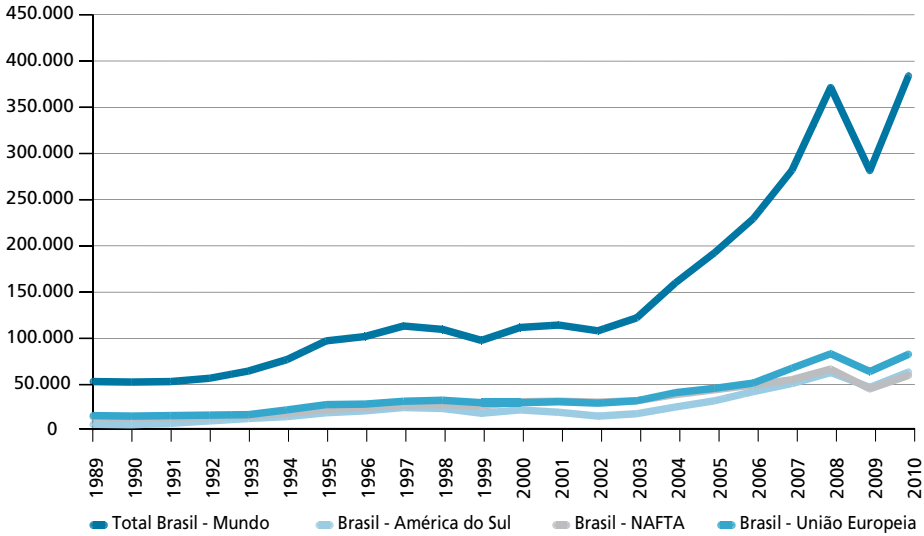
barreiras tarifárias), também se adotou uma tarifa de importação harmonizada – a tarifa externa comum (TEC), implementada em 1997, que já estava especificada no Protocolo de Assunção. Uma vez que os países da região adotavam políticas macroeconômicas similares de estabilização inflacionária, em conjunto com uma política de câmbio valorizado, privatização das empresas estatais, abertura de capital, altos juros da dívida soberana e graus distintos de dolarização interna, o caráter razoavelmente comum destas políticas, malgrado gravosas sobre as variáveis emprego e renda das economias nacionais, facilitou o curso da integração econômica do Mercosul. O aparente triunfo dos planos de estabilização transferiu-se para a ideia de uma consolidação do regime democrático liberal como o *caminho único* a ser trilhado pelos países. O Protocolo de Ushuaia[10] instituiu, em 1998, a cláusula democrática nos escaninhos jurídicos do Mercosul; um importante instrumento que, de certa forma, contribuiu para garantir a estabilidade política da região, conforme se verificou, em 1999, na crise sucessória do Paraguai, em que o Brasil evocou a cláusula e evitou a concretização de um golpe de Estado que se iniciava. Mesmo no âmbito do livre-cambismo, o processo de integração sul-americana assumiu, cada vez mais, laços próprios de interdependência e construiu, aos poucos, um caminho alternativo à aparentemente inelutável integração com os EUA. Em 1996, além do aprofundamento da integração, verificou-se a expansão do bloco econômico: Chile e Bolívia tornaram-se membros associados, o que significou o aumento dos países com preferências tarifárias que se relacionariam com os países membros.

O processo de integração sul-americana, portanto, aprofundou-se alicerçado no paradigma liberal. Ficou evidente, porém, que havia algo novo na estrutura da relação entre os países. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o significado político de América do Sul serviu para diferenciar a sub-região não apenas dos Estados Unidos, mas também do México pró-Nafta, o qual adotava de forma praticamente irrestrita as políticas de livre-comércio com os seus vizinhos do Norte, o que os países dos Sul procuravam evitar.

Um olhar sobre aspectos comerciais desse processo permite uma referência para o argumento da reação do Brasil à aparente inevitabilidade da integração hemisférica. Ao comparar, em termos absolutos, a corrente de comércio brasileira com os blocos mais importantes, a saber, o Nafta e a União Europeia (UE), e com a América do Sul, vê-se que esta possui um peso muito semelhante ao destes blocos, e que apresentaram uma trajetória análoga durante o período de 1989 a 2000 (gráfico 1).

10. Recepcionado no Brasil pelo Decreto nº 4.210, de 24 de abril de 2002.

GRÁFICO 1
Corrente de comércio (exportações e importações) entre o Brasil e blocos econômicos
(Em US$ Milhões)

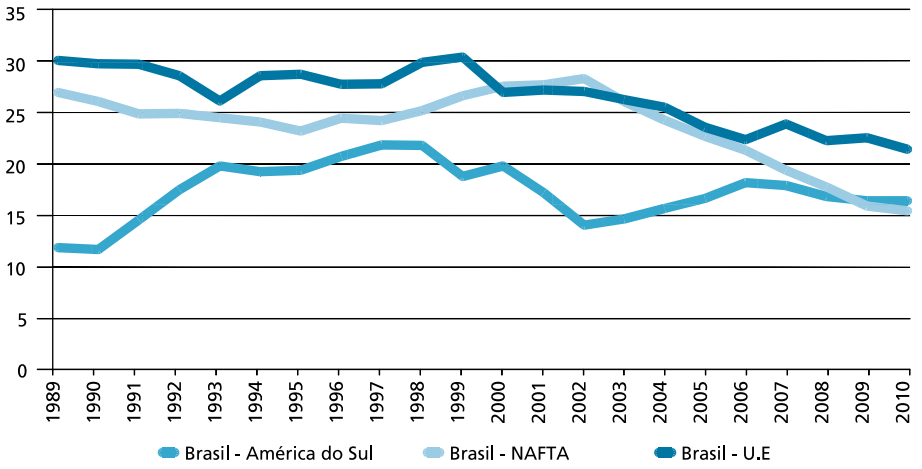


Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Elaboração dos autores.

Nota.: [1]Valores *free on board* (FOB), isto é, sem inclusão do valor do frete.

GRÁFICO 2
Participação da corrente comercial brasileira (exportações e importações) por bloco econômico
(Em%)



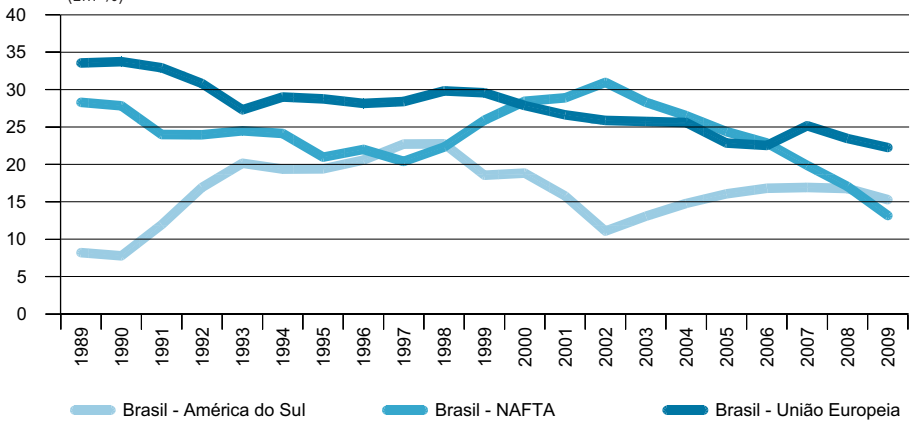
Fonte: MDIC.

Elaboração dos autores.

A diferença de ênfase na política comercial, contudo, é explicitada quando se observam as proporções da densidade do comércio brasileiro com cada bloco sobre o total e comparam-se estas proporções à participação brasileira na América do Sul. Enquanto a União Europeia mantém uma participação com tendência decrescente na corrente de comércio, o Nafta e a América do Sul apresentam comportamentos espelhados, o que reforça a ideia de que o objetivo da integração hemisférica implicou o recurso à integração regional para melhor se inserir neste cenário (gráfico 2). Antes de proteger o mercado nacional ou de recorrer ao aumento da participação comercial na União Europeia, o Brasil deslocou o eixo para a América do Sul, em detrimento do Nafta, ao longo do período liberal de 1994 a 1998. O processo manteve-se até a crise e mudança do regime cambial brasileiro em 1999, o que, de um lado, reposicionou o antigo eixo comercial Brasil-Nafta. Por outro lado, o aumento da corrente comercial brasileira foi muito maior que o da participação dos três blocos, o que indica diversificação comercial para países fora dos aludidos blocos. No entanto, a despeito de mantida a expansão da corrente comercial como um todo, o Brasil, a partir de 2002, retomou o processo de convergência com a América do Sul. Importante destacar que esta convergência aprofundou-se após a crise de 2008, num movimento diferente do processo observado na crise uma década antes.

Quando se observam as exportações brasileiras por fator agregado entre os grupos escolhidos, a relação inversa entre Nafta e América do Sul é ainda mais evidente, pois há forte peso dos produtos industrializados na formação do valor adicionado exportado, em detrimento dos produtos primários, o que favorece as relações econômicas com o subcontinente sul (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Participação das exportações brasileiras, em fator agregado, por bloco econômico
(Em %)



Fonte: MDIC.
Elaboração dos autores.

O processo de convergência entre América do Sul e Nafta, no período de 1990 a 1998, reforça o argumento de que a inserção hemisférica em uma grande área de livre-comércio imporia a interpenetração prévia dos mercados sub-regionais. Com as crises cambiais de fins da década de 1990, todavia, o paradigma de integração sofrerá outro revés. Os gráficos 2 e 3 mostram que, em termos comerciais, a participação da América do Sul na corrente de comércio brasileira reduziu-se consideravelmente de 1998 a 2002, período em que se recuperou a participação do Nafta. Este fenômeno, surpreendentemente, não bloqueou ou sequer diminuiu o processo de integração regional, porém, determinou novos rumos para a América do Sul, que avançou na constituição de sua identidade própria.

Na primeira reunião de chefes de Estado sul-americanos da história, a Cúpula de Brasília, em 2000, a transição do conceito de América do Sul completou-se. A aparente inexorabilidade de integração hemisférica com os Estados Unidos e a recusa do México em aceitar fortalecer o bloco latino-americano antes deste fato "inevitável" não deixou dúvidas aos países do bloco: mesmo diante da crise cambial, a América do Sul, como destino da integração, nos moldes livre-cambistas do momento, era o meio de potencializar esta integração futura.

Ainda que se tenha delimitado uma identidade dos países sul-americanos distinta do continente como um todo, é importante considerar que a política externa norte-americana, na década de 1990 e no início do novo século, ainda gozava de imensa força e credibilidade. Sobre a exuberância política norte-americana, argumenta o embaixador Paulo Nogueira Batista que

> cria-se um clima de tal conformismo que um intelectual do porte de Vargas Llosa, com pretensões de governar o seu país, ousaria tomar, sem pejo e até com entusiasmo, a imensa liberdade de sugerir, em artigo assinado, que Porto Rico, como Estado associado dos Estados Unidos, passasse a constituir o modelo, por excelência, para a América Latina. Proposta esdrúxula e vexaminosa, que passou indene, sem comentários, de forma que indica o grau de anestesiamento da consciência nacional na região (BATISTA, 1994, p. 7).

Na última década, o processo de integração em curso buscou superar a circunstância geográfica devido tanto à autonomia em relação às políticas de Washington, como ao reforço da sensibilidade política crescente do tema fomentada por fatores mais subjetivos e culturais. O peso da dimensão econômica da integração, ademais, foi fundamental para esse avanço regional, fruto das transformações no interior das economias sul-americanas após a crise do nacional-desenvolvimentismo. Após o declínio da experiência neoliberal, tem-se buscado retomar a perspectiva clássica de superar o subdesenvolvimento pela via da integração regional.

3.1 As múltiplas dimensões da integração recente da América do Sul

O enraizamento do novo conceito de América do Sul ganhou impulso com o abandono do paradigma livre-cambista. A integração econômica passa a adquirir novos contornos de promoção ampla do desenvolvimento e busca de mecanismos políticos mais abrangentes de concertação entre os Estados. Nesse sentido, a América do Sul é entendida como criação recente dos países da região para atribuir sentido lógico a um processo de superação da mera circunstância para a constituição de um destino comum.

No início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, com a ênfase Sul-Sul da política externa, a região deixa de ser vista apenas como mercado cativo para ser o espaço legitimador de atuações maiores, como as participações no G 20 comercial e no G 20 financeiro, e as conquistas para a realização dos Jogos Olímpicos e da Copa do Mundo. Estes projetos contaram com o apoio conjunto dos países da região. Ainda que retomado o processo de convergência com o Nafta a partir de 2002 (gráficos 2 e 3), o paradigma liberal de integração não mais justificava o sentido da política externa brasileira, cujo marco regional foi a Cúpula de Mar del Plata em 2005, que estabeleceu a primazia do desenvolvimento econômico sobre o livre-cambismo e, no item 19 de sua declaração, reconheceu o caráter inoportuno da Alca. O fantasma da integração inevitável com os EUA foi substituído pela necessidade de se gerir a integração sul-americana como meio prioritário de impulsionar o desenvolvimento nacional dos países.

Esse salto político – de uma estratégia defensiva, como nos anos 1990, para uma ofensiva de integração sul-americana – deu-se no Acordo-Quadro entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN), iniciando o que viria a ser a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), criada em 2004 por ocasião da III Cúpula de Presidentes Sul-Americanos, em Cuzco, depois renomeada Unasul na I Cúpula Energética Sul-Americana, ocorrida em Ilha Margarita, Venezuela, em 2007. A União de Nações Sul-Americanas (Unasul) nasceu com o objetivo de ser um organismo amplo, capaz de promover a integração não apenas de comércio, mas também de infraestrutura, finanças, comunicação, transportes, matriz energética, sistema educacional, saúde, estratégias científicas e tecnológicas, tendo como membros a totalidade dos países do subcontinente – exceção da Guiana Francesa, que é território francês, sem soberania plena.

A Unasul, portanto, procura estender seu espectro de atuação para a integração econômica da América do Sul como um todo, mediante três eixos temáticos: *i)* infraestrutura, com a incorporação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan); *ii)* finanças, com a Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR); e *iii)* defesa, com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Estes temas são considerados os desafios prementes da

integração subcontinental, cuja consecução pode elevar o patamar da integração regional para mais alto que o esperado no paradigma liberal. Passados os sonhos de inexorabilidade, os desafios ao avanço da integração estão postos segundo a lógica de um paradigma novo, não obstante herdeiro do período anterior.

Além desses eixos propostos, o processo de integração pós-Mar Del Plata tem-se voltado para a questão das políticas sociais comuns, principalmente no âmbito do Mercosul, mas também com alguns programas importantes na Unasul, como a compra conjunta de vacinas pelos países membros. No que tange ao Mercosul, [11] a recente criação do Instituto Social do Mercosul (ISM) e da Comissão de Coordenação dos Ministros de Assuntos Sociais (CCMAS) coroaram uma série de acordos complementares de equivalência no âmbito da previdência conjunta e serviços de saúde, [12] residência, [13] reciprocidade na dispensa do visto no trânsito de turismo e de trabalho entre os países (acordos bilaterais) e dispensa de tradução de documentos oficiais[14] para fins imigratórios. Estes acordos permitiram ao Mercosul avançar como espaço de livre trânsito não apenas de bens e serviços, mas também de cidadãos. Paralelamente ao avanço da integração das políticas públicas no Cone Sul, mecanismos de participação da sociedade civil têm-se consolidado, desde a criação do Parlamento do Mercosul, em 2005, do qual fazem parte congressistas dos países membros, no intuito de harmonizar as legislações nacionais e de aproximar a representação civil às decisões da organização internacional. As cúpulas sociais do Mercosul, instrumento criado em 2006, têm cada vez mais reunido representantes da sociedade civil, inclusive com mobilização sindical, por meio da Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul.

Essa dimensão social do processo de integração sul-americana é uma das questões que se deve aprofundar nos próximos anos. O avanço da interdependência econômica para além das fronteiras nacionais requer que as políticas públicas também transcendam os territórios, corrigindo distorções e, fundamentalmente, garantindo uma cidadania comum, além do livre-comércio.

No entanto, a própria dimensão econômica da integração tem encontrado caminhos de solução. No âmbito do Mercosul, o Programa de Consolidação Aduaneira, estabelecido durante a Cúpula de Foz do Iguaçu (2010) pela decisão nº 56, de dezembro de 2010, do Conselho do Mercado Comum (CMC nº 56/2010), órgão político de

11. As assimetrias estruturais entre os países membros receberam, além de políticas sociais, um instrumento especializado na redistribuição de recursos ao investimento em infraestrutura, com a criação do Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem) em 2005. Para uma análise mais detalhada, ver Souza, Oliveira e Gonçalves (2010).

12. O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, assinado em 1997, em vigor a partir de 2005, foi recepcionado pela legislação brasileira por meio do Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006.

13. O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, assinado em dezembro de 2002, ampliado para Bolívia e Chile, ainda aguarda entrada em vigor.

14. Tal dispensa foi estabelecida no Acordo sobre Dispensa de Tradução de Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, a República da Bolívia e a República do Chile, de 15 de dezembro de 2000. O acordo foi promulgado pelo governo brasileiro por meio do Decreto nº 5.852, de 18 de julho de 2006.

alto nível do bloco, representou o corolário das decisões anteriores da Cúpula de Sanjuan (2010) – que aprovaram o código aduaneiro e, mais importante, estabeleceram um consenso entre os países membros do bloco sobre o fim da bitributação da Tarifa Externa Comum (TEC) – e assumiu para si a tarefa de construir sistemas comuns de: coordenação macroeconômica, integração produtiva, defesa comercial, regimes especiais de importação, regime de origem, simplificação aduaneira, além da própria consolidação da TEC e da distribuição da renda aduaneira.

Se os desafios do programa da CMC nº 56/2010 forem enfrentados, a redução dessas imperfeições possibilitaria, além dos efeitos dinâmicos da consolidação da TEC, a criação de instrumentos comunitários de política comercial, industrial e macroeconômica, fortalecendo a capacidade do bloco em responder à concorrência internacional. Apesar de o bloco como união aduaneira estar previsto desde seu Tratado de Assunção (1991), os condicionantes históricos são distintos dos que hoje impulsionam a tentativa de aperfeiçoar esta condição aduaneira. O paradigma livre-cambista deu lugar, com o passar dos anos, às dificuldades inerentes ao processo de desenvolvimento integrado da região ou provenientes das mudanças de governos nos países participantes. A consolidação da união aduaneira, portanto, passou a ser o objetivo mais próximo, esperando-se que com ela se consiga elaborar instrumentos regionais e comunitários de regulação do comércio, e não mais de abertura irrestrita. Em outras palavras, o espírito renovado da união aduaneira nos anos 2000 nasceu da necessidade de melhorar os termos da concorrência e da inserção do bloco nos fluxos de comércio internacionais, e também da tentativa de resolver um longo impasse a respeito da criação de uma regra única de acesso dos mercados internacionais à região. A imperfeição da união aduaneira apresenta problemas estruturais, neste novo cenário, por obrigar os países membros a cumprirem regras aduaneiras comuns sem, no entanto, estarem dotados de instrumentos de defesa comercial comunitários.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

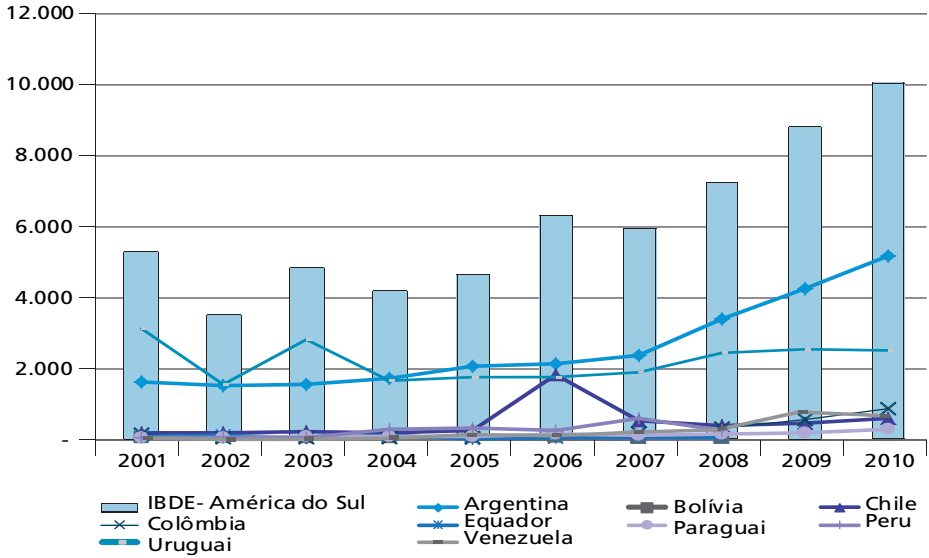
A integração sul-americana tem vivido seu momento mais favorável nas últimas duas décadas. A integração livre-cambista dos anos 1990 garantiu a ampliação do comércio e da integração produtiva regional em seus dois principais blocos, CAN e Mercosul, e criou condições para um projeto ambicioso de integração física, a IIRSA. Os limites intrínsecos a este processo – como a adesão do Chile ao Mercosul, país que possui estrutura tarifária mais liberal que no bloco, e a escassez de instrumentos privados financiadores de projetos de longo prazo, que limitam o alcance dos investimentos às iniciativas estatais – não poderiam ser superados pelas instituições vigentes durante o período neoliberal. A eleição de governos ideologicamente contrários ao paradigma neoliberal deu impulso à criação de uma instituição política capaz de incluir novos temas e de alavancar a integração. A Unasul, com preocupações além das comerciais, tem conseguido amenizar possíveis polarizações, distender conflitos, definir políticas públicas comuns para

áreas como defesa e saúde, e conferir novo *status* às discussões sobre integração de finanças, infraestrutura e planejamento.

Não se pode afirmar, categoricamente, que haveria um caminho consensual para a integração, ainda que a ideia de que a região possa ter vontade e destino próprios tenha tornado-se hegemônica nas políticas externas dos principais Estados do subcontinente. Mesmo durante a instabilidade econômica da crise de 2008, a integração sul-americana mostrou-se dinâmica e não retrocedeu em suas conquistas. O retrocesso, no entanto, sempre representa um risco para países que ousam superar as linhas mais profundas e assimétricas do subdesenvolvimento.

Para o Brasil, protagonista das principais ações integracionistas, a América do Sul tornou-se, ao mesmo tempo, espaço de legitimação de seu novo ativismo internacional e área ampliada de acumulação de capital. Isso significa que a integração regional como lócus privilegiado da política externa do Brasil, que permite a plataforma política para as pretensões globais do país, é também um espaço de imbricamento dos negócios nacionais para além das fronteiras. Mais do que o resultado aparente das vias de comércio, a relação econômica entre os países das América do Sul tem-se adensado pela expansão do investimento brasileiro na região, fortemente influenciado pelo eixo Brasil-Argentina (gráfico 4).

GRÁFICO 4
Estoques de investimento brasileiro direto no exterior (IBDE) na América do Sul (2001-2010)
(Em US$ milhões)



Fonte: Banco Central do Brasil.
Elaboração dos autores.

A interdependência gerada pela expansão da corrente de comércio e dos investimentos tem contribuído para o avanço da integração do Brasil com a América do Sul. Este movimento conjunto, que não está imune a tensões, tem nas instituições regionais seu instrumento mais adequado para a resolução de controvérsias e assimetrias. Ao observar a já mencionada série de dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), agora com relação aos saldos, os significativos superávits comerciais que o Brasil acumulou com a região, principalmente no período de 2002 a 2007, são, no longo prazo, politicamente insustentáveis. Nota-se, na tabela 1, que o auge dos superávits do Brasil com os países da América do Sul foi em 2006.

TABELA 1
Saldos comerciais do Brasil com a América do Sul
(Em US$ bilhões, FOB)

Saldos comerciais Brasil – América do Sul									
1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
0,74	3,13	3,68	2,70	0,33	-0,42	0,95	0,98	0,60	0,25
2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
0,99	-0,14	2,52	6,44	10,50	11,79	13,39	14,22	7,89	11,36

Fonte: MDIC.

Elaboração dos autores.

O avanço da integração regional deve ter como princípio o favorecimento dos interesses nacionais de longo prazo que, embora aparentemente estejam em conflito com vontades políticas imediatas, são fundamentais ao enraizamento destas vontades nas sociedades e nas economias nacionais.

A dimensão de Estado da política integracionista ganhou nova perspectiva depois da Cúpula de Mar Del Plata. Assumindo a primazia do desenvolvimento econômico sobre a abertura comercial, no momento em que a corrente de comércio resfriou-se com a crise de 2008, as instituições criadas no período sobreviveram às turbulências e continuaram seu processo de integração, por meio, principalmente, das políticas sociais do Mercosul e dos eixos estruturantes da Unasul. Na crise cambial de 1998, ocorrera o contrário: a saída era buscar uma nova identidade, pois o modelo livre-cambista anterior perdia seu principal legitimador, o aumento do comércio. A Cúpula de Brasília, de 2000, marca o início desta transição sul-americana. Observe-se que os processos de mudança de prioridade não necessariamente se resumem às mudanças de governos, porém se encontram imbricados neles. Ademais, o novo conceito de América do Sul transbordou para a reconstrução da identidade latino-americana, em xeque desde a entrada do México no Nafta. A Cúpula da América Latina e Caribe (CALC) – inédito instrumento de concertação de Estados latino-americanos, sem a participação

dos Estados Unidos, cuja primeira edição aconteceu em 2008, na Costa do Sauípe, Bahia – reaproximou os países sul-americanos dos vizinhos latinos e caribenhos. Este esforço foi continuado na II CALC, em Riviera Maya (México) em 2010, quando anunciada a criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que deve ser consolidada na III CALC em Caracas, em dezembro de 2011.

A presidenta Dilma Vana Rousseff, em seu discurso de posse (2011), comprometeu-se a seguir "aprofundando o relacionamento com nossos vizinhos sul-americanos; com nossos irmãos da América Latina e do Caribe", dizendo que o "Brasil reitera, com veemência e firmeza, a decisão de associar seu desenvolvimento econômico, social e político ao de nosso continente", e que se pode "transformar nossa região em componente essencial do mundo multipolar que se anuncia, dando consistência cada vez maior ao Mercosul e à Unasul".

É nesse sentido que se encontra o significado de se estar além da circunstância, pois os processos integracionistas sul-americanos, que antes emanavam predominantemente das vontades dos governos nacionais, são hoje uma variável estrutural da sobrevivência dos respectivos Estados, particularmente do Brasil, ainda que, com isso, não se pretenda afirmar que este destino seja invariavelmente a constituição de uma união supranacional de nações sul-americanas. As interdependências regionais, porém, mostram, cada vez mais, que havia uma lógica na reaproximação entre Brasil e Argentina que transcende o simples reencontro de vizinhos: estavam, sim, construindo outro destino.

REFERÊNCIAS

BATISTA, P. N. **O consenso de Washington**: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. 2. ed. São Paulo: PEDEX, 1994. (Caderno Dívida Externa, n. 6).

BANDEIRA, L. A. M. **A integração da América do Sul como espaço geopolítico**. *In*: SEMINÁRIO SOBRE INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL. FUNAG/IPRI, 23 jul. 2009.

BRASIL. Ministério das Relações exteriores. **Discursos selecionados do presidente Itamar Franco**. Brasília: Funag, 2008.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Mercosul social e participativo**: construindo o Mercosul dos povos com democracia e cidadania. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/>.

CERVO, A.; BUENO, C. **História da politica exterior do brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

GOMES, K. R. Internacionalização das empresas brasileiras na Argentina. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 5, p. 53-65, 2010.

MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Comunicado conjunto dos quatro presidentes**, 1994. Disponível em: <http://www.merco-sur.net/>.

MENDIBLE, A. **Venezuela–Brasil**: La historia de sus relaciones desde sus inicios hasta el umbral del Mercosur (1500-1997). Caracas: UCV, 1997.

ROUSSEFF, D. V. **Discurso de posse**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-vana-rousseff-durante-a-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional>

SOUZA, A. M.; OLIVEIRA, I. T. M.; GONÇALVES, S. S. **Integrando desiguais**: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Brasília: Ipea, 2010. (Texto para Discussão, n. 1.477).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMORIM, C. A integração sul-americana. **Revista Diplomacia, estratégia, política**, Brasília, n. 10, p. 5-26. out./dez. 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia nacional de defesa**. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br>.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na nova arquitetura financeira regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 3, p. 19-25, jul./set. 2010.

CARDOSO, F. H. O Brasil e uma nova América do Sul. **Valor Econômico**, 30 ago. 2000.

CARNEIRO, R. Globalização e integração regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, n. 5, dez. 2008. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/periodicos/Cadernos5texto.pdf>.

CERVO, A. **Relações internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

COUTO, L. F. A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA como instrumento da política exterior do Brasil para a América do Sul. **Oikos**, v. 5, p. 60-76, 2006.

JOBIM, N. A defesa na agenda nacional: o plano estratégico de defesa. **Interesse Nacional**, n. 2, jul./set. 2008, p. 9-16. Disponível em: <http://www.interessenacional.uol.com.br/artigos-integra.asp?cd_artigo=1>.

MORAES, R. F. Ascensão e queda das exportações brasileiras de equipamentos militares. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 3, p. 59-70, jul./set. 2010.

VERDUM, R. Infraestrutura e políticas territoriais do Brasil no contexto da integração sul-americana. **Programa de las Américas**. 16 nov. 2007. (Relatório Especial) disponível em: <www.cipamericas.org.br/pt-br/archives/878>.

WINAND, É. C.; SAINT-PIERRE, H. L. **O governo Lula, a defesa e as forças armadas brasileiras**. Franca: Gedes, 2004. Disponível em: <http://www.gedes.org.br>.

CAPÍTULO 6

RECURSOS NATURAIS E A GEOPOLÍTICA DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA*

Monica Bruckmann**

1 INTRODUÇÃO

A América do Sul vive importantes processos de integração regional que procuram superar o âmbito do intercâmbio comercial e a regulação tarifária para promover uma integração de longo prazo de caráter econômico, político, cultural, educacional, de infraestrutura etc. Neste contexto, retoma-se o debate sobre o desenvolvimento não só no âmbito nacional, como também no projeto regional. A discussão sobre temas-chave, como soberania, recursos naturais e hidroenergéticos, preservação da biodiversidade e dos recursos biogenéticos e a Amazônia como área de preservação e disputa, coloca-se no centro dos debates político, acadêmico e teórico.

Pela sua condição de país continental e amazônico, pela importância relativa de seu produto interno bruto (PIB) e pela sua dimensão populacional, o Brasil desempenha papel-chave no desenvolvimento e nos avanços dos processos de integração na América do Sul. A consolidação de uma liderança regional coloca o Brasil numa posição-chave no que diz respeito aos interesses hegemônicos dos Estados Unidos no continente, criando um espaço complexo de interesses geopolíticos que se desdobram em múltiplas implicações econômicas, políticas e sociais.

A disputa global pelos recursos naturais e por sua gestão econômico-científica abrem um amplo campo de interesses em conflito na região e evidencia, pelo menos, dois projetos em choque: a afirmação da soberania como base para o desenvolvimento nacional e a integração regional; e a reorganização dos interesses hegemônicos dos Estados Unidos no continente, que encontra nos tratados bilaterais de livre comércio um dos seus principais instrumentos para enfraquecer os projetos de integração regional.

* Agradecemos a Maria Luiza Muniz e Ramón Araujo pela valiosa colaboração na preparação dos materiais de pesquisa e informação estatística para este trabalho.

** Doutora em ciência política, professora do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisadora da Cátedra da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e da Universidade das Nações Unidas sobre Economia Global e Desenvolvimento Sustentável (REGGEN).

Essa pesquisa busca contribuir com a construção de visão estratégica dos recursos naturais, especificamente dos minérios não combustíveis, na geopolítica da integração latino-americana e sul-americana, incorporando na análise os interesses em disputa no continente. Estuda a problemática regional não apenas a partir de uma visão global do capitalismo contemporâneo como construção social e econômica, mas também como acumulação histórica. Esta abordagem se articula com os esforços de construir um paradigma de análise política a partir de uma perspectiva histórica de longa duração, ao mesmo tempo em que procura oferecer subsídios para a elaboração de políticas públicas e a construção de cenários prospectivos.

2 CICLOS TECNOLÓGICOS E RECURSOS NATURAIS: UMA DISCUSSÃO ESTRATÉGICA

Uma análise teórica dos ciclos de inovação tecnológica relacionados com os ciclos econômicos, dirigida a desenvolver uma compreensão mais profunda da dinâmica científico-tecnológica no capitalismo contemporâneo, oferece sinais importantes para entender a real dimensão dos recursos naturais e da gestão da natureza neste processo. A partir desta perspectiva, os recursos naturais não se apresentam mais na forma única de *commodities* na análise econômica e passam a assumir um papel muito mais amplo.

O conhecimento crescente dos recursos naturais, da matéria, da vida e da natureza no seu conjunto não só implica grandes avanços científicos e tecnológicos, elevação drástica da produtividade do trabalho e uma crescente capacidade de acumulação de capital (concentração, centralização e estatização), mas também revela problema essencialmente político: a sustentabilidade do planeta perante a insustentabilidade do capitalismo contemporâneo, suas formas de acumulação e seus limites para superar a anarquia do mercado e gerenciar o desenvolvimento das forças produtivas em nível planetário.

A expansão de multinacionais, transnacionais e empresas globais conduz a desequilíbrios crescentes que desarticulam a economia mundial. O mesmo capitalismo, capaz de engendrar forças colossais de criação e inovação, precisa destruir dramaticamente aquilo que produz e a própria base natural em que produz para garantir o processo de acumulação. Esta questão coloca outro dilema: a necessidade de pensar os ciclos da inovação científico-tecnológica e os ciclos econômicos com relação ao uso, à transformação, à apropriação e ao consumo dos recursos naturais. A forma que tal relação assume representa uma questão estratégica para a civilização humana planetária e as nações que a conformam. Certamente, trata-se de uma confrontação entre dois modelos de desenvolvimento: um baseado na planificação e no uso sustentável dos recursos naturais dirigidos a atender às necessidades da maioria dos atores sociais; e o outro baseado na exploração e na expropriação violenta e militarizada destes recursos e das forças sociais e dos povos que os detêm.

Schumpeter (1961) refere-se ao processo de "destruição criadora" para explicar a natureza da transformação econômica permanente do capitalismo. Para ele, o impulso fundamental que mantém em funcionamento a máquina capitalista vem de novos bens de consumo, novos métodos de produção ou transporte, novos mercados e novas formas de organização industrial criadas pela empresa capitalista. Quer dizer, vem da sua capacidade de inovação. Este processo de destruição criativa, fundamental para entender o capitalismo, é definido por Schumpeter (1961, p. 110) como a capacidade de transformação industrial que "revoluciona incessantemente a estrutura econômica a partir de dentro, destruindo incessantemente o antigo e criando elementos novos". Estas "revoluções" não devem ser entendidas como permanentes, em sentido estrito, mas como fenômenos discretos, separados por períodos de calma relativa. No entanto, o processo como um todo é contínuo, pois sempre está em processo uma revolução, ou a absorção dos resultados de uma revolução, ambos formando parte de um "ciclo econômico".

O processo de "destruição criadora" ao qual deve se adaptar toda empresa capitalista para sobreviver, remete a duas implicações analíticas fundamentais:

1) Na medida em que se trata de um processo cujos elementos precisam de tempo considerável para se manifestar em suas formas verdadeiras e efeitos definitivos, não há sentido estudá-lo a curto prazo, mas num período longo de tempo – ou seja, um ciclo ou uma sucessão de ciclos econômicos.

2) Ao se tratar de um processo orgânico, a análise de quaisquer de suas partes isoladamente pode iluminar certos detalhes do sistema; porém, não proporciona conclusões mais gerais.

Segundo Schumpeter (1961, p. 111), "todos os exemplos de estratégia econômica adquirem o seu verdadeiro significado apenas em relação com o processo e dentro da situação por este criada"– ou seja, este fenômeno "necessita ser observado no papel que desempenha dentro da tempestade eterna da destruição criativa". A concorrência por novas mercadorias, novas técnicas, novas fontes de insumos e novos tipos de organização determina a superioridade decisiva em relação com o custo ou a qualidade da produção, e impacta não somente a margem de lucro das empresas existentes, mas também a própria capacidade de existir destas. A destruição criadora e a capacidade de inovação do capitalismo são mecanismos de sobrevivência diante da ameaça permanente de sua própria destruição.

Tomando como referência esse conceito de Schumpeter (1961) e a análise dos ciclos longos de Kondratiev (1935) – entendidos como o produto de uma série de inovações articuladas que constituem, cada uma destas, uma "revolução

industrial"–, Herrera (1985, p. 373) examina as consequências do impacto da onda de inovações tecnológicas na América Latina. O autor chama a atenção para as diferenças que caracterizam a nova onda de inovações em relação aos ciclos anteriores. Assim, o primeiro ciclo longo de Kondratiev (1935) baseou-se na máquina a vapor e na indústria têxtil; o segundo, no trem e nas indústrias metalúrgicas e de aço; e o terceiro, na combustão interna, nos motores elétricos e na indústria química. Em cada um destes ciclos, todo o sistema produtivo é transformado desde a base energética e o transporte até o consumo final da mercadoria. Segundo ele, à diferença dos ciclos anteriores, a atual onda de inovação, baseada na microeletrônica, não impacta o sistema produtivo em seu conjunto, senão, fundamentalmente, a organização da produção, o processo de trabalho e a divisão social do trabalho.

Herrera (1985) afirma que a Revolução Industrial e o surgimento do proletariado consolidaram a economia capitalista e transformaram profundamente a sociedade ocidental. As ondas tecnológicas seguintes mudaram todo o perfil do sistema produtivo, mas não alteraram significativamente a estrutura da sociedade capitalista. A atual onda de inovação tecnológica, por meio do processo de automação e robotização, tem a capacidade de afetar a base da sociedade contemporânea de forma similar ao impacto causado pela Revolução Industrial do século XIX, constituindo processo "irreversível" e que tende a se acelerar. Quais são os elementos que explicam a dinâmica do ciclo de inovação atual, que têm consequências tão profundas para o mundo contemporâneo e que o diferenciam dos ciclos anteriores? Em primeiro lugar, sua lógica econômica, que permite maior produção com menor custo; em segundo lugar, a automação, que é um fenômeno que permite satisfazer as mais antigas aspirações da humanidade – quer dizer, a liberação do ser humano[1] do trabalho bruto e rotineiro.

O impacto na América Latina do ciclo anterior de Kondratiev (1935), que se inicia com o fim da recessão dos anos 1930 e culminou nos anos 1960, significou período de "modernização" na região e, em geral, no chamado Terceiro Mundo, correspondente à introdução da onda de inovações associadas a este ciclo por meio, basicamente, da expansão das multinacionais. Herrera (1985) observa que a estratégia das multinacionais, ao difundir estas tecnologias, esteve associada com o objetivo de expansão do mercado mundial, ao implementar nova divisão internacional do trabalho que lhes oferecia duas vantagens importantes: primeiro, era um processo simples, porque representava a tradução mecânica da concepção originada

1. Pablo González Casanova chama atenção sobre o sentido emancipador das "tecnociências" em relação ao trabalhador, na medida em que este se apropria do processo produtivo em seu conjunto, por meio de conhecimento, ao mesmo tempo científico e tecnológico, da organização da produção.

nos países desenvolvidos e, segundo, parecia garantir crescimento econômico sem variações essenciais nas estruturas social e econômica predominantes nos países da região. Desta maneira, o modelo de industrialização amplamente difundido na região foi conduzido, fundamentalmente, para atender às necessidades das burguesias e das classes médias com os mesmos padrões de consumo dos países centrais. No final daquele período – ou seja, no início dos anos 1980 –, o resto da população em cada um dos países da região permanecia em situação semelhante, ou pior do que no passado, com exceção, talvez, dos países do Cone Sul.

O autor mostra claramente que a onda de inovação associada ao ciclo longo anterior não conseguiu melhorar a distribuição de riqueza, como aconteceu nos países centrais. Consequentemente, enquanto os países mais desenvolvidos estão entrando em uma era pós-industrial, os países da América Latina estão sofrendo o impacto da nova onda de inovação tecnológica sem ter conseguido os benefícios do ciclo anterior. Conclui Herrera observando que

> O fracasso da América Latina em se beneficiar totalmente da onda anterior de Kondratiev deveu-se ao fato de que as forças sociais hegemônicas foram incapazes de agir, ou agiram de má fé, não implementando as mudanças socioinstitucionais necessárias. A estratégia para enfrentar um novo ciclo implica a introdução de um conjunto de transformações radicais nas estruturas socioinstitucionais vigentes (1985, p. 384).

É interessante destacar, especialmente, o impacto da nova onda tecnológica iniciada nos anos 1980 na América Latina. Isto permitirá observar com maior clareza os desafios científicos e tecnológicos da região no marco de projetos estratégicos de desenvolvimento que incorporam os interesses das grandes maiorias, dos novos sujeitos sociais e dos políticos emergentes.

Certamente, um paradigma tecnológico não é um sistema fechado cuja evolução está univocamente determinada. Pelo contrário, trata-se de um núcleo de conhecimentos e elementos básicos tecnológicos que oferecem grande variedade de possíveis trajetórias, cuja orientação é determinada, em grande medida, pelo ambiente social e político, o qual desenvolve capacidade de tomada de decisões nos campos tecnológicos considerados críticos para o desenvolvimento socioeconômico. A pergunta conclusiva que realiza o autor parece plenamente vigente: quais são as forças sociais capazes – e dispostas – de implementar as mudanças socioeconômicas, e qualquer outro tipo de transformações, necessárias para os países da região beneficiarem-se da nova onda de inovação tecnológica do terceiro ciclo de Kondratiev (1935)? Tentar-se-á responder esta pergunta mais a frente.

3 CICLOS DE MINERAIS E ETAPAS DE DESENVOLVIMENTO

Sem dúvida alguma, o estudo do comportamento do consumo de minerais estratégicos em cada ciclo tecnológico em relação aos ciclos econômicos e industriais permitiria avaliar de forma mais exaustiva as tendências do consumo de minerais na economia mundial. A importância desta análise para a elaboração de um pensamento estratégico e de políticas econômicas e científico-tecnológicas é fundamental. Este estudo, entretanto, se limitará a chamar atenção para a necessidade de avançar na direção desta elaboração teórica, oferecendo alguns elementos para pensar esta problemática.

Com o objetivo de estabelecer uma articulação mais sistemática entre o consumo de minerais e as etapas de desenvolvimento, a qual permita identificar interesses estratégicos sobre estes recursos e suas tendências, é interessante introduzir um marco analítico baseado nos estudos do geólogo Foster Hewitt (MENZIE *et al.*, 2004), usado pelo Serviço Geológico dos Estados Unidos (USGS, em inglês, United States Geological Survey). A partir do estudo da crise de 1929, Hewitt propõe uma matriz de análise para prever os ciclos de uso intensivo de minerais em relação às etapas de desenvolvimento econômico-industrial. Segundo esta proposta, definem-se cinco etapas:

- infraestrutura – indicada pelo uso intensivo de cimento e materiais de construção;
- indústria leve – indicada pelo uso do cobre;
- indústria pesada – indicada pelo uso de alumínio e aço;
- bens de consumo – indicado pelo uso de minerais industriais; e
- serviços – marcada por taxas estáticas de consumo de minerais industriais.

Cada ciclo industrial tem duração aproximada de 20 anos, e estes se sucedem em intervalos de cinco anos desde sua fase inicial. O ciclo completo dos minerais associados com cada etapa de desenvolvimento tem duração de 30 a 40 anos. O consumo de minerais aumenta exponencialmente nas primeiras etapas de desenvolvimento e diminui paulatinamente nas últimas duas etapas (bens de consumo e serviços). Apesar das limitações que esta proposta possa apresentar ao expor as fases de desenvolvimento econômico-industrial de maneira linear,[2] pode ajudar a pensar a questão dos ciclos dos minerais de maneira mais sistemática, na expectativa de desenvolver-se futuramente uma ferramenta teórico-metodológica direcionada a pensar os minerais e os recursos naturais não só como *commodities,* mas também como recursos

2. Experiências históricas mostram que é possível passar de uma etapa a outra sem seguir a sequência exposta por Hewwit, ou que é possível o desenvolvimento simultâneo de mais de uma etapa. O caso da industrialização da América Latina, por intermédio das políticas de substituição de importações, oferece pista neste sentido.

que têm ligação com a inovação científico-tecnológica, a sustentabilidade do meio ambiente e, em definitivo, com o futuro da civilização humana.

4 PENSAMENTO ESTRATÉGICO: HEGEMONIAS E EMANCIPAÇÕES

A visão estratégica de desenvolvimento científico dos Estados Unidos para a década em andamento está sintetizada no documento, em inglês, intitulado *Facing tomorrow's challenges: United States Geological Survey, Science in decade 2007-2017,* produzido por USGS (2007b), agência ligada ao Departamento do Interior dos Estados Unidos. Este documento, elaborado por uma equipe multidisciplinar formada por mais de 50 cientistas das diversas áreas das ciências exatas e humanas, propõe que a direção central da estratégia de ciência dos Estados Unidos esteja

> baseada na visão de que a complexidade de medição, mapeamento, compreensão e predição da situação e tendências dos recursos naturais administrados nos Estados Unidos transcendem a estrutura tradicional do USGS e requerem desenvolver amplamente um pensamento e uma ação interdisciplinar, definindo áreas prioritárias e oportunidades para servir às necessidades mais urgentes da Nação frente aos desafios do século XXI (*op.cit.*, introdução, tradução nossa).

A estratégia de desenvolvimento científico e as políticas científico-tecnológicas são colocadas em sua exata dimensão política, organicamente articuladas com os objetivos estratégicos mais gerais do país para atender às chamadas "necessidades vitais" e ao "desenvolvimento da nação". Para ilustrar esta afirmação, na introdução do relatório, registra-se:

> Para responder à evolução das prioridades nacionais, o USGS deve refletir e aperfeiçoar periodicamente sua direção estratégica (…). O desenvolvimento desta estratégia de ciência produz-se em momento de tendências globais que têm importantes implicações para a ciência natural. O surgimento de uma economia mundial afeta a demanda de todos os recursos. Ao mesmo tempo, o uso destes recursos naturais está ocorrendo em escala que pode modificar os ambientes terrestres, marinhos e atmosféricos dos quais a civilização humana depende. O uso e a concorrência pelos recursos naturais em escala global e as ameaças naturais a tais recursos têm o potencial de impactar a capacidade da nação para sustentar sua economia, a segurança nacional, a qualidade de vida e o ambiente natural (*op. cit.*, tradução nossa).

Esse documento destaca a necessidade de realinhamento permanente das orientações estratégicas do USGS – que inclui as próprias formas de fazer ciência – com as "prioridades nacionais". Não apenas a ciência, mas também a política mais geral, que a direciona, são objeto de reflexão e reelaboração permanente de acordo com as necessidades políticas "de nação". Ao mesmo

tempo, esta estratégia científica se articula com o objetivo de garantir o acesso e o domínio dos Estados Unidos sobre os recursos naturais considerados vitais. Assim, expõe-se com toda clareza que

> a concorrência por estes recursos naturais em escala global (…) e as ameaças a estes recursos (…) impactam a capacidade da Nação para sustentar a sua economia, a segurança nacional e a qualidade de vida da sua população (USGS, 2007b, tradução nossa),

deixando explícito que o domínio dos recursos naturais em nível global é, para os Estados Unidos, questão de segurança nacional.

A estratégia científica articula-se com a política externa dos Estados Unidos, incorporando os âmbitos político, econômico e militar com o objetivo de derrubar as "ameaças" que colocam em risco os "interesses da nação", que incluem, certamente, o fornecimento de recursos naturais considerados vitais. Esta não só direciona o desenvolvimento da ciência e sua permanente inovação, mas também procura produzir conhecimento e informação para a administração e a gestão dos territórios nacional, continental e de ultramar e para a política de segurança nacional dos Estados Unidos, estabelecendo como um dos objetivos científicos "garantir o acesso a suprimentos apropriados", que, como se verá mais adiante, se encontram fundamentalmente fora do seu território federal, seja continental ou de ultramar.

> Durante a próxima década, o governo federal, a indústria e os outros setores precisarão de melhor compreensão da distribuição nacional e global, da origem, do uso e das consequências do uso destes recursos *para dirigir assuntos relacionados com a segurança nacional*, a gestão das provisões internas da nação e a predição das necessidades futuras, bem como antecipar e guiar mudanças nos padrões em uso, facilitar a criação de novas indústrias e garantir o acesso a suprimentos apropriados (*op.cit.*, p. 21, tradução e grifo nossos).

A *Estratégia de Segurança Nacional de 2010*, aprovada pelo governo Obama, reconhece que "a América [os Estados Unidos], como outras nações, depende dos mercados estrangeiros para vender suas exportações e manter o acesso às matérias-primas e recursos escassos" (UNITED STATES, 2010). Neste documento, justifica-se o uso unilateral da força militar para defender os interesses nacionais:

> Os Estados Unidos devem se reservar ao direito de agir unilateralmente, se for preciso, para defender a nossa nação e os nossos interesses, mas também vamos tratar de cumprir as normas que regem o uso da força. Fazendo isto, fortalecem aqueles que agem em consonância com as normas internacionais, enquanto isolam e enfraquecem aqueles que não o fazem. Também definirão um mandato claro e objetivos específicos, ao mesmo tempo em que considerarão as consequências, intencionais

> e não intencionais, das nossas ações. Os Estados Unidos terão cuidado quando enviarem os homens e mulheres de nossas Forças Armadas para situações de perigo, para garantir que tenham a liderança, capacitação e equipamentos necessários para o cumprimento da sua missão (UNITED STATES, p. 22).

O domínio dos recursos naturais em nível global, que constitui questão de segurança nacional, está garantido por direito unilateral, reconhecido explicitamente na sua estratégia de segurança nacional vigente para usar a força militar em sua consecução. Esta política faz parte de uma estratégia multidimensional, que integra "todas as ferramentas do poder estadunidense" para conseguir o fortalecimento da capacidade nacional como um todo, como mostra a seguinte citação, contida neste documento:

> Fortalecimento da Capacidade Nacional – um enfoque global de governo:
>
> Para ter sucesso, devemos atualizar, equilibrar e integrar todas as ferramentas do poder estadunidense e trabalhar com nossos aliados e parceiros para que façam o mesmo. As nossas forças armadas devem manter a sua superioridade convencional e, sempre e quando existam armas nucleares, a nossa capacidade de dissuasão nuclear, sem deixar de melhorar a capacidade para derrotar as ameaças assimétricas, preservar o acesso aos bens comuns e fortalecer os parceiros (…) devemos integrar nosso enfoque da segurança da pátria com nosso enfoque mais amplo da segurança nacional (*op. cit.*, p. 14).

Trata-se de estratégia global que põe em tensão todos os instrumentos de poder estadunidense – poder político, poder econômico, poder militar, diplomacia etc. –, além de política hegemônica que inclui seus "aliados" e "parceiros". Isto se articula por intermédio de um pensamento estratégico que vai direcionar a política de segurança nacional, a estratégia científica, a política comercial, as ações "humanitárias", a política de propaganda e, com certeza, a estratégia militar. Analisar a questão militar, *per se*, significa perder de vista a complexidade de interesses geopolíticos que estão em jogo em cada conjuntura.

O Plano Estratégico do Ano 2000 (UNITED STATES, 2000), elaborado pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, oferece conteúdo empírico às afirmações expostas anteriormente. Neste, estabelecem-se 16 metas estratégicas vinculadas a sete grandes áreas de interesse nacional, como se pode observar no quadro 1.

QUADRO 1
Configuração de interesses nacionais e metas estratégicas no Plano Estratégico 2000

Interesses nacionais	Metas estratégicas
Segurança nacional	· Estabilidade regional: prevenir instabilidades regionais impedindo ameaças aos interesses nacionais vitais dos Estados Unidos. · Armas de destruição em massa: reduzir as ameaças de armas de destruição em massa para os Estados Unidos e seus aliados.
Prosperidade econômica	· Abertura comercial: abertura dos mercados externos para aumentar o comércio e liberar o fluxo de bens, serviços e capital. · Exportações estadunidenses: ampliar as exportações dos Estados Unidos até 1,2 bilhões no início do século XXI. · Crescimento global e estabilidade: aumentar o crescimento econômico global e a estabilidade. · Desenvolvimento econômico: promover o crescimento nas economias em desenvolvimento e transição para elevar os padrões de vida e reduzir a pobreza e as disparidades de riqueza nestes e entre estes países.
Cidadãos americanos e as fronteiras dos Estados Unidos	· Cidadãos americanos: proteger a segurança dos cidadãos americanos que viajam e moram fora do país. · Viagens e migração: facilitar a viagem para os Estados Unidos de visitantes estrangeiros, imigrantes e refugiados. Ao mesmo tempo, impedir a entrada daqueles que ameaçam o sistema americano.
Estado de Direito	· Crime internacional: minimizar o impacto do crime internacional nos Estados Unidos e em seus cidadãos. · Drogas ilegais: reduzir a entrada de drogas ilegais nos Estados Unidos. · Antiterrorismo: reduzir a incidência e a severidade dos ataques terroristas internacionais, especialmente contra os cidadãos e os interesses americanos.
Democracia e direitos humanos	· Democracia e direitos humanos: abertura dos sistemas políticos e das sociedades para as práticas democráticas, o Estado de direito e o respeito aos direitos humanos.
Resposta humanitária	· Assistência humanitária: prevenir ou minimizar o custo humano dos conflitos e dos desastres naturais.
Assuntos globais	· Meio ambiente: consolidar ambiente global sustentável para proteger o meio ambiente, a saúde, os cidadãos e os interesses dos Estados Unidos dos efeitos da degradação e da poluição ambiental internacional. · População: ter uma população mundial saudável e sustentável. · Saúde: fortalecer as capacidades sanitárias internacionais.

Fonte: Ayerbe (2009, p. 53).

Em conjunto com a Estratégia de Segurança Nacional, o Plano Estratégico do Departamento de Estado define a política externa dos Estados Unidos. Enquanto a primeira articula as prioridades da administração em relação a políticas e instrumentos que têm a ver com as ameaças para a segurança, este último expõe uma visão global e sistemática dos interesses nacionais que vão estabelecer as metas e as atividades das agências governamentais estadunidenses no exterior (AYERBE, 2009, p. 52). Portanto, estes dois documentos constituem o marco estratégico que vai orientar a política externa dos Estados Unidos em todas as áreas.

Para efeitos desta análise, interessa destacar algumas metas estratégicas que vão ter implicações muito diretas na política para a América Latina em relação aos objetivos da pesquisa:

1) A meta de estabilidade regional, que busca impedir ameaças aos interesses vitais dos Estados Unidos. Evidentemente, esta meta direciona a política para países da região que estão aprofundando processos de transformação social e afirmação de uma política de soberania sobre seus recursos naturais e que são considerados "ameaças aos interesses vitais" dos Estados Unidos e "países desestabilizadores" na região.[3]

2) A abertura dos mercados externos para aumentar o comércio e liberar o fluxo de bens, serviços e capital. Esta meta se expressa claramente nos esforços dos Estados Unidos para estabelecer tratados de livre comércio bilaterais com os países da América Latina, que estipulam cláusulas concretas para permitir-lhe o acesso a recursos naturais da região, considerados estratégicos. O Tratado de Livre Comércio da América do Norte (Nafta, sigla em inglês) assinado com o México, por exemplo, amplia-se para a integração energética que resolverá a crise dos Estados Unidos nesta matéria e para a integração de políticas e ações de segurança a partir de critérios do Comando Conjunto de Operações Especiais dos Estados Unidos (JSOC, na sigla em inglês).[4]

3) Reduzir a entrada de drogas ilegais nos Estados Unidos e o terrorismo. Com este objetivo, justificam-se os deslocamentos militares dos Estados Unidos na América Latina, a entrada e as operações de pessoal militar deste país nos territórios nacionais – no caso da América do Sul, principalmente no Peru (durante o governo de Alan García) e na Colômbia –, os exercícios militares nas zonas de conflito social, operações e inteligência etc.

4) Assistência Humanitária. O Comando Sul dos Estados Unidos vem realizando na região exercícios militares de caráter humanitário, denominados Novos Horizontes. Esta operação significa o ingresso de contingentes de 300 a 500 militares estadunidenses para permanecer durante longos períodos nos países de destino, que pode chegar a um ano, com o objetivo de construir escolas, postos médicos etc., além de realizar exercícios de caráter estritamente militar. Em 2008, este exercício foi realizado no Peru, um ano depois da assinatura do tratado de livre comércio entre os dois países. Os militares estadunidenses de Novos Horizontes 2008 operaram em zonas de alto conflito social e político, como no Vale do Rio Vilcanota e Apurímac (Vrae), no cume da selva peruana. Em 2006, dois anos antes do golpe de Estado, este exercício foi realizado em Honduras.

3. Entre os muitos exemplos disponíveis, ver as declarações da secretária de Estado dos Estado Unidos, Hillary Clinton, em 11 de dezembro de 2009, em relação à Bolívia e à Venezuela e sobre a posição em relação a Honduras (HILLARY…, 2009).

4. Sobre esse assunto, Ceceña (2008, cap. 4) afirma que, por meio do Nafta, as riquezas do México ficam legitimamente encadeadas aos interesses estratégicos dos Estados Unidos.

Assim, não é nenhuma novidade que os principais objetivos de desdobramento hegemônico nos âmbitos econômico, político, cultural e militar sejam essencialmente de dois tipos: ou trata-se de recursos, riquezas e mercados, ou de obstáculos, resistências e insurgências. A disputa pelos recursos naturais adquire uma dimensão cada vez mais violenta e cruel. A hegemonia americana sustenta-se em uma política militar de guerra. Esta é, ao mesmo tempo, sua principal força e sua principal fraqueza, na medida em que o enorme crescimento da estrutura militar que os Estados Unidos desdobram no mundo para manter uma guerra "não localizada" é, cada vez mais, economicamente insustentável. Seu pensamento estratégico afasta-se paulatinamente das condições econômicas e materiais que este país tem para pô-lo em prática. A emergência de novas potências no mundo cria um cenário profundamente complexo de redefinição de hegemonias.

Uma das principais ameaças para o projeto hegemônico dos Estados Unidos na América Latina é a capacidade crescente da região para recuperar a soberania sobre seus recursos naturais, minerais estratégicos, petróleo e gás, reservas de água doce, biodiversidade, ecossistemas e florestas. Esta soberania assume um sentido mais profundo quando é convertida em soberania política e econômica e, inclusive, com relação às suas visões de futuro e modelos de desenvolvimento, baseados na recuperação do seu legado histórico e civilizatório, como no caso dos países andinos, em que o movimento indígena tem desenvolvido alta capacidade de mobilização e pressão política. Os projetos de integração regional na América Latina estão marcados, em maior ou menor medida, por um espírito anticolonial que busca descolonizar o poder, a cultura, a ciência, a tecnologia e o saber.

A cada pensamento hegemônico, opõe-se um pensamento contra-hegemônico. Diante do pensamento estratégico analisado anteriormente, a América Latina precisa também desenvolver um pensamento estratégico que seja capaz de articular uma política científica e tecnológica como base não para a apropriação dos recursos naturais de outras regiões, mas para defender a soberania das suas riquezas naturais. Talvez seja este um dos principais desafios dos processos de integração regional em curso.

5 MINERAIS ESTRATÉGICOS E VULNERABILIDADE DOS ESTADOS UNIDOS

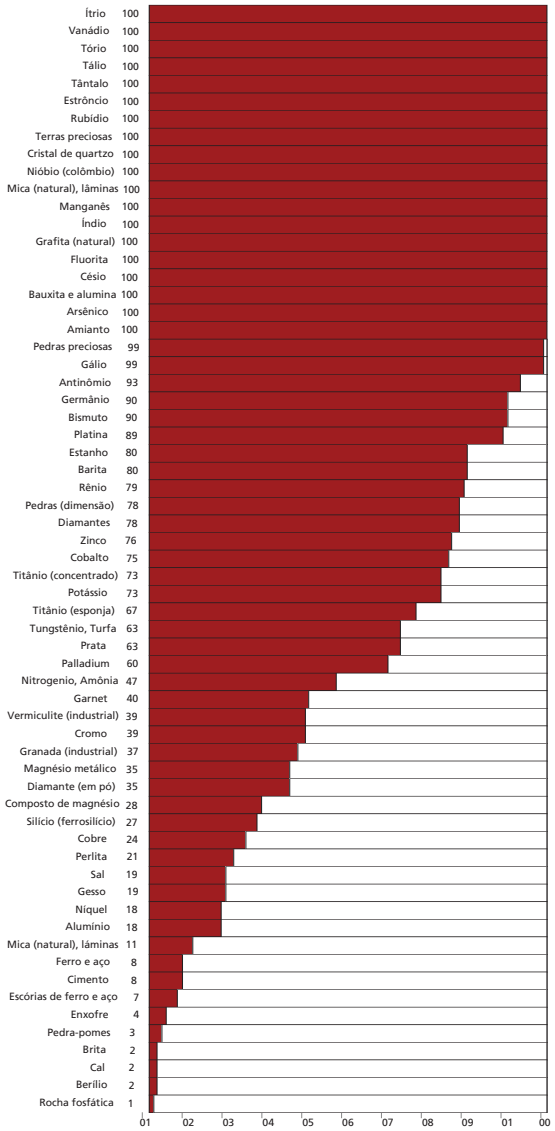
A partir da análise precedente, é indispensável o estudo dos recursos naturais a partir de um ponto de vista estratégico e geopolítico. Esta pesquisa realiza um primeiro balanço no que diz respeito aos minerais não combustíveis, não necessariamente porque sejam mais importantes que outros recursos naturais, mas porque geralmente são menos evidentes.

Segundo USGS (2010b), o impacto dos minerais não combustíveis na economia americana em 2009 equivalia a US$ 1,9 trilhões – quer dizer, 13,5% do

PIB, o qual correspondia a US$ 14,2 milhões nesse período. Esta quantia indica apenas o valor agregado ao PIB das principais indústrias que consomem minerais processados. Se for calculado o impacto indireto dos minerais processados domesticamente e das importações líquidas de minérios processados, obter-se-ão montantes bastante superiores. Além disso, é necessário levar em conta a relação entre minerais estratégicos e o desenvolvimento de indústrias de tecnologia de ponta, como a indústria aeroespacial e satelital, a produção de novos materiais, a nanotecnologia ou a energia nuclear.

O gráfico 1 sintetiza a visão estratégica do Departamento do Interior dos Estados Unidos em relação à vulnerabilidade deste país no que diz respeito a minerais considerados estratégicos. Uma análise atenta desta informação, atualizada a cada ano, indica que os Estados Unidos são um país altamente dependente de importações para o fornecimento de minerais não combustíveis necessários para sua economia. Grande parte deste é importada da China e da América Latina, como pode ser observado a seguir.

GRÁFICO 1
Estados Unidos: dependência das importações líquidas de minerais não combustíveis selecionados (2009)



Fonte: USGS (2010b).

O gráfico 1 mostra a importação líquida (importações menos exportações) em relação ao consumo interno de minerais selecionados. Em todos os casos, os Estados Unidos precisam importar estes recursos para abastecer seu consumo. Para fins desta pesquisa, serão diferenciados três grandes grupos: o primeiro,

denominado de *vulnerabilidade total*, formado por 21 minerais, que representam um terço dos 63 minerais mais importantes que os Estados Unidos consomem e cujo fornecimento depende entre 99% e 100% de importação de outros países; o segundo grupo, *altamente vulnerável*, formado por 17 minerais, que dependem entre 50% e 98% de importações; e o terceiro grupo, *vulnerabilidade moderada*, formado por 25 minerais, cujo consumo depende até em 49% de importações (quadro 2).

QUADRO 2
Nível de vulnerabilidade dos Estados Unidos em relação a minérios estratégicos

Vulnerabilidade total (99%-100%)	Alta vulnerabilidade (50%-98%)	Vulnerabilidade moderada (até 49%)
arsênico; asbesto; bauxita; césio; fluorita; grafita, índio; manganês; mica; nióbio (ou colômbio); cristal de quartzo; terras preciosas; rubídio; estrôncio; tântalo; tálio; tório; vanádio; lítio; gálio; pedras preciosas	antimônio; bismuto; germânio; platina; barita; estanho; rênio; diamante; pedras dimensionadas; zinco; cobalto; potássio; concentrados de mineral de titânio; titânio (esponja); prata; tungstênio; turfa	paládio; nitrogênio; cromo; vermiculita; diamante (pó e areia); metal de magnésio; compostos de magnésio; silício (ferrossilício); cobre; perlita; gesso; sal; alumínio; níquel; mica (resíduos e escamas); cimento; ferro e aço; enxofre; pedra-pomes; berílio; cal *(lime);* pedras (moídas); fosfato de rocha

Fonte e elaboração da autora, com base no gráfico 1.

Uma breve descrição dos principais usos desses minerais[5] atribuídos às três categorias propostas pode dar uma ideia mais clara acerca do que está em jogo em termos econômicos, tecnológicos e estratégicos.

5.1 Total vulnerabilidade

Essa primeira categoria de minerais dos quais os Estados Unidos dependem entre 99% e 100% de importação de outros países inclui a bauxita e a alumina, fundamentais para a elaboração de produtos não metalúrgicos, tais como abrasivos, químicos e refratários. De acordo com dados de 2005, os Estados Unidos importavam da América Latina 62% de bauxita (Jamaica, 32%; Brasil, 18%; e Guiana, 12%) e 48% de alumina (Suriname, 18%; Jamaica, 16%; e Brasil,12%).

O césio, usado como padrão de frequência de ressonância atômica na fabricação de relógios atômicos, que desempenham papel vital no posicionamento global de satélites, internet e transmissores de telefones celulares e sistema de guias de aviões, além de outras aplicações como pesquisa biomédica, detectores infravermelhos, instrumentos de visão noturna etc.

A fluorita, cuja principal aplicação se destina à produção de ácido fluorídrico, substância fundamental para a elaboração de grande quantidade de substâncias químicas e ingrediente-chave para o processamento de alumínio e urânio, este último diretamente ligado à indústria nuclear.

5. Para essa descrição mais detalhada, selecionaram-se alguns minérios especialmente relevantes em termos econômicos e tecnológicos.

O índio, a partir do qual se produz óxido de estanho índio (ITO), usado como condutor elétrico para a fabricação de grande variedade de dispositivos de telas planas – mais conhecidas como *liquid cristal displays* (LCDs) –, que dominam o atual mercado mundial de televisores e monitores de computador; e o tântalo, usado na indústria de computadores, telefones celulares e eletrônicos para a indústria automobilística.

O manganês, metal industrial cujo consumo está diretamente relacionado com a produção de aço e o beneficiamento de minerais de ferroligas. O nióbio, usado intensamente sob a forma de *ferro nióbio* para a indústria de ferro e como ligas de nióbio para a indústria aeroespacial. O Brasil é a principal fonte de abastecimento de nióbio para os Estados Unidos (85%, em 2005) e a principal reserva deste mineral no planeta (98% das reservas mundiais).

Minérios como cristal de quartzo e terras preciosas são usados para a produção de eletrônicos, produtos óticos, monitores de computadores, radares etc. É importante ressaltar que a China possui 97% das reservas de terras preciosas do planeta, fato que não é de pouca importância ao se considerar que esta é a matéria-prima fundamental para a produção de uma nova geração tecnológica de telas de TV e monitores de computador e matéria-prima rica para o desenvolvimento da eletrônica e da indústria verde. Os Estados Unidos precisam garantir estas terras preciosas não só para consumo interno, mas também para o abastecimento da indústria de telas e aparelhos de televisão que consomem e que são produzidos no Sudeste Asiático, principalmente na Coreia do Sul. Recentemente, as duas empresas líderes no mundo em produção de telas LCD, Samsung Electronics Co. e LG Display Co., tiveram de transferir suas instalações de produção para a China (LEE, 2010), apesar de preferirem manter esta tecnologia na sua produção doméstica. Prevê-se que isto acontecerá com as empresas rivais do Japão e de Taiwan. A explicação deste deslocamento industrial é simples, a China exerceu grande pressão para atrair esta indústria para seu território, pois possui quase todas as reservas do planeta de terras preciosas e, além disso, tem crescente mercado interno para este produto.

Nessa classificação, encontram-se, ainda, minérios como o gálio, usado na produção de equipamentos de circuitos integrados, dispositivos otoeletrônicos – como *diodes laser* ou *light-emitting diodes* (LED) – e placas solares e pedras preciosas.

5.2 Alta vulnerabilidade

Nessa categoria, encontram-se minérios como estanho, zinco, prata e tungstênio que são importados pelos Estados Unidos, principalmente da América Latina. Além disso, incluem-se minérios usados na fabricação de produtos eletrônicos,

como o germânio, usado para produzir sistemas de fibra ótica, aplicações eletrônicas e elétricas solares; e a platina, usada na fabricação de dispositivos de cristal líquido e telas planas.

São de alta vulnerabilidade minérios ligados à indústria de construção e transporte, como o estanho; o rênio, destinado à produção de contatos elétricos, revestimento metálico etc.; o zinco, utilizado principalmente em processos de galvanização e produção de bronze; o tungstênio, cujo consumo está destinado principalmente para a construção, bem como as indústrias metalúrgica e de mineração e a indústria de perfuração para extração de petróleo e gás.

Nesse grupo, encontra-se um conjunto de minérios usados na indústria aeroespacial, como cobalto, usado na produção de superligas usadas nos motores a jato de aeronaves. Não menos importantes, sob ponto de vista estratégico, são minérios usados na agricultura, já que impactam diretamente a soberania alimentar dos Estados Unidos. Neste grupo, está o potássio – 85% é usado na produção de fertilizantes e o resto na indústria química – e a turfa – usada intensamente na horticultura para melhoramento de solos e como fertilizante.

Vale ressaltar outros minérios de grande importância usados como reserva de valor, tais como prata, cujo uso tradicional inclui moedas, medalhas e joalheria; além de ampla variedade de produtos industriais, como dispositivos de condutividade elétrica, maleabilidade e refletividade. A demanda deste mineral é crescente nos Estados Unidos; inclui a indústria de baterias, soldadura, catalizadores de automóveis, cobertura de telefones celulares para reduzir a poluição por bactérias, eletrônicos e tabuleiros de circuitos, purificação da água, antenas em miniatura de alta frequência etc.

5.3 Vulnerabilidade moderada

Nessa categoria, agrupam-se 25 minerais dos quais os Estados Unidos dependem em até 49% de importações. Entre estes, figuram cobre, aço, ferro, cimento ou silício, além de minerais usados na agricultura, como nitrogênio e amônio, cujos derivados (ureia, nitrato de amônio, fosfatos de amônio, ácido nítrico, entre outros) são usados intensivamente em fertilizantes; componentes de magnésio, usados na agricultura e na indústria química, bem como na construção e nas aplicações industriais; e enxofre, consumido em mais de 60% pela indústria de fertilizantes e 26% na refinação de petróleo.

Ainda se incluem minerais importantes para a indústria da construção como a *vermiculita* – usada em agregados de concreto e cimento e, em menor grau, na agricultura e na horticultura – o gesso, a perlita, o cimento e dois minerais fundamentais nos quais a América Latina tem participação importante: ferro e aço, usados também na indústria de transporte e armazenagem.

Minerais industriais como o silício, principalmente usado na fundição de ferros, na indústria de aço, na produção de alumínio e ligas de alumínio para a indústria química, em semicondutores para *chips* de computadores e na indústria solar, embora em porcentagem menor de demanda. Outro mineral de grande importância para esta análise é o cobre, porque quase 50% das reservas mundiais estão na América Latina. Este é usado especialmente na indústria da construção e, em menor proporção, em produtos elétricos e eletrônicos, equipamentos de transporte e produtos de consumo em geral. Também se encontram nesta categoria o níquel, usado principalmente em transporte, na indústria química e em equipamentos elétricos, e a mica, empregada na produção de equipamentos elétricos e eletrônicos.

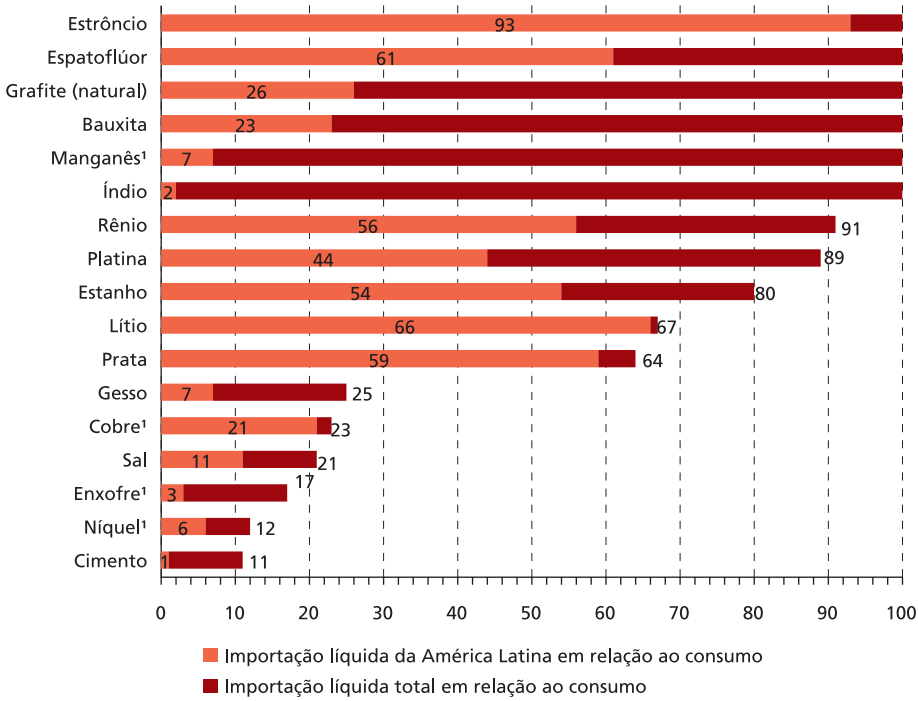
6 A AMÉRICA LATINA COMO FONTE DE MINERAIS ESTRATÉGICOS

O gráfico 1 mostra que a América Latina é uma das principais regiões a partir da qual os Estados Unidos importam os minerais estratégicos de que precisam. Observe-se que sete dos 21 minerais que pertencem ao grupo denominado de *total vulnerabilidade* são importados principalmente do Brasil e do México. No caso do segundo grupo, *alta vulnerabilidade*, oito dos 17 minerais que pertencem a esta categoria registram como principais fontes de importação México, Peru, Bolívia, Brasil e Chile. Com relação ao último grupo, *vulnerabilidade moderada*, pode-se observar que 11 dos 25 minerais têm como principal fonte de importação Venezuela, Chile, México, Peru, Brasil e Trinidad e Tobago.

O gráfico 2, cuja elaboração seguiu a mesma metodologia do gráfico 1,[6] mostra com maior clareza a importância estratégica da América Latina como fonte de importação de minerais em relação aos quais os Estados Unidos têm produção deficitária. Este gráfico busca medir a participação da América Latina no total de importações líquidas (importações menos exportações) dos Estados Unidos. Alguns minerais importantes não puderam ser considerados para a análise por falta de informações disponíveis para medir a importação líquida ou o consumo estimado dos Estados Unidos. É o caso do estanho, do ouro, do zinco, da bauxita e da alumina, do tântalo, do antimônio, da prata, do tungstênio, entre outros.

6. Para cada mineral selecionado , considerou-se a importação líquida (importação menos exportação) dividida pelo total de consumo estimado, para dar como resultado a porcentagem do total do consumo que depende de importações. Deve-se advertir que, em muitos casos, não foi possível incluir alguns minerais importantes para a América Latina – como a bauxita e a alumina, o tântalo, o antimônio, o zinco, a prata,o tungstênio, entre outros –, porque não estavam disponíveis informações sobre algumas das variáveis consideradas para o cálculo, como importações da América Latina – as fontes consultadas mostram apenas dados do consumo total, sem especificar país e procedência – ou consumo estimado dos Estados Unidos. No entanto, para o tipo de análise que é realizada, dirigida a evidenciar interesses estratégicos, acredita-se que o gráfico cumpre sua função.

GRÁFICO 2
Estados Unidos: importação líquida de minerais estratégicos selecionados vindos da América Latina em relação ao consumo, salvo outras indicações (2008)
(Em %)



Fonte: Dados de USGS (2008; 2009; 2010a; 2010b).
Elaboração da autora.
Nota: ¹Dados de 2007.

Os dados mostram que os minerais em relação aos quais os Estados Unidos dependem em maior proporção da América Latina são: estrôncio (93%), lítio (66%), fluorita (61%), prata (59%), rênio (56%), estanho (54%) e platina (44%).

Essa informação mostra também que a América Latina tem ampla capacidade de negociação com os Estados Unidos em relação a esses minerais, além de grande capacidade de formação internacional de preço destes. Nem uma, nem outra condição favorável são usadas pelos países da região para melhorar as condições de troca e comercialização destes recursos. Menos ainda se outorga importância suficiente ao enorme potencial que a América Latina tem para avançar uma política de industrialização destes, dirigida a agregar valor às suas exportações.

Nesse contexto, é necessária uma política latino-americana para formação internacional de preços dessas *commodities,* não a partir da especulação nos mercados financeiros, mas baseada em um cálculo das reservas que a região tem destes

recursos, nas taxas de esgotamento destes e nas tendências do consumo global marcadas pelos ciclos tecnológicos. Quer dizer, uma política de formação de preços baseada na "economia real", e não na especulação de uma "paraeconomia"[7] fictícia, dominada, também, pelos oligopólios de comunicação e as agências de "controle de riscos" que qualificam as economias dos países, para facilitar as decisões dos investidores. Ambos instrumentos úteis para a criação de bolhas especulativas e de "estados de ânimo" dos mercados, que adquirem, assim, vida e "subjetividade" próprias, independentes da economia real.

7 A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO LÍTIO

De particular importância na análise geopolítica dos minerais no mundo é o lítio, fundamentalmente usado em baterias recarregáveis de quase todos os dispositivos eletrônicos portáteis que se produzem atualmente, como telefones celulares, computadores, câmaras fotográficas e de vídeo etc.

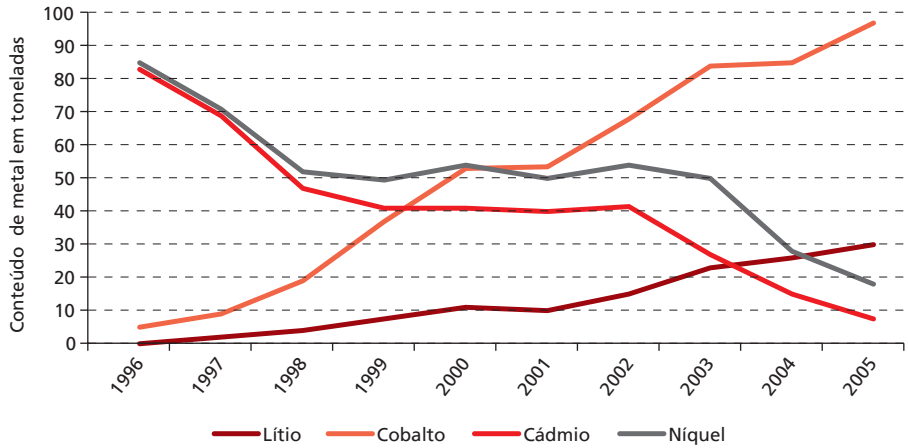
Segundo relatório realizado pelo USGS acerca do uso de cádmio, cobalto, lítio e níquel em baterias recarregáveis (WILBURN, 2008), o conteúdo de lítio em baterias recarregáveis usadas anualmente em produtos eletrônicos nos Estados Unidos aumentou drasticamente, entre 1996 e 2005. O lítio usado em baterias de telefones celulares passou de 1,8 toneladas, em 1996, para 170 toneladas, em 2005. Isto é, em dez anos, o consumo de lítio aumentou em 94 vezes. O consumo deste mineral para a fabricação de baterias recarregáveis de computadores portáteis aumentou, neste período, de 3,3 toneladas para 99 toneladas – ou seja, 3.000%. Se se considerar que o uso de celulares nos Estados Unidos passou de 340 mil unidades, em 1985, para 180 milhões de unidades, em 2004, e que a importação de computadores portáteis cresceu 1.200% de 1996 a 2005, ao mesmo tempo em que a importação de câmeras digitais cresceu 5.600% nesse período, tem-se uma ideia mais clara da importância estratégica do lítio.

O uso do lítio em baterias recarregáveis tem substituído antigos materiais como o níquel-cádmio (NiCd – em inglês, *nickel-cadmium*) e o níquel-hidreto metálico (NiMH – em inglês, *nickel-metal-hydride*) por reduzir os custos de produção e representar tecnologia superior em relação ao padrão anterior. Além disso, está comprovado que é material ecologicamente mais limpo e menos nocivo para a saúde do usuário – pesquisas comprovaram a ação cancerígena do níquel e do cádmio.

7. O termo "paraeconomia" é de cunho da autora.

GRÁFICO 3

Quantidades estimadas de cádmio, cobalto, lítio e níquel contidas em baterias recarregáveis de câmeras fotográficas e filmadoras usadas nos Estados Unidos (1996-2005)

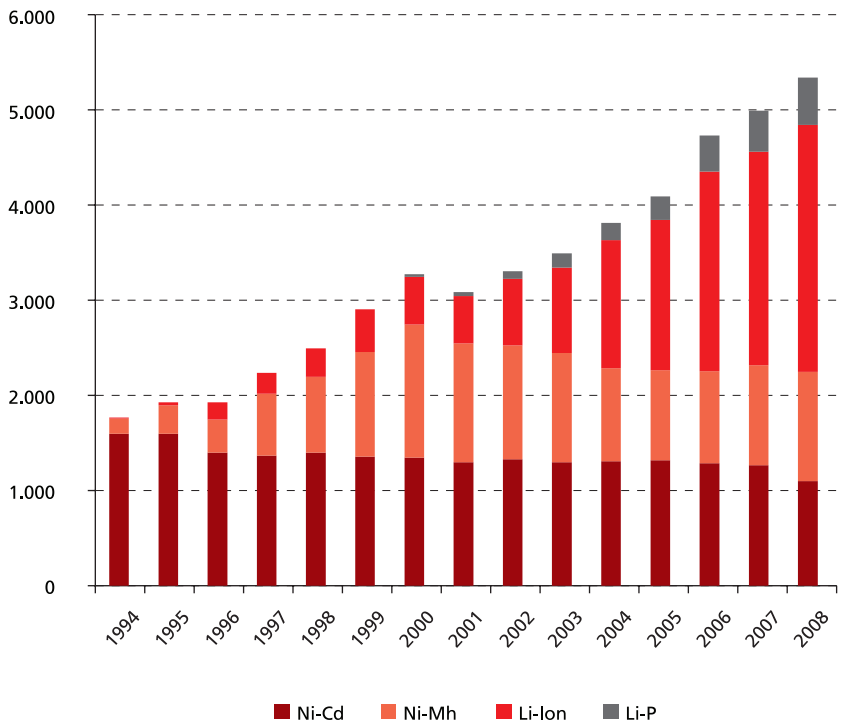


Fonte: Wilburn (2008).

O gráfico 3 mostra o comportamento do cádmio, do cobalto, do lítio e do níquel na fabricação de baterias recarregáveis importadas pelos Estados Unidos, entre 1996 e 2005. Enquanto o níquel e o cádmio registram comportamento descendente, de mais de 80%, em 1996, para menos de 10%, em 2005, o lítio e o cobalto crescem de menos de 5% para quase 100% nesse período. Como pode se observar, em 2000, encontra-se o ponto de inflexão que coloca o cobalto como a matéria-prima mais usada na fabricação de baterias recarregáveis; e em 2004, a tendência consolida-se quando o lítio passa a ser mais usado que o níquel e o cádmio. O ciclo tecnológico do lítio inicia-se, então, entre 2000 e 2005.

A importância estratégica do lítio, consequência da sua aplicação na indústria de baterias recarregáveis de quase todos os dispositivos eletrônicos portáteis consumidos no mundo, é irrefutável. Esta tendência se comprova analisando o seguinte gráfico 4, que mostra a evolução do mercado mundial de baterias recarregáveis entre 1994 e 2008. As baterias produzidas à base de lítio aparecem em quantidade bastante modesta, menos de 5%, em 1995, e experimentam participação crescente que chega a 58%, aproximadamente, em 2008.

GRÁFICO 4
Mercado mundial de baterias recarregáveis (1994-2008)
(Dados expressos em milhões de unidades)



Fonte: Pillot (2009).

Talvez a aplicação mais importante do lítio, sob o ponto de vista estratégico, seja na produção de nova tecnologia de baterias recarregáveis para veículos elétricos: *hybrid electric vehicle* (HEV). Este tipo de veículos combina o motor a combustão interna de um veículo convencional com bateria e motor elétrico. Trata-se de automóvel com autonomia de 64 km a 350 km – dependendo do modelo –, apenas sob o impulso de suas baterias de tipo íon-lítio. A partir deste limite, ativa-se motor de combustão a gasolina ou gás. As baterias podem ser recarregadas em aproximadamente seis minutos com qualquer tomada doméstica de 220 V; o carro pode alcançar velocidade máxima de 180 km/h e aceleração de 0km/h a 100 km/h em menos de seis segundos. A empresa General Motors, estadunidense, e a Toyota e a Nissan, japonesas, bem como as europeias Porsche, Mercedes-Benz e Volvo, já estão trabalhando em novos protótipos de veículos híbridos. Em 2007, a Dessault francesa assinou convênio com o governo da China para desenvolver um novo modelo do seu híbrido Clevanova (SAGÁRNAGA, 2007). As pesquisas

para o desenvolvimento desta tecnologia começaram em 2005, e já têm se colocado no mercado alguns modelos, como o Volt (General Motors), ao preço de US$ 41 mil. No entanto, a CT&T coreana promete lançar proximamente seu modelo Zone na Europa, com preço final entre US$ 16 mil e US$ 8 mil (IN ZONE..., 2010). As principais limitações para a massificação desta nova tecnologia de veículos são o preço, ainda bastante alto, e o tamanho das unidades, bastante reduzido. No entanto, pesquisas em andamento preveem que, em poucos anos, estes inconvenientes serão superados.

Outra vantagem da nova tecnologia de baterias de íon-lítio é sua alta densidade de energia, o que lhe permite maior capacidade de armazenamento de energia por unidade de peso, o que reduz consideravelmente o peso total destas baterias em relação àquelas produzidas a partir de NiCd ou de NiMH. Em 1992, quando se introduziram no mercado as baterias de lítio, estas tinham densidade de energia apenas 10% maior que as baterias de NiMH. Em 2005, a densidade de energia média das baterias de lítio era 80% maior que a das baterias de NiMH (PILLOT, 2005). O aumento da densidade de energia das baterias de lítio tem permitido a diminuição constante do peso total destas e, consequentemente, a diminuição do peso dos dispositivos portáteis que as usam. No caso dos veículos elétricos híbridos, a alta densidade de energia das baterias de lítio é fundamental. A nova tecnologia de baterias íon-lítio, em sua forma mais avançada, tem a metade do peso de suas antecessoras (baterias de níquel) e armazena o triplo de energia, gerando o dobro de potência, o que tem permitido a construção de alguns modelos de veículos com 450 km de autonomia, capazes de desenvolver velocidade de até 100 km/h (SANTOS, 2009, p. 17).

Isso evidencia a possibilidade de mudança de padrão energético no transporte, usando a energia elétrica, por meio das baterias de lítio, na fabricação de veículos de maior porte. A substituição de minerais combustíveis por energia elétrica teria impacto ambiental muito grande, reduzindo significativamente a emissão de gases estufa. Porém, certamente, aumentaria também a disputa pela água como principal recurso hidroenergético.

Segundo a análise dos ciclos de minerais, usada nesta pesquisa, estima-se que o lítio iniciou seu ciclo em 2005 e terá um horizonte de uso intensivo até o período 2035-2045. Embora existam outras interpretações bastante sérias (PEREZ, 2004) que defendam que a duração dos ciclos tecnológicos tende a diminuir gradualmente, de qualquer forma, o ciclo do lítio permite um horizonte temporal de uso ainda bastante grande.

Nesse contexto, qual é a importância estratégica do lítio para a América Latina? Segundo dados de 2009 (USGS, 2010b, p. 93), o Chile tinha participação de 76% nas reservas mundiais deste mineral; a Argentina, 8%; e o Brasil, 2%. A região no seu conjunto representava 92% das reservas mundiais. Desde os

últimos descobrimentos[8] de grandes jazidas de lítio na Bolívia (BOLÍVIA, 2010), cujas reservas comprovadas ascendem a aproximadamente 100 milhões de toneladas, as reservas mundiais multiplicaram-se em dez vezes e a Bolívia tornou-se a maior reserva do mundo. Isto significa que quase todas as reservas de lítio do planeta estão no continente sul-americano.

O atual governo da Bolívia dispôs recentemente a construção de uma instalação para a produção de lítio no Salar de Uyuni. Na primeira fase, espera-se produzir de 40 a 60 toneladas métricas (Tm.) de cloreto de lítio por ano; na segunda fase, produzir-se-á hidróxido de lítio; e na terceira fase, lítio metálico, que é a matéria-prima para a fabricação de baterias recarregáveis (BOLÍVIA, 2009). O Estado boliviano assume diretamente a gestão da exploração e da produção deste mineral, que inclui pesquisa científica em cooperação com várias instituições do mundo. Ao ser declarado pela constituição do país como recurso natural estratégico, o Estado reserva-se direitos inalienáveis sobre este mineral. Recentemente, a Bolívia assinou convênio com a Venezuela que estabelece, entre outros acordos, a cooperação entre os dois países para a produção de bateria de lítio,[9] o que demonstra a preocupação do governo boliviano com a aceleração do processo de gestão econômica do mineral.

A disputa global pelo lítio, devido ao crescimento abrupto e sustentado de sua demanda como consequência de inovação tecnológica na produção de baterias recarregáveis, deve criar novas tensões na Região Andina da América do Sul. Os interesses em jogo são colossais.

8 A EMERGÊNCIA DA CHINA COMO GRANDE CONSUMIDOR E PRODUTOR MUNDIAL DE MINERAIS

Uma análise geopolítica razoavelmente alertada não pode deixar passar despercebido um fenômeno emergente na dinâmica global dos recursos minerais não combustíveis e combustíveis: desde a década de 1990, a China emerge como grande consumidora e produtora mundial de recursos minerais. É exatamente nesta ordem: produtora e consumidora. A análise histórica das cifras demonstra que a China eleva drasticamente sua produção de recursos minerais para atender à sua demanda interna e às necessidades do seu modelo de desenvolvimento e industrialização. O consumo das suas reservas não se incrementa para atender às necessidades das economias centrais, como se mostrará nas páginas seguintes.

8. Alguns meses atrás, foi divulgada, por meio da imprensa internacional, a notícia de que se teria descoberto no Afeganistão grandes jazidas de lítio. No entanto, até o momento, não se dispõe de fontes técnicas que relatem de maneira mais exata a dimensão das reservas encontradas.

9. Em 31 de março de 2011, foi assinado acordo entre a Venezuela e a Bolívia para a promoção de 18 projetos de interesse comum, entre os quais se estabeleceu a elaboração de um "cronograma de trabalho para avaliar a viabilidade de um projeto de fábrica de pilhas e baterias de lítio entre o Ministério do Poder Popular para a Ciência, Tecnologia e Indústrias da Venezuela e da Bolívia" (ACELERAR..., 2011).

No entanto, quem pretender ver na emergência da China na economia mundial apenas um fenômeno econômico recente estará deixando de lado a possibilidade de compreender um fenômeno sociocultural muito mais complexo, que tem a ver com a reelaboração do processo civilizatório asiático, que encontra na China contemporânea seu centro mais dinâmico de desenvolvimentos econômico, científico e tecnológico, financeiro e cultural, capaz de por em tensão enormes forças criadoras. Desde uma perspectiva histórica de longa duração, Frank (1998) elaborou um enfoque radicalmente novo do desenvolvimento asiático e de sua centralidade no sistema mundial.

A tese central de Frank pode ser resumida da seguinte maneira: por intermédio de ciclo histórico de muita longa duração, o declive das economias e das hegemonias regionais asiáticas facilitou a emergência europeia, da mesma forma que o declive do Ocidente facilita a nova emergência da Ásia, atualmente. Assim, o sistema mundial constituído a partir do século XIX teve suas origens indissolúveis no antigo sistema mundial do século XIII, cujo centro mais dinâmico se encontrava na Ásia Oriental. Para Frank, as evidências mostram que existiu um sistema mundial de comércio e uma divisão internacional do trabalho muito antes de os europeus terem construído o mundo ao redor deles. O sistema mundial do século XIII incluía três grandes áreas e outras tantas menores que cobriam a Afro-Eurásia: Europa, o Mediterrâneo, o Mar Vermelho, o Golfo Pérsico, o Mar Árabe, a Baía de Bengala, o mar do sul da China e a Ásia continental. Além disso, foram desenvolvidas relações bilaterais de longo prazo entre a China e a Ásia central, bem como relações trilaterais que incluíam Coreia e Japão, além do papel significativo que jogaram as regiões costeiras da China, os portos no Mar da China Meridional e o sudeste asiático e as diásporas comerciais, especialmente na periferia da China. Não é por casualidade que todas estas regiões continuam desempenhando papel importante na economia mundial e no sistema internacional de comércio.

As duas regiões mais "centrais" nessa economia global, que geraram e exportaram superávit, foram a Índia e a China. Esta centralidade esteve apoiada fundamentalmente em suas altas produtividades absoluta e relativa na manufatura. No caso da Índia, a manufatura de têxteis de algodão e, em menor proporção, os têxteis de seda dominaram o mercado mundial. A "centralidade" chinesa na economia mundial esteve baseada em sua altíssima produtividade em indústria, agricultura, transporte e comércio, o que certamente favoreceu sua balança comercial. A liderança mundial nas exportações de seda, porcelana, ouro, moedas de cobre e, posteriormente, chá converteu a China no destino final da prata do mundo, o que assegurava um quase perpétuo excedente em sua balança comercial.

Frank oferece uma conclusão-chave para entender a emergência da China e da Ásia na economia mundial contemporânea:

> A ideia do grande "decolar" do século XVI implica uma ruptura e descontinuidade da história mundial, cuja desinformação se baseia em uma visão eurocêntrica. Uma vez abandonado o eurocentrismo e adotada uma perspectiva global mais holística do mundo, a descontinuidade será amplamente substituída pela continuidade. Ou, ao contrário: só quando enfatizemos mais a continuidade na história mundial, poderemos entender melhor o lugar da Ásia no mundo, como um todo. De fato, a emergência do Ocidente é consequência desta continuidade histórica global. Assim, a expansão econômica contemporânea na Ásia Oriental pode significar o começo do regresso da Ásia para uma posição de liderança na economia mundial, como foi num passado não muito distante (1998, p. 31).

O ciclo oceânico da economia mundial, iniciado com a expansão ibérica, continuado pelas hegemonias holandesa e inglesa e, posteriormente, norte-americana, parece estar abrindo espaço ao retorno do continente euro-asiático, reestruturando, ao mesmo tempo, as estratégias militares baseadas no poder naval em direção da recuperação do papel das grandes superfícies continentais. Isto explica o fato de as potências hegemônicas da economia mundial do século XXI estarem apoiadas cada vez mais em grandes economias continentais, com um papel crescente das integrações regionais. A integração latino-americana vai em direção desta tendência.

9 O DESENVOLVIMENTO DA CHINA SOB A PERSPECTIVA DOS CICLOS ECONÔMICOS DE MINERAIS ESTRATÉGICOS

A partir da matriz de análise de ciclos de minerais relacionados às etapas de desenvolvimento referidas anteriormente, pode-se observar que a etapa de infraestrutura na China começa em 1990 (gráfico 5), com o incremento rápido do consumo de cimento (de 200 milhões Tm., em 1990, para quase 500 milhões Tm., em 1995, e 800 milhões Tm., em 2003). Cinco anos depois, em 1995, começa a etapa de indústria leve, com o crescimento rápido do consumo de cobre (gráfico 6): aproximadamente 1,2 milhões Tm., em 1995, 2 milhões Tm., em 2000, e mais de 3,5 milhões Tm., segundo estimativas, em 2005. Em 2000, começa a etapa de manufatura pesada, com o incremento rápido do consumo de alumínio, ferro e aço. Ao se considerar que cada etapa de desenvolvimento analisada segundo o consumo intensivo de minerais tem duração calculada em cerca de 20 anos e o ciclo completo de cada mineral apresenta duração de 30 a 40 anos, podem-se prever ainda grandes horizontes temporais de consumo intensivo de minerais em que a América Latina tem participação relevante na produção e nas reservas mundiais.

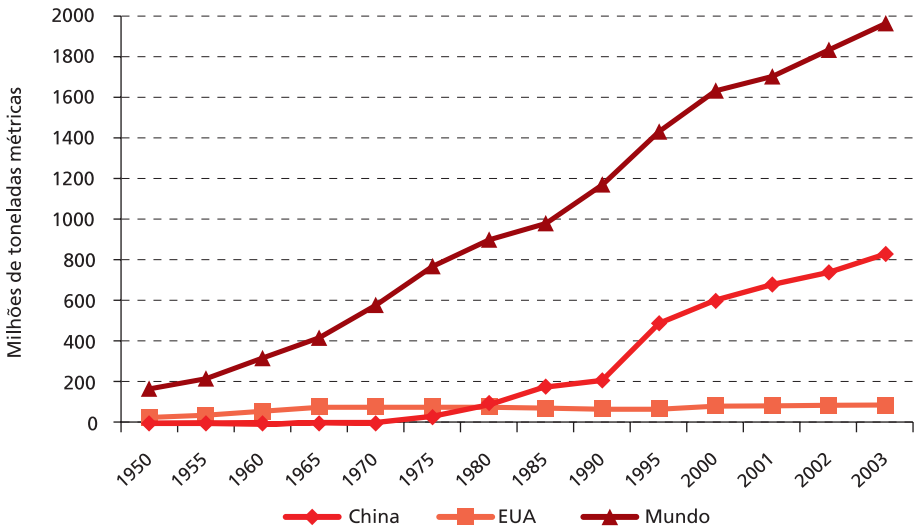
Mesmo que a China tenha se tornado, durante as últimas duas décadas, o principal produtor mundial de um número importante de minerais necessários para seu consumo interno, esta produção não atende à sua crescente demanda. No caso do cobre, a China produz dois terços do que consome. Quando se trata de alumínio, metal em relação ao qual a China produz quase os mesmos volumes que consome, esta produção se realiza a partir de bauxita e alumina importadas, em grande medida, dos países latino-americanos.

Em 2003, segundo dados de produção de mina, a China posicionou como primeiro produtor mundial de carvão (45% da produção mundial), cimento (42%), fluorita (55%), terras preciosas (85%), alumínio (18%), antimônio (89%), magnésio (45%), aço (23%), estanho (32%), tungstênio (83%) e zinco (22%). Para os seguintes minerais, a China classifica-se como um dos cinco primeiros produtores mundiais: cobre (2º lugar, 12%), ouro (4º lugar, 8%), chumbo (2º lugar, 18%) e molibdênio (3º lugar, 24%). Uma análise mais detalhada de produção e consumo da China em relação a minerais estratégicos pode oferecer melhores elementos para avaliar o potencial das relações comerciais de longo prazo com a América Latina, ao mesmo tempo em que representa informação importante para a elaboração de políticas regionais no contexto dos processos de integração em andamento na região.

9.1 Infraestrutura: consumo intensivo de cimento

O crescimento da produção de cimento na China inicia-se em 1989, mas é a partir de 1990, na verdade, que tal crescimento se dinamiza, alcançando em 2004 mais de um terço da produção mundial. De fato, o crescimento rápido da produção mundial de cimento, desde 1990, deve-se principalmente à produção chinesa. Pode-se considerar que em 1990 começa a etapa de desenvolvimento de infraestrutura no país. Em 2004, o consumo de cimento por parte da China ascendia, aproximadamente, a 810 milhões Tm. por ano e produzia 813,2 milhões Tm., com o qual era capaz de abastecer internamente seu consumo. Enquanto isso, nesse período, os Estados Unidos consumiam 115 milhões Tm. e produziam apenas 95,9 milhões Tm., registrando déficit de 19,1 milhões Tm., equivalente a 17% do seu consumo.

GRÁFICO 5
China: produção de cimento hidráulico (1950-2003)



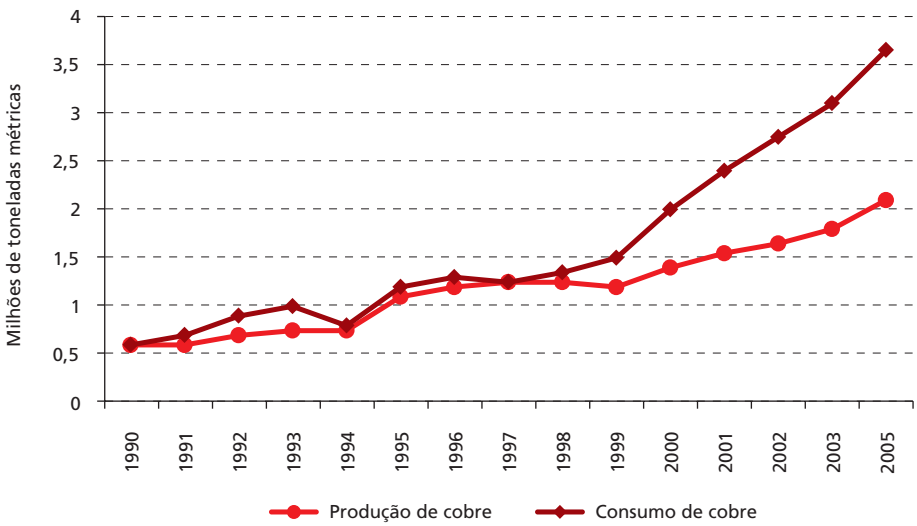
Fonte: Menzie *et al.* (2004).

Segundo dados de 2006, do total de importação de cimento para consumo nos Estados Unidos, 30% provinha da China, (USGS, 2007a). Em 2007, esta quantidade caiu para 24% (USGS, 2008); em 2008, continuou diminuindo, representando apenas 17% (USGS, 2010a). Certamente, com o rápido incremento de consumo de cimento na China, a tendência esperada é o país diminuir suas exportações para os Estados Unidos para abastecer a crescente demanda interna, quadro a partir do qual os Estados Unidos deverão procurar fontes de abastecimento alternativas. A América Latina e em especial o Brasil e o México, os principais produtores de cimento na região, representam estas fontes alternativas. O Brasil é o primeiro produtor de cimento da América Latina, com produção anual de 53 milhões Tm., segundo dados de 2009, seguido pelo México, que produzia 45 milhões Tm., nesse período (USGS, 2010b, p. 39).

9.2 Indústria leve: consumo de cobre

A partir de 1998, a China começa a registrar déficit crescente no que diz respeito ao cobre. Como se pode observar no gráfico 6, a partir de 1998, o consumo de cobre incrementa-se em níveis muito superiores aos da produção de mina. Em 2005, a produção de cobre é aproximadamente de 2 milhões Tm., enquanto o consumo ascende a mais de 3,5 milhões Tm., gerando déficit de mais de 40% no que concerne ao consumo total.

GRÁFICO 6
China: consumo e produção de cobre (1990-2005)



Fonte: Menzie *et al.* (2004).

Confirma-se uma tendência clara: para garantir o abastecimento sustentável de cobre, que alimenta sua indústria leve, a China precisa multiplicar seus investimentos mineiros nos principais países produtores de cobre do mundo. Em que direção se dirigem os interesses da China em relação a este mineral? O Chile, o Peru e o México têm 48% das reservas de cobre do mundo.

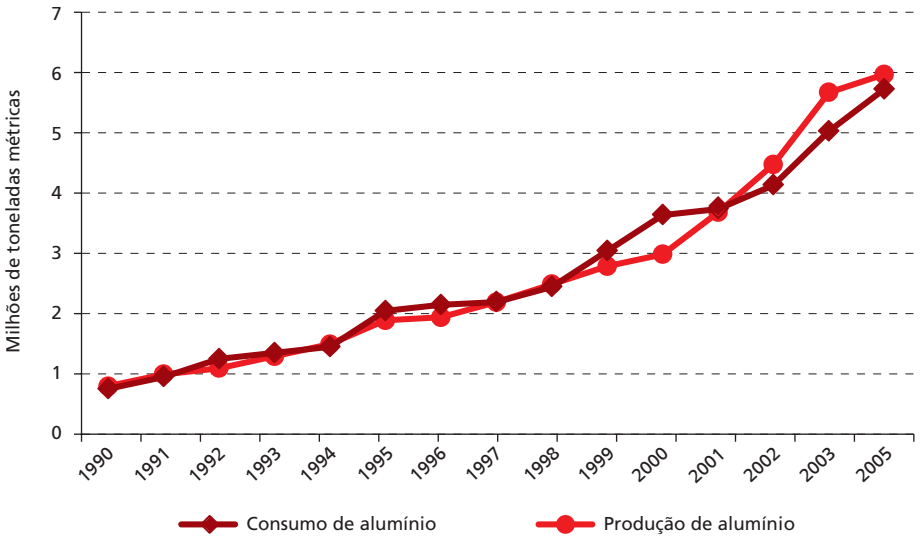
Levando-se em conta o marco analítico dos ciclos de minerais, baseado no crescimento exponencial do consumo de cobre, a China está na primeira fase (entre 20% e 30%) da etapa da indústria leve. Isto indica um horizonte de 20 a 30 anos mais de consumo intensivo deste mineral.

9.3 Indústria pesada: alumínio, ferro (ore) e aço

9.3.1 Alumínio

O gráfico 7 mostra que, de 1990 a 2005, a China multiplicou em seis vezes seu consumo e sua produção de alumínio. Pode-se observar que a produção doméstica abastece o consumo; porém, esta produção está baseada em bauxita e alumina importadas.

GRÁFICO 7
China: produção e consumo de alumínio (1990-2005)



Fonte: Menzie *et al.* (2004).

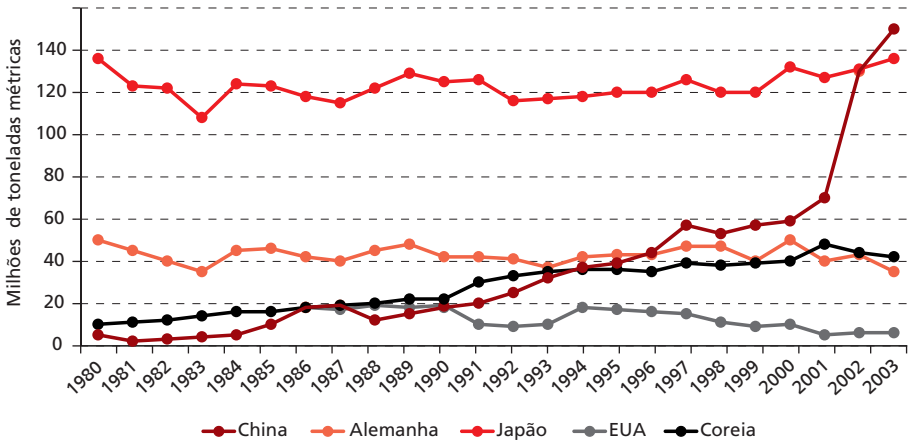
As reservas de bauxita da América Latina ascendem a 2, 2 bilhões de Tm., que representam 8% das reservas mundiais. Isto equivale a dez vezes as reservas dos Estados Unidos e mais de três vezes as reservas da China. O Brasil e a Venezuela concentram as maiores reservas de bauxita da América Latina. Segundo dados de 2009, o Brasil tinha participação de 86% e a Venezuela, de 14% das reservas comprovadas totais da América Latina.

9.3.2 Ferro

Desde 1990, a China vem incrementando de maneira exponencial suas importações de ferro. Em 12 anos, de 1990 a 2002, multiplicou em mais de sete vezes a importação deste mineral: de menos de 20 milhões Tm., em 1990, para mais de 150 milhões Tm., em 2002, tornando-se o primeiro importador de ferro do planeta. Desde 2002, a China supera o Japão neste quesito, que, durante as duas últimas décadas do século XX, liderou, de longe, as importações deste mineral mundialmente – fundamentalmente para abastecer a produção automobilística –, como se observa no gráfico 8. Para 2005, a China importava mais da metade do ferro de alta concentração (Fe Content) e 36% de ferro bruto de que precisa para consumo (MENZIE *et al.*, 2004).

GRÁFICO 8

Principais importadores de minério de ferro (ore) (1980-2003)



Fonte: Menzie *et al.* (2004).

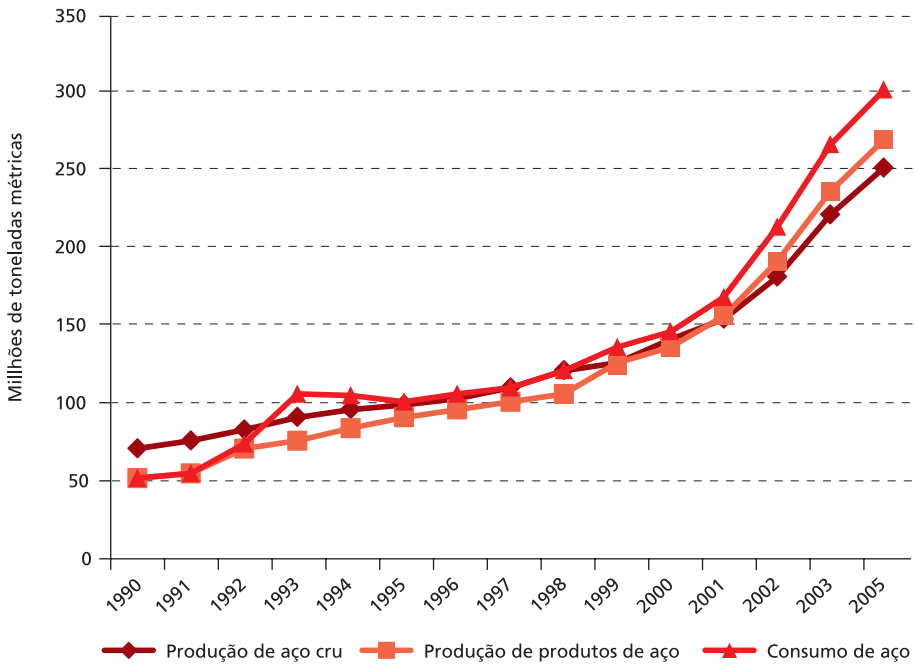
O gráfico 8 mostra o crescimento drástico do consumo de ferro na China a partir de 2000, alcançando volume de 409 milhões Tm. em 2003, enquanto a produção doméstica de tal minério registrava apenas 261 milhões Tm. neste ano. Significativamente, a produção chinesa de ferro é de baixa concentração (média de 33% de conteúdo de ferro), com alto grau de impurezas, e é produzida em minas de pequenos e médios porte. A China importa ferro da melhor qualidade (com grau de concentração maior de 60%) principalmente da Austrália e do Brasil.

Essas tendências mostram que, tanto pela sua capacidade de produção como de consumo, a China está no caminho de dominar a indústria mundial do ferro. Notavelmente, esta indústria depende cada vez mais dos principais países produtores de ferro: Brasil, Austrália e Peru.

9.3.3 Aço

O gráfico 9 mostra que, em 2003, a produção de aço da China foi de 220 milhões Tm., equivalente a 23% da produção mundial e 15% maior que sua produção do ano anterior. Este aumento está relacionado com a indústria de automóveis, que demandou, em 2003, 37% a mais de aço que no ano anterior. A indústria de eletrodomésticos foi responsável pelo aumento de 35% da produção e a indústria naval, de 14%, neste período.

GRÁFICO 9
China: produção e consumo de aço (1990-2005)



Fonte: Menzie *et al.* (2004).

A demanda chinesa de aço duplicou, entre 2001 e 2004, devido ao auge de produção de automóveis, registrando crescimento muito mais drástico que o resto dos países asiáticos. O principal país produtor de aço na América Latina é o Brasil, para o qual foram dirigidos os investimentos chineses para a produção deste mineral. Atualmente, está se negociando um investimento de US$ 3,29 bilhões da empresa chinesa Wuhan Iron and Steel Corp, em acordo com a empresa brasileira LLX, destinado à construção de uma fábrica de aço em São João da Barra (apêndice).

10 A AMÉRICA LATINA E A DISPUTA GLOBAL POR MINERAIS ESTRATÉGICOS

No tabuleiro da geopolítica mundial, a disputa global por minerais estratégicos direcionará os movimentos dos grandes consumidores de minerais para as principais reservas do planeta. A estratégia das potências hegemônicas inclui ação articulada e complexa para derrubar as barreiras políticas e econômicas, a fim de permitir o acesso de longo prazo sobre estes recursos.

Essa dinâmica não se reduz ao âmbito comercial e, portanto, ao consumo da produção mundial, senão que se desdobra necessariamente em uma política de gestão e domínio das reservas mundiais. A maioria dos contratos de pesquisa

e exploração de recursos minerais assinados entre as empresas mineradoras – grande parte das quais são de capital norte-americano, europeu ou chinês – e os países latino-americanos tem um marco regulatório que garante às primeiras longos períodos de operação, que vão de 20 a 40 anos. Observa-se, por exemplo, os contratos de exploração de gás natural assinados entre os governos do Peru e da China entre 2005 e 2006, no valor total de, aproximadamente, US$ 1 bilhão e com duração prevista de 40 anos. Mais recentemente, em 2010, estabeleceu-se acordo entre a empresa pública chinesa China Minmetals Corp, por meio da sua filial peruana Lumina Cooper SAC, para investimentos que ascendem a US$ 2,5 bilhões na extração de cobre durante 20 anos. Em 2005, a estatal chinesa Shengli International Petroleum Development Co. Ltda. assinou acordo com a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos para investir US$ 1,5 bilhão no setor de petróleo e gás ao longo de 40 anos.[10]

Os descobrimentos de novas jazidas e grandes reservas de minerais estratégicos também orientarão a mudança de interesses geopolíticos de um país a outro, ou de uma região a outra. Dessa forma, um mapa dinâmico, que atualize permanentemente o volume de reservas de minerais na América Latina, torna-se ferramenta muito útil para prever a mudança de interesses geopolíticos na região e o surgimento de novos territórios de disputa e conflito no continente.

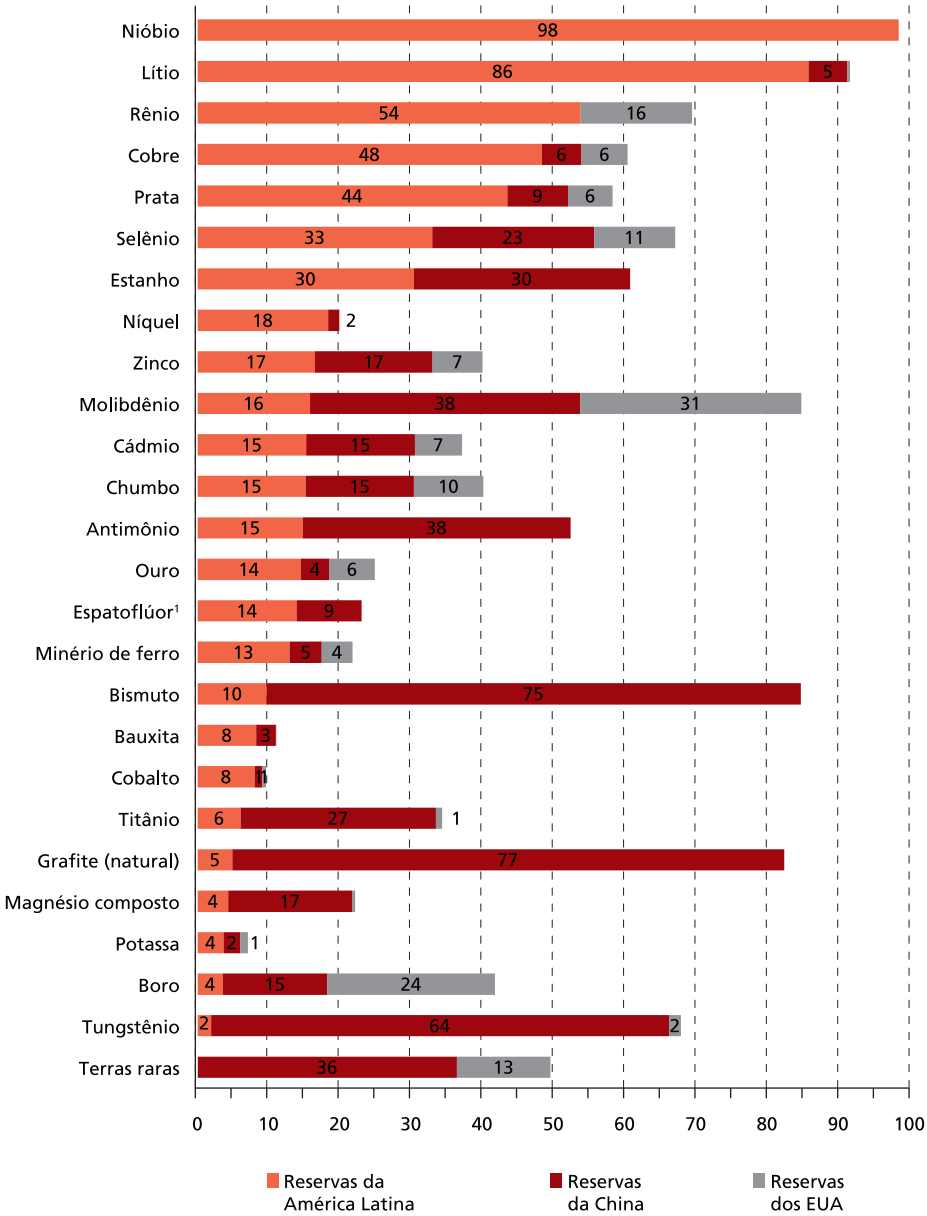
O gráfico 10 mostra as reservas de minerais selecionados da América Latina, da China e dos Estados Unidos em relação às reservas mundiais em 2009. Certamente, os interesses estratégicos das potências hegemônicas e emergentes em relação a estas matérias-primas não podem ser analisados unicamente a partir do consumo e da produção mundial, mas, principalmente, por intermédio de inventário dinâmico das reservas mundiais. Uma análise mais minuciosa poderia comparar o comportamento histórico da produção em relação às reservas de minerais estratégicos nos países que detêm estes recursos, com o objetivo de construir taxas de drenagem/esgotamento de reservas e políticas de incremento ou diminuição da produção nos limites estabelecidos a partir de estratégias nacionais e regionais de uso destes recursos. Trata-se de criar instrumentos analíticos para a tomada de decisões e a elaboração de políticas públicas de países e regiões produtoras de matérias-primas que permitam gestão econômica mais eficiente dos seus recursos.

10. Para mais detalhes de acordos e contratos da China com os países latino-americanos, conferir o apêndice.

GRÁFICO 10

Reservas de minerais estratégicos da América Latina, da China e dos Estados Unidos em relação às reservas mundiais (2009)

(Em %)



Fonte: USGS (2010b).

Elaboração da autora.

Nota: [1]A reserva dos Estados Unidos encontra-se indisponível.

Esses dados mostram a grande participação da América Latina nas reservas mundiais de minerais. Em primeiro lugar, aparece o nióbio, mineral que continua sendo intensamente usado para a produção de aço e, em menor proporção, na indústria aeroespacial. Portanto, é mineral extremamente importante não só para os Estados Unidos, mas também para a China, que emerge como o grande consumidor de aço do mundo.

O lítio foi considerado nesse gráfico ainda sem os últimos descobrimentos das reservas na Bolívia, depois dos quais a América Latina passa a abrigar 99% das reservas mundiais (91% na Bolívia, 7% no Chile e 1% na Argentina). Pela importância estratégica deste minério, como já foi indicado anteriormente, pode-se esperar uma pressão crescente por parte dos Estados Unidos sobre a gestão do lítio na Bolívia, que está em mãos da empresa estatal Corporação Mineira de Bolívia (Comibol – em espanhol, Corporación Minera de Bolivia).

O rênio, minério do qual os Estados Unidos dependem de 79% de importação de outros países, principalmente do Chile, tem 54% das suas reservas na região (Chile e Peru). Apesar de os Estados Unidos terem participação de 16% nas reservas mundiais deste minério, sua produção não abastece a totalidade do consumo interno.

Pelo volume de minério importado pelos Estados Unidos e o impacto que tem na sua economia, o cobre é caso de particular importância para a América Latina: a região tem 48% das reservas mundiais (Chile, 30%; Peru, 12%; e México, 7%) e quase 44% da produção mundial (Chile 34%; Peru, 8%; e México, 1,6%), segundo dados de 2009. O consumo de cobre dos Estados Unidos depende de 23% de importações líquidas. Vinte e um por cento das suas importações líquidas de cobre provêm da América Latina. O que quer dizer que quase todo o cobre que os Estados Unidos importam tem sua origem na região. Por sua vez, a China, que possui apenas 6% das reservas mundiais e taxa semelhante de participação na produção mundial, segundo dados de 2008, consumia 4,81 milhões Tm.[11] de cobre refinado – ou seja, 30% da produção mundial neste período. Isto é, em 2008, a China tinha participação de 6% na produção e de 30% no consumo mundial de cobre.

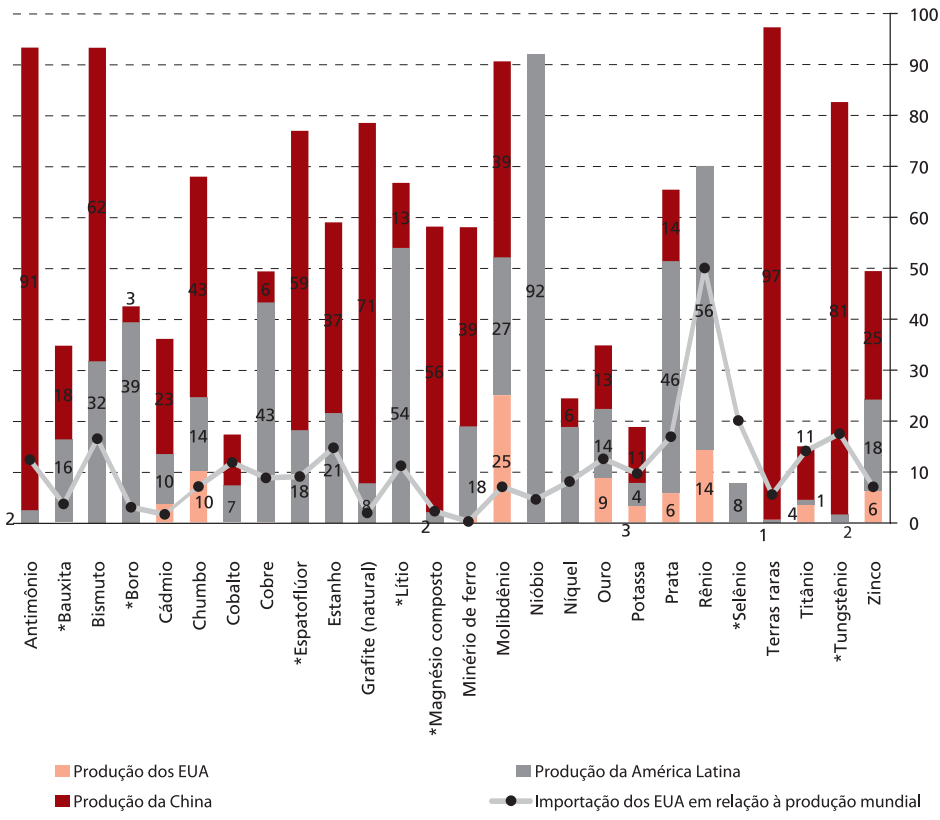
Esse panorama indica que a América Latina é espaço vital para o abastecimento de cobre, tanto para os Estados Unidos quanto para a China. Enquanto o primeiro mostra consumo estável em relação a este minério ao longo dos últimos anos, a China vem incrementando seu consumo em quase 10% ao ano.[12]

11. Ver a seção sobre a China em USGS (2010a, p. 8).

12. Ver a seção sobre a China em USGS (2010a, p. 8).

O gráfico 11 mostra a produção de minerais selecionados dos Estados Unidos, da China e da América Latina em relação à produção mundial, incluindo as importações dos Estados Unidos para 2009.[13]

GRÁFICO 11
Produção de minérios estratégicos dos Estados Unidos, da China e da América Latina em relação à produção mundial e à importação para consumo nos Estados Unidos (2009)
(Em %)



Fonte: USGS (2010b).
Elaboração da autora.
Nota: [1]A produção dos Estados Unidos não está disponível na fonte.

Os dados oferecem um panorama dos interesses dos Estados Unidos medidos a partir de suas importações de minérios, cuja produção mundial provém fundamentalmente da América Latina e da China. A crescente demanda da China

13. O comportamento das variáveis em 2009 não registra grandes diferenças com relação ao ano anterior, como se esperaria como consequência da crise econômica de 2008.

pelos minérios selecionados tem como consequência que o país tenda a consumir a totalidade da sua produção e, ainda, precise importar estes recursos de outras regiões para diminuir seu déficit. Diante desta situação, os Estados Unidos devem orientar cada vez mais o abastecimento de seu consumo a importações provenientes da América Latina. O comportamento da linha de importações indica que os casos mais vulneráveis para os Estados Unidos são o bismuto, o cobre, o estanho, o lítio, o nióbio, o níquel, o ouro, a prata, o rênio, o titânio e o zinco, em relação aos quais sua produção é muito menor que sua demanda.

A China tem liderança absoluta em relação à produção de terras preciosas, para a qual tem desenvolvido uma política industrial específica, atraindo a produção de aparelhos de televisão e telas de computadores da Coreia do Sul para seu território. A América Latina tem a liderança absoluta em relação ao nióbio e está indo nesta direção no que diz respeito ao lítio. Esta situação coloca a necessidade urgente de se elaborar uma política regional de industrialização do lítio, que movimente a produção de baterias recarregáveis de dispositivos eletrônicos portáteis do Sudeste asiático para a América do Sul. Certamente, isto requer a criação de um grande centro de pesquisa científica e tecnológica deste mineral, além de uma estratégia de apropriação de inovações com os atuais centros de produção de eletrônicos ligados a este mineral. A gestão econômica destes minerais requer desenvolver equipamentos de pesquisa multidisciplinares, cujo campo de estudo deve ir desde a pesquisa geológica para a extração deste minério com o menor impacto ambiental possível, até a pesquisa científica dirigida a desenvolver tecnologia de ponta em relação à produção derivada destas matérias-primas. Pela envergadura deste projeto, este só pode se desenvolver como parte de uma política regional.

10.1 China e América Latina

Nos últimos anos, a China tem incrementado drasticamente suas relações comerciais com a América Latina. Como mostra a tabela 1, passou a ser um dos principais destinos das exportações de quase todos os países da região, ao mesmo tempo em que se tornou uma das principais origens das importações destes países. Os casos mais relevantes são o Chile e o Brasil, para os quais a China ocupa o primeiro lugar de destino das suas exportações. Depois, estão Argentina, Costa Rica e Peru, para os quais a China ocupa o segundo lugar de destino das suas exportações. No que diz respeito às importações, o Paraguai tem na China o primeiro lugar de origem destas. Nos casos do Peru, do Equador, da Colômbia, do Chile e do Brasil, a China ocupa o segundo lugar. Outro caso que chama atenção é a Venezuela, para a qual a China passou do 37º para o terceiro lugar de destino das exportações e do 18º para o terceiro lugar de origem das importações, em oito anos, de 2000 a 2008.

Essa conjuntura só pode ser entendida a partir da constatação de que a América Latina tem uma importância crescente para a economia chinesa, como mercado de destino de bens manufaturados e fonte de recursos naturais. Certamente, para conseguir crescimento tão grande em período relativamente curto, foi necessária uma gestão articulada do governo chinês, que assumiu novas dimensões com a aprovação da sua política para a América Latina e o Caribe em 2008.

TABELA 1
América Latina: lugar que ocupa a China no comércio de alguns países selecionados (2000 em relação a 2008)[1,2]

País	Exportações		Importações	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Bolívia	12	10	8	6
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colômbia	35	4	15	2
Costa Rica	26	2	16	3
Equador	13	9	10	2
El Salvador	35	16	18	5
Guatemala	30	18	15	4
Honduras	35	11	18	7
México	25	5	6	3
Nicarágua	19	14	18	4
Panamá	22	4	17	4
Paraguai	11	9	4	1
Peru	4	2	13	2
Uruguai	5	8	6	3
Venezuela	37	3	18	3

Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Notas: [1] No caso de Honduras e Nicarágua, o dado corresponde a 2007.

[2] Os países da União Europeia (UE) foram considerados como um só destino.

No apêndice A, oferece-se informação detalhada dos investimentos chineses na América Latina. Os principais setores em que a China tem investido são mineração, petróleo e gás e, em menor proporção, produtos agrícolas. Entre 2005 e 2010, assinou diversos acordos bilaterais, ou sob a forma de *joint venture,* entre empresas estatais e mistas para a extração e a produção de cobre com os dois principais produtores deste mineral na América Latina (Chile e Peru), com investimentos que chegam a 13 bilhões de dólares. No Brasil, os investimentos chineses destinados aos setores de mineração e petróleo ascenderam a US$ 12 bilhões, em 2009. Com a Bolívia, a China assinou acordos bilaterais para a exploração de petróleo e gás com investimento aproximado de US$ 1,5 milhões. No Equador, investiu mais de

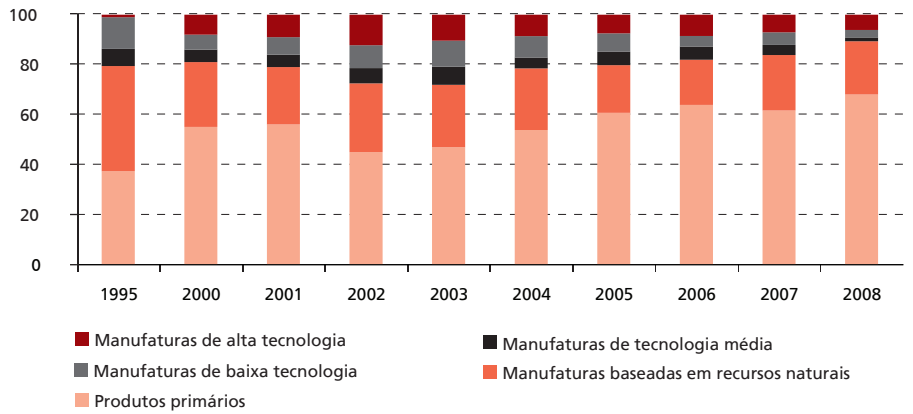
US$ 2 bilhões, entre 2005 e 2009, incluindo empréstimos que serão pagos com petróleo e óleo combustível. Com a Argentina, assinaram-se acordos que incluíam a exportação de produtos agrícolas para a China, a partir dos quais a Argentina se converteu no terceiro maior exportador de alimentos para o país.

Mas, talvez, o maior investimento realizado pela China na região esteja na Venezuela, país com o qual assinou acordo (TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA, 2010) para financiamento de longo prazo, oficializado em 16 de setembro de 2010. Este acordo inclui crédito de 20 bilhões de dólares para financiar 19 projetos de desenvolvimento integral em oito setores: mineração, eletricidade, transporte, moradia, finanças, petróleo, gás e petroquímica. Este financiamento será pago por meio de linha de crédito para a venda de petróleo cru para a China em quantidades escalonadas: para 2010, o limite mínimo foi de 200 mil barris diários; para 2011, será de 250 mil barris diários; e para 2012, de não menos de 300 mil. Se a isto são adicionados os 500 mil barris que a Venezuela já envia diariamente à China e os 400 mil barris que produzirá uma empresa mista binacional na faixa petrolífera do Orinoco, em 2012, a Venezuela estará enviando à China mais de 1 milhão de barris diários, a mesma quantidade que exporta aos Estados Unidos. Por sua vez, a China realizou investimentos na Venezuela vinculados a 50 projetos para a produção de alumínio, bauxita, carbono, ferro e ouro, além de investimento de US$ 16 trilhões na faixa petrolífera do Orinoco, o que permitirá que a Petróleos de Venezuela S/A (PDVSA) eleve em quase 1 milhão de barris diários sua produção (ZIBECHI, 2010).

O crescente interesse da China na América Latina, seus investimentos em numerosos projetos de desenvolvimento e de exploração e produção de minerais, além de sua aliança estratégica com a Venezuela, que até a data chega a um investimento chinês de US$ 44 bilhões, constituem elementos importantes para as mudanças hegemônicas em andamento e a nova geopolítica mundial.

Por sua vez, o deslocamento da China como principal destino das exportações da América Latina não significou nenhuma mudança em relação ao valor adicional destas. O gráfico 12 mostra a participação relativa crescente das matérias-primas na composição das exportações da região. Ao mesmo tempo, as manufaturas baseadas em recursos naturais diminuíram gradualmente sua participação relativa no conjunto de exportações da região, enquanto os produtos de alta tecnologia aparecem timidamente a partir de 2000, com participação de menos de 10% do total. Isto pode ser explicado não apenas por drástica elevação da demanda chinesa de matérias-primas e *commodities* da América Latina, o que incrementou o peso relativo destes recursos em relação aos produtos de maior valor agregado, ainda quando estes últimos também tivessem registrado incremento das exportações, mas também pode significar a reprodução de modelo exportador de matérias-primas de baixo valor agregado.

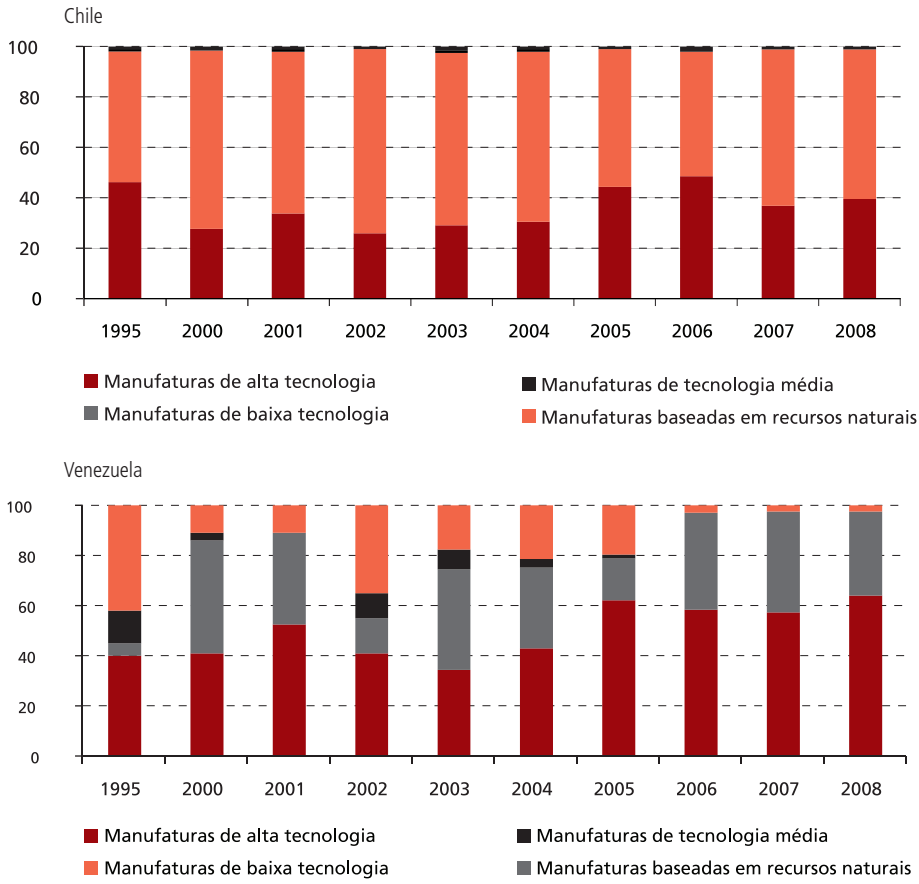
GRÁFICO 12
América Latina e o Caribe: exportações da região para a China, por conteúdo tecnológico (1995-2008)
(Em %)

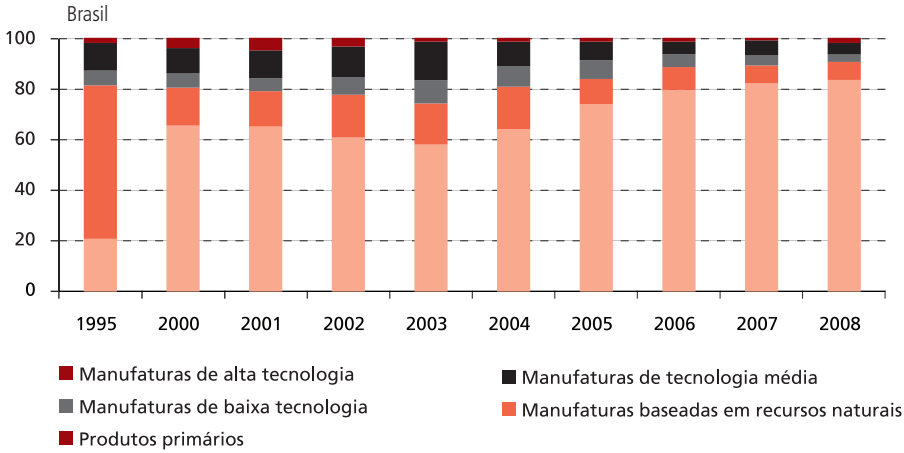


Fonte: Cepal, sobre a base da Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco de Dados Estatísticos sobre o Comércio de Mercadorias (COMTRADE).

O gráfico 13 compara as exportações de Chile, Venezuela e Brasil para a China em relação ao conteúdo tecnológico destas. Interessante ressaltar que o Brasil, que possui o maior parque industrial da América do Sul, exporta produtos primários em maior proporção que os outros dois países. De 1995 a 2008, o peso relativo de produtos primários nas exportações brasileiras incrementou-se de 20% a mais de 80% no final do período, destacando-se os minerais de ferro e a soja. Este processo de reprimarização das exportações brasileiras à China tem comportamento mais drástico do que a média na região. O Chile consegue manter peso relativo maior de manufaturas baseadas em recursos naturais na composição das suas exportações. Em 2008, aproximadamente 60% das suas exportações eram manufaturas e 40%, produtos primários. De 2000 a 2008, a Venezuela conseguiu manter participação média de 40% de manufaturas baseadas em recursos naturais. Em todos os casos, a exportação de manufaturas de alta tecnologia é quase inexistente. No caso do Brasil, não passa de 3% ou 4% das exportações totais.

GRÁFICO 13
Chile, Venezuela e Brasil: exportações para a China, por conteúdo tecnológico (1995-2008)
(Em %)





Fonte: Cepal, sobre a base da ONU, o COMTRADE.

11 CONCLUSÕES

A conjuntura latino-americana contemporânea está marcada por grandes avanços nos projetos e nos processos de integração regional. À dinâmica complexa de integração das nações acompanha também a integração dos povos e dos movimentos populares, com crescente poder de pressão social e participação na elaboração de políticas públicas que refletem a afirmação do movimento democrático. Neste contexto, princípio que adquire cada vez maior centralidade é o da soberania, como a capacidade de autodeterminação dos Estados, das nações, dos povos e das comunidades.

Essa soberania significa também a apropriação das gestões econômica e científica dos recursos naturais, que permitam elaborar estratégias de desenvolvimento a partir de inventário regional dos minerais não combustíveis, do petróleo, do gás natural, da água, dos ecossistemas, da biodiversidade etc.

Os dados mostram que a América Latina tem enormes condições de negociação em relação a minerais estratégicos, cujas principais reservas se encontram na região. Torna-se claro o alto grau de vulnerabilidade e dependência de importações que os Estados Unidos têm no que diz respeito a um grande número de minerais que a América Latina produz.

A crescente relação comercial e econômica com a China representa a oportunidade de desenvolver uma relação estratégica, que deixe de reproduzir na América Latina o modelo de exportações de matéria-prima de baixo valor agregado e dirija-se a uma estratégia de industrialização de seus recursos naturais baseada também em desenvolvimento científico e na produção de conhecimento e informação que eleve as condições de vida de sua população.

É necessária uma política regional de industrialização dos recursos naturais, principalmente daqueles em que a América Latina possui reservas importantes. Esta política precisa se apropriar da pesquisa científica e tecnológica em relação aos minerais, orientada a desenvolver tecnologias de extração com o menor impacto ambiental possível, de conhecimento profundo dos materiais e sua aplicação industrial e de inovação tecnológica e novos usos industriais.

Esses objetivos exigem também a criação de instrumentos de análise para gestão mais eficiente dos recursos minerais. Isto significa:

- elaboração de um *inventário dinâmico regional*[14] que inclua as reservas estimadas, reservas provadas e zonas de extração e produção de minerais. Este inventário requer trabalho de pesquisa centralizada com capacidade de atualização permanente;
- construção de modelos analíticos para elaborar taxas de esgotamento ou drenagem de recursos minerais correlacionando níveis de reservas, produção, tendências da demanda regional e mundial e dinâmica dos ciclos tecnológicos; e
- medição do impacto ambiental e social de extração e produção, para calcular taxas de compensação e estratégias de recuperação ambiental.

Ao mesmo tempo, é necessário ter clareza acerca do crescimento da disputa por minérios como uma das tendências dominantes no plano mundial. A América Latina aparece como uma das grandes regiões em disputa. A China procura agressivamente minérios na África e no continente latino-americano, conforme se pode observar no apêndice A, sobre acordos bilaterais e investimentos da China na região. Esta diversidade de atores mundiais pode ser utilizada como instrumento positivo para assegurar a soberania e aumentar a capacidade de negociação da América Latina.

A América Latina tem condições para participar na formação do preço internacional de minérios. Uma política de formação de cartéis de produtores orientada a recuperar a gestão de produção, reservas, industrialização e comércio destes recursos significa claramente uma política de recuperação de soberania e afirmação dos objetivos regionais. O exemplo da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) é referência fundamental para a realização destes objetivos.

Uma política adequada de gestão de recursos na América Latina deve levar em conta, urgentemente, a diminuição drástica do efeito devastador deste setor no meio ambiente. A gestão soberana dos recursos naturais precisa de uma estratégia

14. Trata-se de proposta de ferramenta de medição de *stocks* com capacidade de atualização permanente e de tecnologia satelital para o mapeamento e a monitoração de reservas geológicas a disposição dos governos da região.

científica, orientada ao conhecimento profundo da natureza, das zonas ecológicas, dos ecossistemas e da biodiversidade que a região possui. Intensifica-se no mundo a pesquisa científica para o desenvolvimento de novos materiais. A América Latina não pode manter-se a margem deste processo.

Vale a pena reafirmar, a partir das informações mostradas nesta pesquisa, que a América Latina tem ampla capacidade de negociação com os Estados Unidos em relação a minérios estratégicos, além de grande capacidade de formação internacional de preço destes. Nem uma, nem outra condição favorável é usada pelos países da região para melhorar as condições de troca e comercialização destes recursos. Menos ainda se outorga importância suficiente ao enorme potencial que a região tem para avançar em direção a uma política de industrialização destes, dirigida a adicionar valor às suas exportações. Certamente, estes são desafios que precisam ser considerados na agenda de discussão e ação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e, em geral, dos vários fóruns de integração regional em desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ACELERAR la ejecución de acuerdos. **Cambio**: periódico del Estado plurinacional boliviano, abr. 2011. Disponível em: <http://www.cambio.bo/noticia.php?fecha=2011-04-01&idn=42145>.

AYERBE, L. F. (Org.). **De Clinton a Obama**: política dos Estados Unidos para a América Latina. São Paulo: UNESP, 2009. 255 p.

BOLÍVIA. Ministério de Mineração e Metalúrgica da Bolívia. Minería al día. **Boletim Mineiro**, ano 3, n. 111, 22 abr. 2009.

_____. _____. Minería al día. **Boletim Mineiro**, ano 4, n. 133, 1º abr. 2010.

CECEÑA, A. E. **Hegemonía, emancipaciones y políticas de seguridad en América Latina**: dominación, epistemologías insurgentes, territorio y descolonización. Lima: Programa Democracia y Transformación Global, 2008. 151 p.

FRANK, A. G. **Asian age**: reorient historiography and social theory. Amsterdam: Casa, 1998. 39 p. (The Werheim Lecture, 1998)

HERRERA, A. O. A nova onda tecnológica e os países em desenvolvimento, problemas e opções. **Revista Política e Administração** (FESP), Rio de Janeiro, v. 1, n. 3, p. 373-387, out./dez. 1985.

HILLARY Clinton warns Latin America off close Iran ties. **BBC News**, 11 Dec. 2009. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:KlgrVJ-JpvYJ:www.bbc.co.uk/2/hi/8409081.stm+hillary+clinton+declariones+sobre+venezuela&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>.

IN ZONE: an electric car really works. **The Economist**, 7 Sept. 2010.

KONDRATIEV, N. D. Los grandes ciclos de la vida económica. **The Review of Economics Statistics**, v. XVII, n. 6, nov. 1935. Disponível em: < www.eumed.net/cursecon/textos >.

LEE, J.-A. Samsung, LG gain approval for LCD plants in China. **Wall Street Journal**, 5 Nov. 2010.

MENZIE, D. *et al*. **China's growing appetite for minerals**: open-file report 2004-1374. Reston: U.S. Geological Survey, 2004.

PEREZ, C. **Revoluciones tecnológicas y capital financiero**: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza. México: Siglo XXI, 2004. 269 p.

PILLOT, C. **Main trends for the rechargeable battery market worldwide 2004-2010**. Paris, 14-16 June 2005. 26 p.

_____. **Present and future market situation for batteries**. Frankfurt: Avicenne Développement, 2009

SAGÁRINAGA, R. S. E viene la "Guerra del lítio?" **El Deber**, oct. 2007. Disponível em:<http://www.eldeber.com.bo/extra/2007-10-28/nota.php?id=071024185421>.

SANTOS, J. F. **Relatório Técnico 66**: perfil do chumbo. Brasília: MME, set. 2009. Disponível em: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/a_transformacao_mineral_no_brasil/P40_RT66_Perfil_do_Chumbo.pdf>.

SCHUMPETER, J. **Socialismo, capitalismo e democracia**. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961. 488 p.

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA. Lei nº 39.511. **La Gaceta Oficial**, Caracas, 16 sept. 2010.

UNITED STATES. The White House. **National security strategy**. Washington, May 2010. 60 p.

USGS – UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY. **2006 Minerals Yearbook**. Reston: USGS, June 2007a.

_____. **Facing tomorrow's challenges**: U. S. Geological Survey science in the decade 2007-2017. Reston: USGS, 2007b (U. S. Geological Survey Circular, n. 1.309). 70 p.

_____. **2007 Minerals Yearbook**. Reston: USGS, July 2008.

_____. **Mineral Industry Surveys 2009**. Reston: USGS, 2009.

_____. **2008 Minerals Yearbook**. Reston: USGS, July 2010a.

_____. **Mineral commodity summaries 2010**. Reston: USGS, 2010b. 193 p.

WILBURN, D. R. **Material use in the United States**: selected case studies for cadmium, cobalt, lithium, and nickel in rechargeable batteries. Reston: USGS, 2008. 19 p. (Scientific Investigations Report 2008-5.141)

ZIBECHI, R. **República Bolivariana da Venezuela**: obra geopolítica global. Alai-amlatina, 24 set. 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BEBBINGTON, A. (Ed.). **Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas, una ecología política de transformaciones territoriales**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2007. 349 p.

BORON, A. (Org.). **Nueva hegemonía mundial: alternativas de cambio y movimientos sociale**s. Buenos Aires: CLACSO Libros, 2003. p. 195.

BRUCKMANN, M. Que les péruviens pauvres arrêtent de quémander! **Le monde diplomatique**, v. 666, p. 16-17, sept. 2009. Édition internacional.

_____. Civilización y modernidad: el movimiento indígena en América Latina. **Revista Comunicação & Política**, v. 28, n. 1, enero/abr. 2010.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **La República Popular China y América Latina y el Caribe**: hacia una relación estratégica. Santiago de Chile: Cepal, 2010. 26 p.

FLEISCHER, L. Venezuela. *In*: WEINTRAUB, S.; HESTER, A.; PRADO, V. (Org.). **Energy cooperation in Western Hemisphere**: benefits and impediments. Washington: Center of Strategic and International Studies, 2007.

RAMIREZ, S. O.; LINERA, A. G.; STEFANONI, P. **No somos juguete de nadie**: análisis de la relación de movimientos sociales, recursos naturales, Estado y descentralización. La Paz: Plural Editores, 2006. 419 p.

SANTOS, T. **A politização da natureza e o imperativo tecnológico**. Niterói: GREMIMT, 2002 (Texto para Discussão, série 1, n. 7). 7 p.

_____. **Economía mundial**: la integración latinoamericana. México: Plaza Janes, 2004. 314 p.

SAXE-FERNANDEZ, J. **Terror e império**: la hegemonía política y económica de Estados Unidos. México: Debate, 2006. 303 p.

UNITED STATES. **Department of State. Strategic Plan 2000**. Sept. 2000.

_____. The White House. **National security strategy**. Washington, 2002, 35 p.

_____. _____. **National security strategy**. Washington, 2006, 35.

APÊNDICE

Convênios e investimentos da República Popular da China em países latino-americanos (2005-2010)

Título/Tipo de convênio	Principais setores econômicos envolvidos	Ano	Termos e objetivos dos convênios
Chile			
Acordo entre Minmetals Corporation/Codelco (*joint venture*)	Mineração	2005	A chinesa Minmetals Corporation assinou um acordo (*joint venture*) com a estatal chilena produtora de cobre, Corporación Nacional del Cobre (Codelco), para investir, inicialmente, US$ 550 milhões, podendo chegar a US$ 2 bilhões.[7]
Acordo de Livre Comércio	Comércio e serviços	2006	O Acordo estabelece a criação de uma Área de Livre Comércio, tendo como objetivo estimular a expansão e a diversificação do comércio entre as partes; eliminar barreiras ao comércio e facilitar a circulação transfronteiriça de mercadorias entre as partes; promover condições de concorrência leal na área de comércio livre etc. O Chile foi o primeiro país da região com que China firmou um Tratado de Livre Comércio (TLC), abrindo seu mercado com preferências comerciais e possibilitando elevar significativamente o intercâmbio. O acordo determina a eliminação das tarifas de 97% dos produtos de ambos os países durante um período de 10 anos. *O comércio bilateral entre China e Chile se multiplicou 1.500 vezes desde 1970 a 2010, passando de 14 milhões de dólares a 22 bilhões na atualidade.* Disposições contidas no Acordo complementar referem-se às seguintes mercadorias originárias de ambos países: produtos minerais extraídos; plantas e produtos vegetais colhidos, produtos de origem animal, entre outros.[1]
Acordo complementar sobre o Comércio de Serviços da Área de Livre Comércio entre o Governo da República Popular da China e o Governo da República do Chile (TLC)	Comércio e serviços	2008	
Costa Rica			
Tratado de Livre Comércio	Comércio e serviços	2010	Objetivos do Tratado: estimular a expansão e diversificação do comércio entre as Partes; facilitar o comércio de mercadorias e serviços; establecer normas que garantam um ambiente regulado e transparente para o comércio de mercadorias e serviços entre as Partes; aumentar as oportunidades de investimento nos territórios das Partes; assegurar uma adequada e efetiva proteção dos direitos de propriedade intelectual nos territórios das Partes, considerando a situação econômica e a necesidade social ou cultural de cada Parte, assim como promover a inovação tecnológica e a transferência e disseminação de tecnologia entre as Partes; confirmar seu compromisso com a promoção do comércio e reafirmar a aspiração de alcançar um balanço apropriado entre os componentes econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável; criar procedimentos efetivos para a implementação e aplicação do Tratado, para sua administração conjunta e para a solução de controvérsias; e estabelecer um marco para maior cooperação bilateral para ampliar e melhorar os benefícios do Tratado.[2]
Peru			
Cooperation Understanding Memorandum for Investment Promotion; Agreement for Promotion of Cooperation of Private Investments; Cooperation Understanding Memorandum for Further Cooperation in Exploration, Exploitation of Petroleum and Natural Gas, and in Oil Refining and Chemicals (acordos bilaterais)	Petróleo, gás natural e minérios	2005/2006	Os governo da China e do Peru assinaram em 2005 alguns acordos visando investimentos e cooperação tecnológica na exploração de petróleo e gás natural. Segundo o *Joint Feasibility Study,* elaborado pelos dois governos, a China National Petroleum Corporation deveria investir US$ 83 milhões para exploração de recursos energéticos. Os acordos, com duração prevista de 40 anos, envolviam investimentos de até US$ 1 bilhão. De acordo com as estatísticas oficiais da agência PROINVERSIÓN (Joint Feasibility Study, 2006), o investimento estrangeiro direto no Peru seria de um total de US$ 15,4 bilhões ao final de 2006, enquando o investimento direto chinês somaria US$ 122.16 milhões, a maioria destinada para o setor de mineração. A maioria do aporte então registrado pela PROINVERSIÓN foi atribuído à exploração do ferro através da Hierro Peru (antiga estatal), comprada pela Shougang Corporation em 1992.[2]
Peru Copper Inc./Chinalco (joint venture)	Minérios	2007	Peru Copper Inc. foi comprada pela estatal Aluminum Corp. of China Ltd (Chinalco) por US$792 milhões. Esta obteve assim o direito de atuar no projeto Toromocho (região andina de Junín), um rico depósito de cobre e zinco.[7]

(Continua)

(Continuação)

Título/Tipo de convênio	Principais setores econômicos envolvidos	Ano	Termos e objetivos dos convênios
Chile			
China Minmetals Corp/ Lumina Copper SAC (investimentos)	Minérios	2010	Foi noticiado em 2010 um investimento de US$ 2,5 bilhões no projeto de exploração de cobre conhecido como Galeno, a ser efetuado pela companhia estatal China Minmetals Corp. através de sua subsidiária peruana Lumina Copper SAC. Os investimentos provenientes da China, conforme o noticiário, chegam a US$11 bilhões, incluindo os US$2 bi do projeto Toromocho (Chinalco). Segundo a Northern Peru Copper este projeto deverá produzir em torno de 144,000 toneladas (metric tons) de cobre por ano, durante 20 anos.[3]
Venezuela			
Strategic Energy Plan (empréstimo)	Petróleo e minérios	2001-2011	O Strategic Energy Plan foi assinado em 2001 durante visita do presidente venezuelano Hugo Chávez à China, determinando provisões para o aumento de exportações de petróleo para a China e a concessão de empréstimo para o setor agrícola venezuelano. Em dezembro de 2004, numa terceira visita à China, Chávez assinou acordos relacionados a extração de petróleo e gás natural que resultaram em investimento de US$ 350 milhões em 15 campos de petróleo venezuelanos, bem como um adicional de US$ 60 milhões em projetos de gás natural.[9] Mais recentemente, o China Railway Resources Group Co Ltd. adquiriu dois terços da joint venture responsável pela exploração de Las Cristinas, com reserva de ouro estimada em 17 milhões de oz (1 oz = 0.028349 kg).[8]
Investimentos	Petróleo	2009	Venezuela e China firmaram acordo para investimentos totalizados em US$16 bilhões ao longo de três anos, a fim de aumentar a produção de petróleo em várias centenas de milhares de barris por dia na faixa do Orinoco.[7]
Empréstimo	Petróleo	2010	Foi anuciado em abril deste ano o empréstimo de US$ 20 bilhões por meio do qual a China estaria buscando garantir seu abastecimento de petróleo.[10]
Brasil			
Empréstimo	Petróleo	2009	O Banco de Desenvolvimento da China (China Development Bank) anunciou o empréstimo de US$10 bilhões para a Petrobras em troca da garantia de abastecimento de petróleo pela próxima década.[7]
Investimentos	Petróleo, mineração, setor energético	2010	O investimento chinês no Brasil foi estimado em US$ 12 bilhões neste ano, quantia comparada aos US$82 milhões em 2009, e um total de US$ 215 milhões entre 2001 e 2009, de acordo com dados do Banco Central brasileiro. Os setores preferidos são o petrolífero, a mineração, o de aço e o setor energético. Um potential investimento de US$ 3,29 bilhões pela Wuhan Iron and Steel Corp (Wisco), em contrato com a brasileira LLX (do empresário Eike Batista), seria destinado à construção da fábrica de aço de Porto do Açu, em São João da Barra. Este seria o maior investimento já feito no Brasil. No campo da construção civil, a Sany Heavy Industry, fabricante de máquinas para construção civil, planeja gastar US$ 100 milhões ao instalar uma fábrica em São José dos Campos (SP).[4]
Fluxo comercial	Minérios (ferro)	2004/2006	A China é o principal comprador do minério de ferro produzido no Brasil, com importações de US$ 1,785 bilhão em 2005 (+60% sobre 2004), continuando a expandir suas importações em 2006 (US$ 2,629 bilhões, crescimento de +47% sobre 2005). A participação da China na pauta de importações brasileira passou de 2,19% em 2000 para 8,7% em 2006.[5]
Cuba			
Acordos bilaterais	Petróleo	2005/2006	Em 2005, a gigante chinesa Sinopec Corp. assinou um acordo com a estatal Cubapetroleo (Cupet) para juntas extrairem o petróleo da ilha caribenha.[10]
Joint venture	Mineração e petróleo		A estatal chinesa Minmetals investiu US$ 500 milhões numa *joint venture* para explorar, em um ano, 68 mil toneladas de ferro e níquel. [7] A China é hoje o maior parceiro comercial de Cuba, depois da Venezuela. As exportações cubanas aquele país aumentaram de menos de 6%, em 1998, para mais de 18% em 2006. Os investimentos concentram-se em mineração de níquel e nos campos de petróleo cubanos.

(Continua)

(Continuação)

Título/Tipo de convênio	Principais setores econômicos envolvidos	Ano	Termos e objetivos dos convênios
Bolívia			
Acordos bilaterais	Petróleo	2005	A chinesa Shengli International Petroleum Development Co. Ltd. assina um acordo com a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolovianos para investir US$ 1,5 bilhões nos setores de petróleo e gás ao longo de 40 anos.[7]
Empréstimos	Gás natural	2009	Anunciado empréstimo chinês de US$60 milhões, que será usado na compra de equipamentos de perfuração de gás natural e para expansão da rede de distribuição doméstica de gás natural, segundo o governo boliviano.[11]
Equador			
Joint venture	Petróleo	2005	O consórcio Andes Petroleum Company, que inclui as duas gigantes petrolíferas China National Petroleum Corp (CNPC) e China Petrochemical Corp (Sinopec Corp), comprou ativos da EnCana (Equador) por US$ 1.42 billion. Com a compra, o consórcio adquire cinco blocos que são capazes de produzir cerca de 75.200 barris por dia e tem reservas comprovadas de 143 milhões de barris, bem como 36% na OCP Pipeline, que é capaz de bombear 450 mil barris de petróleo por dia.[12]
Empréstimo	Petróleo	2009	China anuncia empréstimo de US$1 bilhão para o Equador, membro da OPEP, em troca da venda de petróleo ou óleo combustível a partir da estatal Petroecuador para a estatal chinesa PetroChina International Co.
Argentina			
Investimentos	Petróleo	2010	China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) comprou 50% de participação no Bridas Argentina Holdings por US$ 3,1 bilhões.
Acordos bilaterais	Comércio (produtos agrícolas)		Argentina e China fecharam acordo envolvendo a exportação de cinco produtos agrícolas. A Argentina é o terceiro maior fornecedor de alimentos para China, atrás dos Estados Unidos e do Brasil. Além disso, as trocas comerciais entre os dois países dispararam de US$ 4 bilhões em 2004 para US$ 14 bilhões em 2008, segundo dados oficiais.
México			
Fluxo comercial	Setor de comércio	2007	O segundo maior parceiro comercial mexicano é a China, representando cerca de 6% das exportações e importações do México. As relações comercias entre os dois países estão crescendo e totalizam US$ 12 bilhões por ano, a maioria dos quais favorecem fortemente Pequim. A China obteve um grande superávit comercial com o México de cerca de US$ 8,5 bilhões em 2007. O país importa menos de 1% do total das exportações do México, mas é o segundo fornecedor das importações mexicanas. Em 2003, ela ultrapassou o México como um dos maiores fornecedores das importações dos EUA, e agora o México ocupa o terceiro lugar, atrás da China e Canadá, como fonte de importações aos EUA.[12]

Fontes:[1] Acordos/Tratado de Livre Comércio, http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml

[2] Ministério de Comércio Exterior e Turismo do Peru e Ministério do Comércio da China. *China Free Trade Agreement - Joint Feasibility Study*, http://www.mincetur.gob.pe/newweb/portals/0/Peru-China%20JFS%20Final.pdf

[3] *China Mining Association*, 2010, http://www.chinamining.org/Investment/2010-10-18/1287365868d39769.html

[4] *The Economist*, http://latinamerica.economist.com/news/brazilchina-economy-deeper-inroads/3761

[5] *Site* oficial da embaixada brasileira na China, http://www.brazil.org.cn/secom/comercio_pt.htm/

[6] *Site* oficial da embaixada brasileira na China, http://www.brazil.org.cn/plano_de_acao_pt.htm

[7] *Reuters*, http://in.reuters.com/article/idINLDE62E1QQ20100315

[8] FLEISCHER, L. Venezuela (Capítulo 6). Em: WEINTRAUB, S.; HESTER, A, PRADO, V. (orgs). Energy Cooperation in Western Hemisphere: benefits and impediments. Washinghton D.C.: Center of Strategic and Internacional Studies, 2007.

[9] China Mining Association, 2010, http://www.chinamining.org/Investment/2010-06-08/1275959219d36832.html

[10] New York Times: Chávez Says China to Lend Venezuela $20 Billion, 18 de Abril 2010

[11] Reuters, http://uk.reuters.com/article/idUKN1811752920091118

[12] http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-09/16/content_478433.htm

[13] VILLARREAL, M.A. *Mexico's Free Trade Agreements* (Congressional Research Service, novembro de 2010), http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32934.pdf

[14] http://www.seeddaily.com/reports/Argentina_China_sign_historic_farm_trade_deals_999.html

Elaboração da autora.

CAPÍTULO 7

O BANCO DO SUL – ARQUITETURA INSTITUCIONAL E PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO DENTRO DE UMA ESTRATÉGIA ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA DO SUL*

Marcelo Dias Carcanholo**

Quando se inicia a análise da proposta do Banco do Sul, primeiramente se pergunta qual finalidade teria mais um banco, e qual seria a justificativa para se pensar um novo banco. Se não for para compor um esquema alternativo de financiamento, dentro de uma estratégia de desenvolvimento que rompa com a lógica neoliberal que imperou e impera na América Latina desde os anos 1970, tratar-se-ia de mais uma instituição financeira com o mesmo tipo de atuação que caracteriza historicamente a região.

Essa estratégia alternativa de desenvolvimento pressuporia uma nova forma de integração das economias da região, subvertendo a lógica liberalizante que tem prevalecido. Assim, a proposição e criação de um Banco do Sul, nestes moldes, só faria sentido dentro de uma nova arquitetura financeira, condizente com uma estratégia alternativa para a região.

1 BANCO DO SUL DENTRO DE UMA ESTRATÉGIA ALTERNATIVA DE DESENVOLVIMENTO

A temática do financiamento do desenvolvimento costuma ser trabalhada dentro dos marcos teóricos hegemônicos. Para esta perspectiva tradicional, os mecanismos de mercado – via sinalização do sistema de preços, sem interferência de nenhuma outra instituição – são a melhor forma de alocar a poupança privada, seja interna ou externa à economia em questão. Esta ideia norteia as propostas de instituições de financiamento do desenvolvimento nos projetos convencionais (liberais) de integração regional, como é o caso da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).[1]

* O autor agradece todos os pertinentes comentários de diferentes leitores, isentando-os, evidentemente, dos equívocos e insuficiências remanescentes.

** Professor associado da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense (UFF) e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

1. Ainda que se tenha a Cúpula das Américas de 2005, em Mar del Plata, na Argentina, como a culminação da derrota deste projeto para o continente, pode-se argumentar que a sua essência continua viva nos tratados de livre comércio que continuam vigentes, naqueles que estão sendo negociados no momento, assim como nos tratados bilaterais de investimentos. Ver Carcanholo, Filgueiras e Pinto (2009).

Por isso, nessa perspectiva, trata-se de dar impulso ao sistema bancário privado já existente, coadunado com um processo de desregulamentação financeira e abertura para bancos e capitais internacionais. O aumento da poupança externa e a maior liberdade para criação espontânea de poupança interna seriam os mecanismos de financiamento do desenvolvimento. Este é o marco geral de sua defesa da desregulamentação, flexibilização e abertura dos mercados financeiros para as economias periféricas construírem uma trajetória sustentada de desenvolvimento.

Contrapondo-se a essa concepção, entende-se que uma estratégia alternativa (não liberal) de desenvolvimento, além de fazer face à ideia de integração via sinalização dos mecanismos de mercado, requer pensar e construir formas de financiamento dos projetos que constituem esta estratégia de maneira diferenciada. Assim, a criação de um novo banco de desenvolvimento para a região que de fato sustente outra forma de desenvolvimento pressupõe a inserção internacional ativa das economias da região, dentro de um processo de integração diferenciado.

Independentemente do momento conjuntural na implementação da estratégia neoliberal de desenvolvimento,[2] a promessa de retomada do crescimento na América Latina não se verificou,[3] e não porque o programa de reformas estruturais pró-mercado não tenha sido aplicado a contento, como sustentam alguns defensores do neoliberalismo (KUCZYNSKI e WILLIAMSON, 2004, por exemplo), mas, ao contrário, justamente porque o desempenho medíocre foi consequência da efetiva implementação da estratégia neoliberal de desenvolvimento na região.

Tal estratégia também implicou o aumento da vulnerabilidade externa estrutural. Isto ocorreu em função da especialização produtiva e exportadora cada vez mais centrada em *commodities* e produtos industriais de baixa e média-baixa intensidade tecnológica.[4] Esta reestruturação produtiva construiu, do ponto de vista do comércio exterior, uma especialização com base na reprimarização das exportações da América Latina. Durante os anos 1990, este processo aprofundou os problemas na balança comercial, significativamente deficitária no período.

2. Costuma-se associar a aplicação do neoliberalismo apenas à sua fase mais hegemônica, os anos 1990. Entretanto, esta associação não considera que os primeiros ensaios do programa neoliberal aconteceram no Cone Sul durante os anos 1970 e, mesmo na década seguinte, os programas de ajuste estrutural, sob liderança do FMI e Banco Mundial, tinham associadas a eles reformas pró-liberalização dos mercados. Para um tratamento adequado dos distintos momentos do neoliberalismo na América Latina, pode-se consultar Villareal (1984), Foxley (1988) e Carcanholo (2005).

3. No período de maior intensificação da hegemonia prática e ideológica do neoliberalismo (1990-2004), a taxa de crescimento média da América Latina (2,6%) é muito inferior à observada entre 1971-1980 (5,6%). O resultado do período de hegemonia neoliberal, amplamente apoiado na abertura externa, só não foi pior que o obtido entre 1981 e 1989 (1,3%), considerado como a década perdida para a região, que já tinha sido a manifestação dos problemas de endividamento externo acumulado desde os anos 1970 (Ffrench-Davis, 2005, p. 20).

4. A vulnerabilidade externa estrutural é fruto das mudanças relativas ao padrão de comércio, à eficiência do aparelho produtivo, ao dinamismo tecnológico e à robustez do sistema financeiro nacional. Ela é determinada, principalmente, pelos processos de desregulação e liberalização nas esferas comercial, produtivo-real, tecnológica e monetário-financeira das relações econômicas internacionais do país. Assim, a vulnerabilidade externa é estrutural por se tratar, fundamentalmente, de um fenômeno de longo prazo (Gonçalves *et al.*, 2009).

Junto com isso, a conta de serviços apresentou enormes e crescentes déficits, o que construiu resultados negativos estruturais nas transações correntes das economias latino-americanas nestes anos. Necessidades estruturais de financiamento externo construíram a elevação das vulnerabilidades das economias, em função das reformas neoliberais aprofundadas a partir dos anos 1990.

Do ponto de vista da abertura financeira, esta permitiu o crescimento dos empréstimos diretos (para o setor privado e público) e a entrada de capital externo. Isto, na perspectiva do curto prazo, poderia ser positivo, pois financiava as contas negativas das transações correntes. No entanto, implicou a elevação do passivo externo líquido (conjunto do estoque da dívida externa com o estoque do capital externo nas economias domésticas) e, portanto, o crescimento do serviço deste passivo (serviço da dívida externa acrescido dos fluxos de pagamento em virtude do crescente estoque de capital externo – transferência de lucros e dividendos, basicamente) em momentos posteriores, o que significou o aumento da necessidade do financiamento para o futuro. Assim, a forma de financiamento dos déficits em transações correntes transferiu o problema para adiante, e em maior magnitude.

O processo de abertura de mercados – uma das pedras angulares da estratégia neoliberal de desenvolvimento – leva a uma enorme dependência dos fluxos de capitais externos para o fechamento das contas do balanço de pagamentos, dentro de um ambiente em que o sistema financeiro internacional é instável. Este processo promove o aumento da vulnerabilidade externa destas economias, uma vez que reduz sua capacidade para resistir e combater os choques externos, em contexto de fragilidade financeira. A ampliação da vulnerabilidade externa estrutural representa o aprofundamento do caráter dependente da região, em função da estratégia neoliberal de desenvolvimento.

A categoria de dependência implica uma situação em que uma economia está condicionada pelo desenvolvimento e expansão de outra à qual está subordinada, isto é, a condição de subdesenvolvimento estaria conectada estreitamente à expansão dos países centrais. Esta condição, portanto, representaria uma subordinação externa, mas com manifestações internas nos "arranjos" sociais, políticos e ideológicos.[5]

É possível identificar dois condicionantes histórico-estruturais da dependência: *i)* o fato recorrente de perda nos termos de troca, ou seja, a redução dos preços dos produtos exportados pelas economias dependentes – geralmente produtos primários ou com baixo valor agregado – *vis-à-vis* os preços dos produtos industriais e com maior valor agregado importados dos países centrais, em um

5. Santos (1970) identificou três formas históricas de dependência: *i)* colonial; *ii)* financeiro-industrial; e *iii)* tecnológico-industrial do pós-guerra, sob a liderança das empresas transnacionais. A identificação da atualidade neoliberal como uma nova forma histórica de dependência financeira poderia ser tematizada. Para tanto, ver Amaral (2006).

verdadeiro processo de transferência de valores; e *ii)* a remessa de excedentes dos países dependentes para os avançados, sob a forma de juros, lucros, amortizações, dividendos e *royalties*, pela simples razão de os primeiros importarem capital dos últimos. Isto significa que, seja pelo comércio internacional, seja pela internacionalização do capital (produtivo e de portfólio), a condição dependente se caracteriza pelo fato de que, estruturalmente, estas economias produzem um valor excedente que, crescentemente, não faz parte da apropriação e acumulação interna de capital, mas uma fração deste valor excedente é transferida para as economias centrais e faz parte da dinâmica capitalista destas, e não daquelas.

Justaposto aos condicionantes estruturais da dependência está o contexto internacional. Em momentos de expansão da economia mundial, cresce a demanda pelas exportações das economias periféricas. Quando o ciclo de liquidez internacional está em alta, passa a existir crédito abundante nos mercados internacionais e, em geral, com taxas de juros reduzidas. Nesse contexto internacional favorável, ainda que continuem operando os condicionantes estruturais da dependência, existe certa margem de manobra para as economias dependentes. O mesmo não pode ser dito quando o contexto internacional é desfavorável. Neste, os problemas estruturais se manifestam nos indicadores de vulnerabilidade externa das economias.

Esses elementos condicionantes da dependência (os dois estruturais, junto com o cenário externo conjuntural que aprofunda ou atenua as características estruturais) provocam uma forte saída de recursos, levando a recorrentes problemas de estrangulamento e restrições externas ao crescimento.

A única maneira que a acumulação de capital interna à economia dependente tem para prosseguir seria aumentar a sua produção de excedente. Assim, ainda que uma parcela crescente deste excedente seja apropriada e, portanto, acumulada, externamente, o restante – a partir da taxa de lucro interna – pode sustentar uma dinâmica de acumulação interna, mesmo que restrita e dependente. A forma associada à condição de dependência para elevar a produção de valor é a superexploração da força de trabalho. Obtém-se o acréscimo da proporção entre excedente e gasto com força de trabalho por meio de: *i)* arrocho salarial; *ii)* extensão da jornada de trabalho; e – graças aos ganhos de produtividade proporcionados pelo uso de novas máquinas, não repassados aos salários – *iii)* aumento da intensidade do trabalho. Ou seja, os condicionantes da dependência colocam uma maciça transferência de valor produzido na periferia que é apropriado no centro da acumulação mundial. Por sua vez, a dinâmica capitalista na periferia é garantida pela superexploração da força de trabalho, em vez de bloquear estes mecanismos de transferência de valor.

Com essa dinâmica de acumulação de capital, o capitalismo dependente pode crescer, contornando sua restrição externa. Entretanto, com este quadro, fica fácil entender como tal dinâmica traz consigo as consequências inevitáveis da dependência: distribuição regressiva da renda e da riqueza, associada a uma marginalidade e violência crescentes.

O que tem caracterizado a América Latina nas últimas décadas é que essa condição dependente teve os seus efeitos sobre a capacidade de crescimento/desenvolvimento complexificados, em função de uma lógica baseada na apropriação basicamente financeira do excedente produzido. Na prática, o capitalismo dependente que caracteriza a região respondeu com elevação da exploração do trabalho, para tentar elevar a produção do valor excedente, mesmo em um contexto de crescente transferência de alta parcela deste excedente para as economias centrais. Entretanto, a massa de recursos que permaneceu nas economias domésticas – já descontada a enorme parcela "transferida" para o centro – foi apropriada majoritariamente dentro de uma lógica financeiro-fictícia, de maneira que os recursos acabavam não retornando para a acumulação de capital produtivo, definindo-se uma acumulação "travada" de capital.[6]

Uma primeira estratégia alternativa a esse processo se dá justamente invertendo a lógica de apropriação do capital, de forma que se reduza a acumulação financeiro-fictícia e seja incrementada a apropriação do capital produtivo. Esta inversão se dá, basicamente, pela alteração da distribuição do excedente entre taxa de juros e taxa de lucro nas economias dependentes. Em função inclusive da alta vulnerabilidade externa, que requer forte financiamento externo das contas destas economias, constata-se uma grande diferença entre a taxa de juros doméstica e a taxa de lucro do capital produtivo, o que tende a incentivar o capital em geral para uma apropriação financeiro-fictícia, em detrimento da acumulação produtiva de capital. Tratar-se-ia, portanto, de uma mudança na lógica da política econômica, reduzindo as taxas domésticas de juros para patamares compatíveis com uma maior taxa de crescimento econômico. Ainda existiria a vantagem de que esta redução dos juros contribuiria para a diminuição do serviço da dívida pública e, no limite, ajudaria na recuperação da capacidade de gasto do setor público, extremamente necessária para os investimentos públicos em infraestrutura. Adicionalmente, a redução dos juros, dadas as taxas de juros internacionais, reduziria a atratividade dos mercados domésticos para o capital externo, reduzindo a pressão por valorização cambial, o que tende a aprofundar os problemas nas contas externas.

6. Para um tratamento detalhado da forma do desenvolvimento periférico nesse período, em função da dinâmica do capital fictício, ver Carcanholo (2008).

Entretanto, existem pré-condições para a redução da taxa de juros. Por um lado, dada a restrita capacidade produtiva, fruto de décadas de baixas taxas de investimento, a redução dos juros poderia significar uma expansão da demanda agregada para níveis incompatíveis com a capacidade de oferta, gerando pressão inflacionária na economia. Assim, seria necessária, simultaneamente, uma ampliação da capacidade de oferta, com expansão de investimentos privados e públicos. Por outro lado, dados os problemas estruturais no balanço de pagamentos, a redução dos juros poderia acarretar uma fuga de capitais que, no limite, constituiria novas crises cambiais. Daí o controle de capital ser uma pré-condição para a política de redução das taxas de juros.[7]

Dessa forma, uma verdadeira alternativa de desenvolvimento deve procurar reduzir a necessidade de elevar o grau de exploração da força de trabalho como forma de produzir um excedente suficiente para garantir uma acumulação interna de capital. A única forma de conseguir isto é reduzindo o grau de dependência destas economias, controlando a crescente saída do valor produzido nas economias dependentes que é transferido para as economias centrais. Isto só é possível rompendo com a estratégia neoliberal de desenvolvimento, em especial no campo externo, com o processo de abertura (comercial e financeira) que lhe dá sustentação. Trata-se, portanto, de reduzir drasticamente o grau de liberalização e abertura comercial e financeira, de modo a diminuir os problemas estruturais nos balanços de pagamentos.

Em termos econômicos, isso implica ir além de uma mera nova política econômica. Como o objetivo seria a reversão da dependência dos mercados externos para as exportações de commodities, essa estratégia implica a criação de um amplo mercado interno de massas, de forma que a dinâmica de realização do valor produzido seja interna, e não mais dependente dos mercados externos. Entretanto, para isso, um amplo processo de desconcentração da renda e da riqueza é condição indispensável do processo. Portanto, esta estratégia antineoliberal representa uma ruptura não apenas com a abertura externa, mas com todas as reformas neoliberais implementadas com força maior a partir dos anos 1990. Ela é genuinamente alternativa ao neoliberalismo porque não se restringe à defesa de outra política econômica, mas transcende este plano e se contrapõe à ideologia neoliberal no nível de abstração em que ela se define, na concepção de uma estratégia diferenciada.

7. Basicamente, esta primeira alternativa à estratégia neoliberal de desenvolvimento conforma o que se costuma chamar de novo-desenvolvimentismo. Esta corrente de pensamento restringe sua crítica ao neoliberalismo ao plano da instrumentalização da política econômica, como se ele se definisse neste nível de abstração. Na verdade, o neoliberalismo se define pela defesa da promoção da estabilização macroeconômica (controle da inflação e das contas primárias do setor público) como pré-condição, e, mais fundamental ainda, pela defesa das reformas estruturais pró-mercado como única forma de retomar o crescimento/desenvolvimento (Carcanholo, 2005). Não importa, portanto, o tipo de política econômica que se utilize, desde que os dois princípios sejam mantidos. Assim, ao se restringir no nível de abstração da política econômica, o novo-desenvolvimentismo não consegue se contrapor de fato ao neoliberalismo e, o que é pior, termina por aceitar implicitamente os seus princípios naquilo que é fundamental, no nível de abstração da estratégia de desenvolvimento. Uma excelente crítica ao pseudocriticismo do novo-desenvolvimentismo se encontra em Castelo (2010).

Essa estratégia pressupõe e transcende, ao mesmo tempo, a questão local, nacional e regional. As contradições sociais, políticas, econômicas e ideológicas que a efetiva construção desta estratégia implica fazem com que as oposições e os confrontos sejam internos e externos, nacionais e internacionais, uma vez que contrariam fortes interesses em todos estes planos. Assim, ainda que as dificuldades de sua implementação possam se manifestar de maneira localizada, os reais interesses contrapostos estão contidos em todos os âmbitos, o local, o nacional, o regional e o mundial.

Os esquemas tradicionais de integração econômica que prevaleceram, e ainda prevalecem, na região, têm como base analítica a ideia de que basta a liberalização do comércio e dos investimentos para que ocorra um processo de convergência entre as distintas economias participantes. Uma integração regional condizente com uma estratégia alternativa de desenvolvimento (qualquer que seja ela) supõe a ruptura com a lógica atual de expansão dos capitais externos aqui instalados e/ou dos capitais domésticos que atuam regionalmente dentro da mesma lógica.

Portanto, não é da atuação espontânea dos capitais – ainda que "nacionais" – que advirá outra forma de integração regional, uma vez que estes tendem a manter sua lógica de valorização conforme os processos de integração atualmente construídos, isto é, sob a lógica da liberalização e abertura dos mercados, dentro dos marcos da desregulamentação e privatização dos setores estratégicos. Em poucas palavras, deixados por si sós, os capitais aprofundarão a integração comercial e de estruturas produtivas dentro da lógica neoliberal, que produziu os resultados já vistos.

Assim, a discussão de um novo banco na região ganha muito mais relevância se associada à proposição de uma estratégia alternativa ao neoliberalismo, dentro da qual a estrutura de financiamento esteja integrada a uma nova arquitetura financeira regional. Para que se tenha uma ideia melhor desta última, é preciso, primeiro, explicitar a relação que existe entre o sistema de concessão de crédito, o financiamento do investimento em economias capitalistas e o papel dos bancos públicos, em especial em economias periféricas.

1.1 Crédito, financiamento do investimento e bancos públicos

Em um nível de abstração mais geral, é possível entender a lógica do financiamento do investimento, dentro de uma economia capitalista, a partir da proposição de Marx (1988) sobre a autonomização das formas do capital social total dentro da dinâmica de uma economia capitalista.

A autonomização/substantivação das formas do capital, em seu processo mais global de circulação, faz parte da própria lógica de seu funcionamento, isto é, o processo de acumulação do capital total requer, para a efetivação de suas características, a autonomização de suas formas. É daí, por exemplo, que

surge o capital comercial como a substantivação das funções do capital especificamente na fase da circulação de mercadorias. Nesta, o capital inicia seu processo comprando mercadorias (meios de produção e força de trabalho) que, após o processo produtivo, propiciarão como resultado uma nova mercadoria, acrescida de um excedente, que precisa ser vendida/realizada, novamente, no processo de circulação de mercadorias. Justamente por isso o capital comercial se autonomiza pelas formas características da circulação, mercadorias e dinheiro, constituindo o capital de comércio de mercadorias (responsável basicamente pelo processo de realização do valor-mercadoria do capital global) e o capital de comércio de dinheiro, responsável pelas funções técnicas do dinheiro, como realizar pagamentos, responsabilizar-se por recebimentos – inclusive no papel de cobranças de dívidas –, funcionando como uma verdadeira "tesouraria" do capital.

Esse capital de comércio de dinheiro, conforme se desenvolve, passa a reunir grandes montantes de capital na forma dinheiro, necessários para realizar as funções específicas do comércio de dinheiro, de tal forma que se abre a possibilidade do comércio de crédito, isto é, do empréstimo de quantidades crescentes de dinheiro. No momento do pagamento, este valor-dinheiro traz consigo a cobrança de uma quantia adicional na forma de juros. Assim, nesse sentido, o desenvolvimento/desdobramento dialético do capital de comércio de dinheiro dá origem ao capital bancário, responsável por este comércio de crédito, de forma que "tomar dinheiro emprestado e emprestá-lo torna-se seu negócio especial" (MARX, 1988, vol. 4, p. 287). Ao mesmo tempo, o *capital bancário*[8] pode ser entendido como uma passagem para a forma do *capital portador de juros*.

O capital portador de juros emerge quando, segundo Marx, o capital enquanto capital se torna mercadoria, isto é, quando o dinheiro enquanto a forma por excelência de manifestação do valor-capital adquire um valor de uso adicional – além daqueles próprios do dinheiro enquanto mera mercadoria – ou seja, o valor de uso de funcionar como capital.[9] Assim, surge a possibilidade de que o proprietário de um dinheiro, com a potencialidade de entrar no processo de circulação do capital, abra mão de exercer esta potencialidade, mas empreste este valor-capital em potência para outro indivíduo que, de fato, ingresse com o volume de dinheiro necessário, obtido no empréstimo, no processo de circulação capitalista. O proprietário do dinheiro (mercadoria-capital) lança na circulação o seu capital portador de juros, uma vez que estes constituirão o preço definido

8. Não se pode confundir a categoria capital bancário com os bancos enquanto instituições concretas e específicas. A primeira diz respeito à função autonomizada do capital total que desenvolve o sistema de crédito, tanto na expansão do comércio de dinheiro como na administração do capital portador de juros, como se verá a seguir. Que esta função seja, ou não, cumprida por instituições propriamente bancárias trata-se de uma eventualidade da conjuntura histórica.

9. "Seu valor de uso consiste aqui justamente no lucro que, uma vez transformado em capital, produz. Nessa qualidade de capital possível, de meio para a produção de lucro, torna-se mercadoria, mas uma mercadoria *sui generis*. Ou, o que dá no mesmo, o capital enquanto capital se torna mercadoria" (Marx, 1988, vol. 4, p. 241).

na transação entre o *capitalista proprietário* (prestamista) e o *capitalista em função* (emprestador), tornando o capital uma mercadoria.

É fundamental recordar que todo esse desdobramento lógico das formas do capital não está descolado de forma alguma do processo real de circulação de mercadorias. Nesse sentido, os fundamentos do sistema de crédito podem ser descobertos em uma das funções do dinheiro. Segundo Marx:

> o dinheiro de crédito se origina diretamente da função do dinheiro como meio de pagamento, já que são colocados em circulação os próprios certificados de dívidas por mercadorias vendidas, para transferir os respectivos créditos. Por outro lado, ao estender-se o sistema de crédito, estende-se a função do dinheiro como meio de pagamento. Enquanto tal, recebe forma própria de existência, na qual ocupa a esfera das grandes transações comerciais (1988, p. 116).

Esse dinheiro de crédito está relacionado com as operações de crédito comercial, que determinam o fundamento necessário para o crédito bancário e, consequentemente, para o moderno sistema de crédito capitalista.

A autonomia relativa, dentro desse processo de autonomização das formas, entre o *capital-propriedade* e o *capital-função* acaba definindo um mercado específico, no qual a mercadoria-capital é comercializada com base nos juros definidos nesta transação. Os capitalistas monetários (proprietários da mercadoria-capital) ofertam, por assim dizer, esta mercadoria especial, enquanto os capitalistas que funcionarão como industriais demandam este dinheiro. A partir disso, duas conclusões são importantes para os objetivos deste capítulo.

Com o desenvolvimento do sistema de crédito e do *capital bancário*, os proprietários do capital-mercadoria não precisam se "relacionar" diretamente com os demandantes de financiamento. Este sistema de crédito constituído e ampliado no capital bancário faz a intermediação entre o verdadeiro prestamista (*capital-proprietário*) e o emprestador (*capital-função*) do capital monetário. Define-se o negócio propriamente do *capital bancário* (tomar dinheiro emprestado e emprestá-lo a outrem). Evidentemente, por não acessar diretamente o processo produtivo, o lucro deste negócio consiste, em geral, em tomar emprestado a juros mais baixos que aqueles a que empresta. Ainda que não contribua, diretamente, para a produção de valor, o capital bancário, que se especializa no comércio de dinheiro e no gerenciamento/intermediação do capital monetário (capital portador de juros), centraliza toda a massa de capital monetário, permitindo ganhos de escala para o sistema, de forma a financiar maiores volumes de *capital-função* e diminuir o tempo de rotação do capital global, funções que um conjunto grande de pequenos volumes de capital monetário não conseguiria sem esta centralização.

Tem-se aqui, ainda em um nível de abstração bem geral, a importância do sistema bancário na concessão de crédito para o capital. Mas, descendo um pouco o nível de abstração, pergunta-se como se dá o comportamento dos bancos no gerenciamento de seus ativos e passivos, e qual seria a relação disto com o financiamento do investimento em uma economia capitalista.

Bancos não são instituições passivas que fazem a mera intermediação entre agentes superavitários, ofertantes de poupança, e agentes deficitários, demandantes de investimentos, e que, portanto, não podem criar novos depósitos. Eles criam depósitos por valores recebidos, por um lado, e cancelam depósitos em função de direitos exercidos contra ele próprio, por outro. A criação de depósitos pode se dar pelo depósito de recursos pelo público no banco, e este abre um depósito contra o valor recebido (criação passiva), ou pela criação de depósitos "derivativos", a partir da ampliação dos seus empréstimos (criação ativa de moeda bancária). Dada a capacidade de criação de crédito, independentemente de depósitos prévios, o banco assume um comportamento maximizador procurando conciliar maiores retornos com a sua preferência pela liquidez, proveniente da incerteza frente aos acontecimentos da dinâmica financeira.

Os bancos podem realizar um gerenciamento do lado do ativo, procurando a melhor composição do portfólio de aplicações.[10] Isto define uma política de administração do ativo dos bancos, dados os seus passivos, na qual a decisão do volume de depósitos é da própria firma bancária, embora sem a possibilidade de decisão na sua composição.

Nessa, o passivo é dado pelos depósitos à vista e o ativo, por empréstimos de curto prazo, caracterizados por uma pequena rentabilidade e alto grau de liquidez, pois são renegociáveis no curto prazo sem perdas significativas, investimentos financeiros (títulos públicos ou privados) com rentabilidade e grau de liquidez médios, e adiantamentos a clientes (de mais longo prazo e não comercializáveis), que têm pouca liquidez e alta rentabilidade. Estas últimas conformam as linhas de crédito características para o financiamento do investimento produtivo, responsável pela expansão da economia. Sendo assim, o retorno do ativo aumenta dos empréstimos de curto prazo para os empréstimos a clientes, ao mesmo tempo que se reduz a liquidez do ativo. O risco de iliquidez é compensado pelo retorno do ativo. Em equilíbrio, todos os ativos devem render a mesma taxa própria de juros, que é composta pelos rendimentos esperados do ativo, pelo seu grau (prêmio) de liquidez, por sua valorização esperada, e pelo seu custo de manutenção. O critério de administração do ativo, que é dado pela conciliação da dicotomia *lucratividade*

10. Esta primeira versão da abordagem da preferência pela liquidez dos bancos pode ser encontrada em Keynes (1930, cap. 25) e, portanto, se restringe ao contexto, às instituições e aos produtos financeiros da época.

e preferência pela liquidez, depende do estado de confiança dos bancos frente aos acontecimentos. Uma maior incerteza implica uma maior preferência pela liquidez e, portanto, uma priorização de ativos com maior liquidez e menor retorno na composição do portfólio. Caso contrário, uma menor incerteza implica posturas mais agressivas dos bancos na sua estrutura de balanço.

Essa versão de administração do ativo permite observar como se distribuem os recursos entre os ativos, conforme a escolha de balanços, mas não o volume de recursos e, portanto, o volume de depósitos à vista que é criado. Apesar de tal limitação, a escolha de balanço pelo enfoque da administração do ativo tem uma implicação importante. Os empréstimos de curto prazo e os investimentos financeiros pertencem à circulação financeira, enquanto os empréstimos a clientes dizem respeito, em sua maioria, à circulação industrial. Dessa forma, ao observar a distribuição das aplicações entre os dois tipos de circulação, é possível perceber os impactos sobre o lado real da economia (produto, renda e emprego) da criação de crédito.

Portanto, percebe-se que as decisões dos bancos quanto à administração do ativo influirão no volume de recursos que serão fornecidos para financiamentos de investimentos que, por sua vez, determinarão o volume de renda, produto e emprego na economia.

Por sua vez, a administração do passivo se define pela diversificação deste mediante a criação de novos produtos e instrumentos financeiros, que permitam aos bancos captar recursos além dos depósitos à vista.

A administração do passivo é feita segundo o critério de que quanto mais fixo for o compromisso, menor será o risco no resgate destas obrigações bancárias, além de se levar em conta o custo das obrigações, que é dado pela taxa de juros paga pelos bancos sobre seus passivos. Esta escolha dos bancos define o componente endógeno da oferta de moeda da economia, uma vez que os depósitos à vista constituem o passivo monetário, e os depósitos a prazo e os papéis emitidos definem o passivo não monetário dos bancos. Por conseguinte, a determinação pelos bancos da composição de seus passivos altera o montante de liquidez criado na economia.[11]

Para o que interessa mais diretamente a este capítulo, esses critérios de gerenciamento de ativos e passivos por bancos privados podem levar a um comportamento que aprofunda a instabilidade das economias. Isto porque, em ambientes de elevação da incerteza, cresce a preferência pela liquidez dos bancos, o que se reflete na diminuição dos empréstimos de maior risco, notadamente aqueles que envolvem retornos de mais longo prazo, característica normalmente

11. Como salienta Amado (2010, p. 208), "bancos têm um papel fundamental a desempenhar na economia, já que, em economias capitalistas, onde o sistema bancário é desenvolvido, eles são peça fundamental na explicação da criação de moeda e, portanto, interferem fortemente na determinação da taxa de juros e do investimento".

dos investimentos produtivos que geram renda, produção e empregos. Este fato cria justificativas para a atuação de bancos públicos.

Em primeiro lugar,

> a elevada incerteza que, normalmente, marca as operações financeiras de longo prazo e, em especial, as associadas a investimentos nos (novos) setores líderes do desenvolvimento a cada período é o principal entrave à completude do mercado financeiro, justificando (ou mesmo requerendo) a atuação de um banco público (HERMANN, 2010, p. 236).

Essa justificativa para a atuação de bancos públicos está ligada a uma perspectiva teórica mais convencional, uma vez que entende a atuação pública a partir de uma incompletude da atuação do mercado.

Entretanto, é da natureza dos mercados, em uma economia capitalista, a instabilidade, justamente pela incerteza envolvida nas decisões cruciais que se tomam neste ambiente. Assim, uma segunda justificativa para a atuação dos bancos públicos está na natureza inerentemente instável – o que não se reduz à incompletude – das decisões privadas dos bancos em uma economia capitalista.

Isso se acentua em economias periféricas, que costumam apresentar baixas relações entre crédito e produto interno bruto (PIB). Nestas economias, o ambiente de incerteza tende a ser maior, em função de suas maiores vulnerabilidades a choques externos, maiores taxas internas de juros e elevada liquidez dos títulos públicos. Neste quadro, os bancos privados tendem a elevar a participação destes títulos em seus portfólios, o que implica reduzir a participação do financiamento de investimentos de longo prazo. Os bancos públicos podem, neste quadro, atuar para elevar o financiamento de investimentos que elevem a produção, o emprego e a renda, o que pode, inclusive, contribuir para reduzir o ambiente de incerteza e a instabilidade da economia.

Desta forma, a atuação dos bancos públicos se justifica – ainda mais em economias periféricas – para contribuir à elevação do crédito para o capital e ao financiamento do investimento produtivo, variável chave para a sustentação de maiores taxas de crescimento econômico.

A esses argumentos que justificam a atuação de bancos públicos devem agregar-se justificativas para a atuação regional, para além das fronteiras nacionais das economias periféricas da região. A razão disso reside na relação que existe entre as estratégias alternativas de desenvolvimento, já tratadas, e a conformação de uma nova arquitetura financeira para a região, tema para o qual se volta a próxima seção.

2 A PROPOSTA DE UMA NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA REGIONAL

A Nova Arquitetura Financeira Regional começa a ser discutida, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), no momento em que mais uma crise da economia mundial se apresenta (2007-2008), como uma forma de diminuir a dependência da região dos fluxos financeiros internacionais, reduzir os custos, facilitar a obtenção de divisas para o comércio e financiar de maneira autônoma o desenvolvimento na região. Esta Nova Arquitetura Financeira está assentada em três pilares.

O primeiro deles seria a criação de um fundo regional de contingência,[12] que teria a função de gerenciar problemas de liquidez de curto prazo das economias componentes. Seria, portanto, um fundo de empréstimo de recursos destinados a contornar possíveis problemas pontuais de balanço de pagamentos gerados, normalmente, pelas alterações no cenário externo, tanto do ponto de vista do comércio e dos serviços quanto do refluxo na conta de capital e financeira, dada a instabilidade atual do sistema financeiro internacional, que pode, inclusive, se manifestar como um ataque especulativo às moedas domésticas, gerando estrangulamento/crise cambial.[13]

A criação deste fundo (monetário do sul) não se confundiria com os objetivos e propósitos presentes na atuação do Fundo Monetário Internacional (FMI). O papel que o FMI cumpre historicamente na região – de maneira mais acentuada a partir dos anos 1980 – é conceder empréstimos de curto prazo, mas sujeitos a condicionalidades de aplicação de políticas econômicas recessivas aliadas a ajustes estruturais que promovem os elementos essenciais da estratégia de desenvolvimento que justamente se procura combater com esta Nova Arquitetura Financeira Regional. Portanto, este fundo regional de contingência outorgaria empréstimos de curto prazo, sem os critérios "econômico-financeiros" que costumam sujeitar estes países.

O segundo pilar da Nova Arquitetura Financeira Regional seria a criação de um banco de desenvolvimento regional. Este – de maneira complementar ao fundo comum de reservas – teria a função de financiar projetos de investimento de médio e longo prazo, de forma a desenvolver a capacidade produtiva da região, dentro dos princípios da estratégia de desenvolvimento e da integração regional alternativas que lhe dão sentido.

---

12. A nomenclatura para este primeiro componente da Nova Arquitetura Financeira Regional pode variar (fundo comum de reservas, fundo monetário do Sul, entre outros), mas o que importa é o seu significado.

13. Ensaios e primeiras tentativas de construção de algo parecido com este fundo já existem, e podem perfeitamente servir de base – seja em seus pontos positivos, seja naqueles que se demonstraram problemáticos – para a criação deste fundo regional de contingência. O Fundo Latino-americano de Reservas (Flar), por exemplo, já existe desde 1988, e fazem parte dele Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru, Uruguai e Venezuela. Para uma análise do Flar, ver Estay (2010) e Ocampo e Titelman (2010).

Tal banco de desenvolvimento regional teria o seu funcionamento sustentado em alguns princípios. Um deles seria a autonomia regional, que implicaria uma maior independência no momento de decidir a respeito das funções e propósitos da instituição, formação de sua estrutura administrativa e gerencial, composição de capital, execução financeira dos projetos selecionados e implementados e, principalmente, o montante, destino e composição dos empréstimos selecionados, sem ter de sujeitar-se a diretrizes de sócios ou parceiros extrarregionais. Outro princípio seria a sustentabilidade, no qual são incluídas as questões referentes necessárias ao respeito à soberania e segurança ambiental, energética e alimentar que os projetos devem observar. Além disso, um princípio de atuação do banco de desenvolvimento regional seria a utilização de mecanismos de atenuação de disparidades. Este princípio sustenta que o banco de desenvolvimento regional deveria apoiar os investimentos com base na nova divisão regional do trabalho que for acordada, e não no sentido de apoiar a expansão das empresas transnacionais nas economias da região, tampouco de manter ou intensificar a especialização produtiva e comercial heterogênea que a região vem apresentando desde os anos 1990. Esta é a natureza do que se propõe para o Banco do Sul, e daí a sua importância para a região.[14] Sua ata fundacional já declarava que o acordo considerava

> *que la integración suramericana debe constituir para los pueblos de la región un espacio consagrado a la promoción del desarrollo económico y social, a la reducción de las asimetrías, a la reducción de la pobreza y de la exclusión social, y a la convergencia y complementariedad de los procesos de integración económica* (HCLAES, 2007, grifo nosso).

O terceiro pilar da Nova Arquitetura Financeira Regional seria a construção de um espaço monetário regional, uma espécie de unidade de conta regional, que não necessariamente se desdobraria em uma moeda comum para as diversas economias da região, mas que permitiria a criação de um sistema de pagamentos regional assentado na menor dependência das moedas conversíveis, em especial do dólar, nas transações intrarregionais.

Não seria novidade um sistema de pagamentos como esse na região. Nesse sentido, pode-se citar o Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre). Proposto dentro da Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América

14. Em algum momento das negociações para a criação do Banco do Sul chegou a ser proposto que este assumisse as duas funções, a de fundo de contingência de curto prazo e a de um banco de desenvolvimento regional. Mas, como se verá adiante, ele terminou por se restringir a esta última função dentro da Nova Arquitetura Financeira Regional. Marshall e Rochon (2010) fazem uma boa análise da relação entre a proposta do Banco do Sul e sua subordinação a uma estratégia alternativa de desenvolvimento, ainda que se creiam originais na proposta de duas entidades diferentes para um banco central regional e um banco de desenvolvimento.

(Alba),[15] o Sucre teria como função básica registrar e compensar o comércio entre os países membros da Alba no intuito de diminuir a dependência frente ao dólar nas relações entre os países (PONSOT e ROCHON, 2010). Ainda que o dólar tenha alguma referência – até como unidade de conta em última instância –, o objetivo é que os pagamentos sejam contabilizados por intermédio do Sucre,[16] de forma que semestralmente será feita uma compensação das compras e vendas entre os países e só a diferença será paga em dólares. As operações foram iniciadas em fevereiro de 2010.

3 ARGUMENTOS CONTRÁRIOS E FAVORÁVEIS AO BANCO DO SUL E À SUA OPERACIONALIDADE

Artana (2010) realiza uma boa compilação dos argumentos contrários ao Banco do Sul, tanto do ponto de vista de sua existência propriamente dita quanto da sua forma de atuação. De um ponto de vista mais geral, segundo este autor, a existência do Banco do Sul não se justificaria, pelo simples motivo de que outras instituições já cumpririam o papel para o qual ele seria pensado. Além do mais, estas outras instituições teriam constituição e formas de atuação mais condizentes com os critérios de mercado e, portanto, seriam mais sustentáveis do ponto de vista financeiro. Do ponto de vista do gerenciamento de liquidez de curto prazo, estas instituições seriam, para financiar problemas de balanço de pagamentos, o FMI, e para financiamento de médio e longo prazo, inclusive em infraestrutura, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tais agências multilaterais já existentes apresentariam – segundo este autor – alto grau de investimento e, portanto, poderiam oferecer melhores condições de pagamento, em termos de carência, maturidade e taxas de juros, para os países que tomam recursos.

Admitindo que o Banco do Sul seja criado de acordo com os seus propósitos diferenciados em relação aos órgãos multilaterais já existentes, Artana (2010) argumenta que emprestar a juros subsidiados em relação ao mercado afetaria a sustentabilidade financeira, que correria o risco de quebrar no médio e longo prazo, ou então teria o seu rombo transferido para os governos dos países membros, agravando ainda mais os problemas da dívida pública.

Segundo o pensamento tradicional representado por Artana (2010), o Banco do Sul, nos moldes em que está pensado, contrariando a lógica das instituições financeiras já existentes, seria uma desculpa para a manutenção de políticas econômicas irresponsáveis e populistas que caracterizariam os governos da região.

15. Composta por Bolívia, Cuba, Equador, Venezuela e Nicarágua.

16. Sucre era o nome da moeda equatoriana antes da dolarização da economia em 2000. Ele teve o seu valor definido em US$ 1,25. Para mais informações sobre o funcionamento do Sucre, ver Severo (2010).

Trata-se da velha e tradicional concepção de desenvolvimento segundo a qual: *i)* as economias dependentes seriam elas mesmas responsáveis por seus males, porque não saberiam aplicar o conjunto de políticas econômicas necessárias para a suposta modernização; e *ii)* este conjunto de políticas econômicas incluiria o pacote básico de uma política monetária com base no regime de metas inflacionárias, uma política fiscal de responsabilidade com as contas públicas, uma política cambial que sustente determinadas cotações ao longo do tempo, além da implementação ou aprofundamento das reformas estruturais liberalizantes.

Mas, ao contrário, verifica-se que foi a aplicação desse receituário que aprofundou os problemas estruturais da América Latina, problemas que dizem respeito à inserção dependente de suas economias na lógica do capitalismo mundial. Esta inserção é da própria natureza constitutiva desta economia mundial. É justamente para se contrapor à estratégia neoliberal de desenvolvimento que se procurou construir uma proposta mais crítica para o Banco do Sul.[17]

Ainda que esta seja a justificativa mais estrutural para a criação de um banco de desenvolvimento com outro tipo de atuação, fatores conjunturais também constituem argumentos favoráveis à criação do banco. Não é casual, por exemplo, que a proposta sobre a criação do Banco do Sul, com as configurações que ele apresenta, tenha surgido na primeira década do século XXI. A discussão só foi possível graças ao cenário extremamente favorável que as economias da região atravessaram neste período, o que possibilitou o acúmulo de um elevado nível de reservas.

Este cenário externo favorável para a região manifesta-se em duas frentes. Primeira foi a alta no ciclo de liquidez internacional, que permitiu tanto a entrada de capital externo nas economias domésticas quanto a redução das taxas internacionais de juros. A outra, relacionada à primeira, foi o crescimento da economia mundial no período 2002-2007, o que permitiu a elevação da demanda por vários produtos que compõem a pauta de exportações da região. Estes dois componentes do cenário externo permitiram a elevada acumulação de reservas internacionais nestas economias. O estoque de reservas internacionais dos sete países signatários do Banco do Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela) saiu de US$ 80 bilhões em 2000 para US$ 89 bilhões em 2003 – sofrendo uma pequena baixa em 2001-2002 por causa de alguns resquícios das crises cambiais que caracterizaram a década anterior –, e a partir daí acelerou o seu crescimento. Em 2007, ele chegou a US$ 275 bilhões, e em 2009

17. Ainda que no processo de negociação da construção do Banco do Sul tenha surgido essa proposta mais crítica, especificamente no que se chamou de proposta equatoriana, o fato é que os acordos já estabelecidos, como se verá, se definiram mais para critérios técnicos de rentabilidade na atuação do banco. Ao mesmo tempo que isto configura um perfil mais tradicional de atuação – mais um organismo de financiamento na região com os mesmos moldes –, obstaculiza a implementação da proposta mais crítica. Contudo, forma e conteúdo permanecem em disputa.

a US$ 345 bilhões, mesmo com a economia mundial já sofrendo os efeitos da crise de 2007-2008, quando aquele quadro do cenário externo favorável começa a se reverter (IMF, 2010). A tabela 1 apresenta a evolução do estoque de reservas internacionais por país para o período entre 2002-2009.

TABELA 1
Estoque de reservas internacionais por país (2002-2009)
(Em US$ bilhões)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Argentina	10,492	14,157	19,653	28,087	32,027	46,116	46,369	48,025
Bolívia	0,8969	1,0962	1,2718	1,7982	3,1924	5,3183	7,7219	8,5814
Brasil	37,837	49,297	52,935	53,799	85,839	180,334	193,784	238,539
Equador	1,0079	1,1606	1,4376	2,1476	2,0234	3,5207	4,4729	3,7918
Paraguai	0,6413	0,9834	1,1681	1,2971	1,7022	2,4615	2,863	3,8618
Uruguai	0,772	2,0867	2,5121	3,0785	3,0906	4,1214	6,3602	8,0379
Venezuela	12,002	20,667	23,497	29,637	36,672	33,477	42,299	35

Fonte: IMF (2010).

Mesmo entre aqueles que defendem a constituição do Banco do Sul como um elemento fundamental da Nova Arquitetura Financeira Regional, há divergências quanto aos propósitos, objetivos mais específicos, operacionalidade, entre outras questões, o que termina, inclusive, influenciando o rumo truncado das negociações. As divergências no processo concreto de construção do Banco do Sul contribuem também para a emergência de focos de incerteza, que poderiam até ajudar a entender as razões da dificuldade no início de operação do Banco do Sul.

Mesmo com relação à composição de capital (*funding*) do Banco do Sul, existem questões pendentes ou sem muita definição quanto à sua forma efetiva de construção dentro do banco, ainda que tenha sido anunciado acordo com relação ao valor do aporte inicial. Especificamente, não estaria claro se, para além dos recursos na fundação do banco, recursos posteriores proviriam apenas dos Estados nacionais membros e associados, ou também de outras instâncias do setor público. Ou ainda, existiria também a captação de recursos na iniciativa privada e nos mercados de capitais? Este ponto é crucial, uma vez que a captação nos mercados de capitais implica a precificação dos títulos transacionados e, portanto, em algum grau, a sujeição da operação do banco em questão aos critérios mercantilizados (objetivo de maximização de rentabilidade e, em função disto, de exigências

meramente técnico-financeiras dos tomadores de empréstimos junto ao banco) próprios da atuação dos investidores financeiros.[18]

Além disso, se os recursos viessem apenas do setor público, questiona-se se seriam constituídos por uma parcela das reservas internacionais acumuladas, ou se seriam acrescidos também, por exemplo, de mecanismos como a taxação sobre fluxos de capitais. Este ponto também é fundamental, uma vez que articula não apenas a questão do financiamento do desenvolvimento, mas inclui a política econômica que a ela se subordina.[19]

Ainda no âmbito da composição do capital do banco, se é para reduzir as assimetrias regionais, parece óbvio que as economias mais desenvolvidas da região devem aportar maior quantidade de recursos. Uma discussão mais técnica seria como qualificar esta diferenciação de desenvolvimento entre países: os recursos aportados seriam calculados como proporção dos respectivos produtos? Como proporção do estoque de reservas que o país em questão possui?[20]

Relacionada a isso está a questão não menos importante da governança do banco. Como seriam tomadas as deliberações da instituição? O critério seria o princípio de um voto por cada país, ou seria mantido o critério dos organismos financeiros já existentes, voto por capital aportado? Mesmo que se tenha optado pela primeira opção, mais participativa e aparentemente contrária ao funcionamento das instituições financeiras tradicionais, evidentemente as economias com maior aporte teriam algum interesse de qualificar este critério por alguma ponderação, por exemplo, como de fato ocorreu até o momento, referente a uma chancela necessária para a aprovação de projetos de investimento acima de determinado valor.

Enfim, são várias questões, algumas de natureza mais técnica, enquanto outras, ainda que apresentem também um perfil técnico, estão diretamente relacionadas com a economia política de construção do Banco do Sul.

18. De fato, aquilo que já foi acordado, especificamente a sujeição da atuação do banco a critérios de rentabilidade financeira, poderia levar a uma resposta mais definitiva para essa questão. Entretanto, a falta de maior especificação, até sobre aquilo que já teria sido acertado, ainda permite esse tipo de questionamento.

19. Dávalos (2007), por exemplo, propõe que uma parte dos recursos para constituir o Banco do Sul provenham de fundos de pensão governamentais. Quais fundos de pensão? E o que é mais importante: sob que lógica? Isto porque o comportamento da grande maioria deles é justamente aquele característico dos mercados financeiros, fugindo aos propósitos alternativos da proposta maior (desenvolvimento com uma nova arquitetura financeira regional). O autor não esclarece estes importantes desdobramentos de sua proposta.

20. Aparentemente, o tratamento pouco claro dado a essa questão reforçaria a interpretação de que a definição até agora teve mais elementos políticos que qualquer outra coisa.

4 ASSIMETRIAS E HETEROGENEIDADES ENTRE OS DISTINTOS MECANISMOS E INTERESSES DOS PAÍSES: O PAPEL DO BRASIL

É preciso considerar na constituição do Banco do Sul assimetrias e heterogeneidades existentes entre os diversos mecanismos financeiros já existentes na região, outros que estão sendo propostos, e a relação disto tudo com os distintos interesses nacionais das economias que comporiam esta iniciativa. Em específico, surge a questão da possível justaposição de instituições criadas com o mesmo objetivo e dentro do mesmo espírito de sustentação de uma estratégia de desenvolvimento contrária à hegemonia neoliberal.

Uma das questões mais importantes do ponto de vista geopolítico é a assimetria e heterogeneidade entre os países membros do acordo do Banco do Sul. A forma mais candente como aparece tal problema é como um questionamento sobre a hegemonia regional de um ou outro país frente aos demais, seja porque ela já existe, seja porque poderia ser aprofundada, dependendo não só do mecanismo de funcionamento, do Banco do Sul, mas da relação deste com a Nova Arquitetura Financeira Regional. Mais especificamente, são nítidos os cuidados que alguns países demonstram quanto à pretensa hegemonia que o Brasil exerce, e exerceria, na região, a partir de uma (nova) divisão regional do trabalho.[21] No entanto, qualquer iniciativa regional sem a participação brasileira não só coloca em xeque a efetiva implementação do projeto, mas também pode gerar tensões geopolíticas maiores em função de eventuais disputas de hegemonia regional.

No tocante ao processo de negociação do Banco do Sul, segundo Strautman (2008), inicialmente o Brasil declarou que não faria parte do Banco do Sul, mas aumentaria a sua participação na Corporação Andina de Fomento (CAF),[22] apostando que a ideia inicial de um Banco do Sul não avançaria. Depois, ao formar parte da discussão,[23] condicionou sua participação à condução do banco por diretrizes mais técnicas (de acordo com critérios de mercado) e menos políticas. Furtado (2008), por sua vez, argumenta que o Brasil só entrou nas negociações para mudar o rumo original da proposta, de forma a tentar fortalecer o Mercado Comum do Sul (Mercosul), e sua hegemonia dentro dele, e não propostas alternativas de integração como a Alba, por exemplo. Segundo a autora, o Brasil seria contra a proposta de constituição do banco pela utilização das reservas internacionais dos

21. Para o debate entre a posição brasileira no Banco do Sul e a hegemonia regional, ver, entre outros, Arruda (2007) e Furtado (2008).

22. A CAF inicialmente foi criada para atender a cinco países andinos (Bolívia, Colômbia, Peru, Equador e Venezuela), mas depois foi ampliada para incorporar outros acionistas (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Espanha, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Trinidad e Tobago, Uruguai, além de 15 bancos privados da região). Sua principal característica é o financiamento de infraestrutura com base em critérios técnicos de mercado para a escolha e implementação dos projetos. Ver Furtado (2008) e Sela (2009).

23. O Brasil afirmou oficialmente sua integração em 3/5/2007, durante a reunião entre o presidente do Equador e ministros de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Venezuela e Equador, momento em que foi aprovada a Declaração de Quito.

países, defendendo uma captação mais voltada para o mercado de capitais e transportando para o Banco do Sul a lógica de atuação do banco de desenvolvimento nacional, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Segundo a autora, o país teria sido contra também o funcionamento segundo o critério defendido pela proposta "um país – um voto", isto é, ainda que tenha aceitado o princípio básico, tratar-se-ia de qualificar este princípio.

De fato, os movimentos que o governo brasileiro realizou no período não parecem atestar um comprometimento muito forte com os princípios que norteiam a proposição do Banco do Sul segundo uma perspectiva mais crítica, contrária à hegemonia neoliberal de desenvolvimento (STRAUTMAN, 2008). Já em sua adesão às discussões para a criação do Banco do Sul, o Brasil teria condicionado a constituição do banco à sua atuação como mais um dos financiadores da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana – IIRSA[24] (UGARTECHE, 2007). Ainda que este ponto específico não se tenha efetivado, passaram a fazer parte do tratado constitutivo critérios de rentabilidade para sua atuação, a definição de seu perfil exclusivo de banco de desenvolvimento, e a restrição de sua abrangência aos países sul-americanos, não permitindo, portanto, a sua ampliação para outras regiões da América Latina. Em 2008, o país anunciou a criação de um fundo soberano, para o qual procuraria destinar parte de suas reservas internacionais, sem fazer menção ao Banco do Sul, que, claramente, tem em uma de suas propostas o comprometimento de parte das reservas internacionais de seus países membros com a constituição do capital do banco.

Isso tudo coloca em questão os reais interesses do Brasil na constituição de um projeto como o que representam o Banco do Sul e a Nova Arquitetura Financeira Regional.

Dentro da preocupação que existe entre alguns analistas sobre a hegemonia exercida pelo Brasil está o papel central que se procura dar ao BNDES. Mais especificamente, o temor é que, se a posição brasileira for de ampliar sua hegemonia regional, aproveitando-se dos processos de integração em curso e da criação de novos bancos de fomento, como o Banco do Sul, o BNDES termine sendo, de fato, a agência de financiamento regional, o braço financeiro no exercício da hegemonia brasileira na região, desvirtuando, portanto, a proposta original não só do Banco do Sul, mas de outra integração regional.

24. A IIRSA foi firmada em 2000 em uma reunião em Brasília. O objetivo era integrar as estruturas de comércio, energia e comunicações, explicitamente para fortalecer corredores de exportação na América do Sul. O financiamento ficaria a cargo do BID, CAF e Fundo de Desenvolvimento para a Bacia do Rio da Prata (FONPLATA), tendo um caráter preferencialmente análogo às parcerias público-privadas (PPPs), em voga no Brasil naquele momento (Calixtre e Barros, 2010, p. 20). Claramente, a IIRSA, mais que propriamente ser um elemento constituinte de uma estratégia alternativa de desenvolvimento na região, teria um caráter de integração regional muito mais próximo aos moldes tradicionais (Gambina, Roffinelli e Pinazo, 2010).

Com efeito, "entre 1998 e 2006, o BNDES financiou US$ 2,5 bilhões em operações contratadas para a integração sul-americana" (FURTADO, 2008, p. 182), montante superior aos US$ 2 bilhões que seriam subscritos pelo Brasil na constituição do Banco do Sul. Além disso, com base em declarações de Luciano Coutinho, presidente do BNDES, Calixtre e Barros (2010, p. 21, nota 5) afirmam que a carteira do BNDES na América do Sul em setembro de 2009 atingia US$ 15,6 bilhões.

A tabela 2 mostra o montante de desembolsos do BNDES para apoio a exportações para distintos países desde 1997. Percebe-se que, do ponto de vista do total de apoio às exportações, o montante se reduziu do período 1997-1998 para os períodos 1999-2000, 2001-2002 e 2003-2004. Mas, a partir daí, retomou sua trajetória de crescimento. No total, desde 1997, o BNDES apoiou a atuação brasileira no comércio exterior em US$ 2,6 bilhões, com destaque para a atuação na Argentina e no Equador.

TABELA 2
Desembolsos do BNDES-Exim por país
(Em US$ mil)

	1997-1998	1999-2000	2001-2002	2003-2004	2005-2006	**Total**
Argentina	273.662	238.240	70.934	1.556	221.760	**806.152**
Bolívia	141.943	49.776	16.004	1.766	882	**210.371**
Chile	2.952	16.915	4.797	49.384	97.124	**171.172**
Colômbia	906	1.678	25.556	560	-	**28.700**
Equador	100.576	209.987	77.209	112.735	174.608	**675.015**
Peru	79.097	44.143	14.206	14.020	6.498	**157.964**
Paraguai	27.943	2.237	32.066	43.360	8.009	**113.623**
Uruguai	9.318	44.757	27.285	307	2.633	**84.300**
Venezuela	66.512	25.517	98.264	99.704	51.455	**341.452**
Total	**702.909**	**633.150**	**366.321**	**323.400**	**552.969**	**2.588.749**

Fonte: Furtado (2008, p. 183).

5 ORIGENS, CRIAÇÃO E EVOLUÇÃO DA PROPOSTA E DAS NEGOCIAÇÕES

O Banco do Sul ainda é uma proposta em construção. Aqui, busca-se historicizar o processo para que se tenha claro como vêm se dando esta disputa e as posições políticas dos distintos parceiros.

A iniciativa de criação do Banco do Sul pode ser traçada desde a sua proposição por Hugo Chávez até o avanço da proposta equatoriana[25] defendendo a ampliação do banco dentro de uma nova arquitetura financeira regional.[26]

25. Para uma apresentação da chamada proposta equatoriana, dentro de uma nova arquitetura financeira regional, ver Páez (2010, p. 168-169).

26. Um excelente levantamento histórico da evolução da proposta e dos diferentes significados que ela foi assumindo no transcorrer do debate pode ser encontrado em Carvalho *et al.* (2009).

A ideia do Banco do Sul já tinha sido incluída na campanha eleitoral venezuelana de 1999, e foi encaminhada no anúncio do ministro de Relações Exteriores da Venezuela na XI Reunião da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em São Paulo, em 2004. A partir disso, várias reuniões, umas de caráter mais técnico, outras de cunho mais político, no sentido de selar os acordos avançados nas negociações, foram realizadas. O quadro 1 sintetiza as reuniões e textos relevantes na constituição do Banco do Sul.

Em fevereiro de 2007, Chávez e Nestor Kirchner assinam o primeiro memorando de entendimento, fixando prazo de 120 dias para a constituição do Banco do Sul. O primeiro texto, redigido em março de 2007, como consequência desta proposição inicial de Argentina e Venezuela, ainda se aproxima de uma visão mais tradicional da situação da região, e diagnostica os problemas da América Latina em função do escasso desenvolvimento de seus próprios mercados financeiros. Assim, defende o estímulo ao mercado de capitais e financeiros da região, ao mesmo tempo que seriam promovidas as empresas multinacionais de capital regional. O documento não especifica se o caráter destas empresas seria público, privado ou misto. Admite-se que o Banco do Sul se endividaria nos mercados financeiros, ou seja, que sua constituição de capital admitiria o endividamento nos mercados privados, o que o levaria, de algum modo, a ter de adotar critérios de mercado em seu próprio funcionamento.

Já no primeiro texto, afirma-se que o Banco do Sul seria, ao mesmo tempo, um banco de desenvolvimento e um fundo monetário de estabilização, cumprindo uma dupla função de fomento de médio e longo prazo e de gerenciamento de problemas de liquidez e balanço de pagamentos dos distintos países. Do ponto de vista da sua administração, este documento defende que os direitos de voto seriam definidos de acordo com o montante desembolsado por país, reproduzindo o sistema que já existe no FMI, BID e Banco Mundial. Além disso, não estaria prevista nenhuma forma de auditoria no Banco do Sul.

QUADRO 1
Reuniões e textos relevantes na constituição do Banco do Sul

Data	Participantes	Acordo
21/2/2007	Presidentes de Argentina e Venezuela.	Memorando de entendimento para criação do Banco do Sul.
3/5/2007	Presidente do Equador e ministros de Argentina, Bolívia, Equador, Brasil, Paraguai e Venezuela.	Declaração de Quito: avanços gerais para uma Nova Arquitetura Financeira Regional.

(Continua)

(Continuação)

Data	Participantes	Acordo
22/5/2007	Presidente do Paraguai e ministros de Argentina, Bolívia, Equador, Brasil, Paraguai e Venezuela.	Declaração de Assunção: avanços nas linhas gerais de constituição do banco.
8/10/2007	Ministros de Argentina, Bolívia, Equador, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	Declaração do Rio de Janeiro: proposta consensual de ata de fundação do banco.
9/12/2007	Presidentes de Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	Assinatura da ata fundacional do banco.
25/4/2008	Ministros de Argentina, Bolívia, Equador, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	Acordos sobre capital e linhas de aportes.
27/6/2008	Ministros de Argentina, Brasil, Equador e Paraguai, e representantes de Uruguai, Bolívia e Venezuela.	Ratificação de acordos de abril; acordo sobre possível ampliação de capital subscrito para novos países; proposta de estrutura administrativa.
8/5/2009	Ministros de Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.	Acordo sobre o convênio constitutivo do banco, a ser ratificado por presidentes e legislativos nacionais.

Fonte: Sela (2009, p. 60).

Como assinalado anteriormente, o Brasil adere em maio de 2007 e, de certa forma, força a rediscussão da proposta. A adesão acontece no âmbito da reunião de 3/5/2007 entre o presidente do Equador e os ministros de Economia, Finanças ou Fazenda de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Venezuela e Equador. No documento resultante da reunião, que ficou conhecido como Declaração de Quito, todos os países da Unasul são convidados a tomar parte na constituição do Banco do Sul. Esta declaração caracterizou o perfil do banco como de um banco de desenvolvimento e definiu as prioridades para investimentos de infraestrutura, integração regional, redução de assimetrias entre os países, dentro de uma nova configuração da arquitetura financeira na região.

Em 22/5/2007 é assinada a Declaração de Assunção, em uma reunião do presidente paraguaio com os ministros dos países membros, na qual, entre outras providências, acordou-se por uma participação igualitária de cada um dos países, mas sem especificar o funcionamento dela, assim como se estipulou que a condução do banco deveria ser dada por critérios profissionais de eficiência financeira, sem entrar em detalhes sobre o significado disso e a operacionalização de qualquer que seja este significado. A declaração reforça a definição de um banco de desenvolvimento para o Banco do Sul e avançou/sinalizou para a criação de um sistema monetário e um fundo de estabilização regional.

Na Declaração do Rio de Janeiro, de 8/10/2007, os ministros dos países membros chegaram a uma proposta consensual da ata de fundação do Banco do Sul, reafirmando-o como um banco de desenvolvimento de caráter sul-americano e em torno do qual seria erigida uma nova arquitetura financeira regional. Não avançou, entretanto, na especificação de que nova arquitetura financeira regional se deseja. Esta declaração marcou a assinatura dos presidentes para o dia 3/11/2007, adiada para 9/12/2007, véspera da posse da presidenta argentina Cristina Kirchner.

A ata fundacional do Banco do Sul foi assinada, finalmente, em 9/12/2007, em Buenos Aires, pelos presidentes Nestor Kirchner (Argentina), Evo Morales (Bolívia), Luiz Inácio Lula da Silva (Brasil), Rafael Correa (Equador), Nicanor Duarte (Paraguai), Tabaré Vázquez (Uruguai) e Hugo Chávez (Venezuela). Ela explicita que teve como antecedente uma série de reuniões do Mercosul e do grupo técnico financeiro da Unasul em 2006, a subscrição dos Memorandos de Entendimento para a constituição do Banco do Sul, em fevereiro e março de 2007, a Declaração de Quito, de 3/5/2007, a Declaração de Assunção, de 22/5/2007, e a Declaração do Rio de Janeiro, de 8/10/2007. Já na ata fundacional estipula-se que a sede principal do Banco do Sul será em Caracas, tendo subsedes em Buenos Aires e La Paz.

Deve-se destacar que essa ata reconhece o Banco do Sul como fundamental em uma integração que promova uma nova arquitetura financeira regional[27] e que isto se insere dentro de uma estratégia de desenvolvimento que enfrente os condicionantes estruturais da dependência dos países da região.

> *Considerando que las estructuras econômicas y financieras de América del Sur evidencian limitaciones en el desarrollo de los mercados financieros, lo que provoca que los ahorros nacionales fluyan hacia economías más desarrolladas en lugar de ser invertidos en proyectos de carácter regional, pudiendo tales recursos orientarse internamente para elevar la disponibilidad de liquidez, revitalizar la inversión, corregir las asimetrías, desarrollar la infraestructura integradora, promover el empleo y activar un círculo virtuoso fundamental para la transformación económica, social y política de la región* (CLAES, 2007, p. 1).

Do ponto de vista do prosseguimento das negociações e deliberações para o início de funcionamento do Banco do Sul, a ata fundacional, em seu sexto ponto, estipulou que os ministros de Economia, Finanças ou Fazenda dos países signatários adotariam as medidas necessárias para concluir em 60 dias, a partir da data de assinatura, o processo de elaboração do convênio constitutivo do Banco do Sul, para efeito de sua subscrição. Este prazo acabou sendo adiado, em virtude

27. "*Considerando que el proceso de creación del Banco del Sur, como institución primaria y esencial de la nueva arquitectura financiera regional, ha avanzado en virtud del compromiso conjunto de hacerlo realidad*" (CLAES, 2007, p. 1).

do pouco avanço nas negociações e concretização dos pontos acordados. Depois da assinatura da ata fundacional, o processo de constituição do Banco do Sul foi composto por reuniões ministeriais, seguidas de reuniões de especialistas das comissões técnicas nacionais, que implementam as decisões tomadas nas reuniões ministeriais (ORTIZ e UGARTECHE, 2008, p. 2).

Em 25/4/2008 foi estipulado, na Cúpula de Montevidéu, um capital autorizado (limite de operações sem autorização prévia) para o Banco do Sul no total de US$ 20 bilhões, sendo US$ 7 bilhões como capital subscrito. Foi acordado ainda que o Banco do Sul permitiria um total de empréstimos no valor de US$ 60 bilhões, isto é, três vezes o total do capital autorizado, o que, segundo Ortiz e Ugarteche (2008, p. 3-4), se efetivado, converteria o banco em algo equivalente ao BNDES (US$ 55 bilhões em empréstimos na região, naquele ano), maior que o Banco Mundial (US$ 36 bilhões), que o BID (US$ 46 bilhões) e sete vezes maior que a CAF (US$ 8,1 bilhões, naquele ano).

Em seguida, em junho do mesmo ano, a Cúpula de Buenos Aires concluiu por um capital inicial de US$ 10 bilhões. Além disso, esta cúpula desenhou uma estrutura administrativa e ratificou o princípio de um voto para cada país nas decisões do banco, iniciativa à qual Brasil e Argentina resistiram.

A proposta final de estatuto só veio à tona no primeiro semestre de 2009, e foi subscrita em setembro de 2009 por Argentina, Brasil, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, no intuito de ser aprovada ou ratificada nos poderes legislativos de cada uma das nações. Venezuela (novembro de 2009) e Equador (junho de 2010) já aprovaram a proposta.

Destaca-se, inicialmente, nessa proposta final de estatuto, a manutenção do princípio de um voto para cada país signatário. Contudo, exige-se a partir desta proposta o apoio de 70% do capital subscrito para o financiamento de projetos acima de US$ 70 milhões. Além disso, respeitando-se os princípios das negociações, afirma-se que "*a los efectos de la evaluación de cada proyecto tendrán en cuenta los avances que el mismo genere com relación al logro de la soberania alimentaria, energética, de la salud, de los recursos naturales y del conocimiento*" (ESTAY, 2010, p. 64). Isto significa, entre outras coisas, que o funcionamento efetivo do Banco do Sul não apenas deve incluir a soberania e a segurança alimentar, energética e ambiental, mas também subordinar-se a elas.

Em que pesem o avanço das negociações, o convênio sobre a constituição do Banco do Sul e a ratificação já realizada por alguns de seus membros, o fato é que, até este momento, a efetiva implementação deste banco de desenvolvimento regional não avançou muito, refletindo divergências remanescentes quanto ao próprio funcionamento e estrutura do banco.

6 ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO BANCO DO SUL

De um ponto de vista meramente operacional, o que foi até agora construído não demonstra que existe acordo básico nos três pontos que sustentam uma instituição financeira multilateral, a saber: a origem dos recursos que constituirão e sustentarão o banco; os critérios e as prioridades na destinação dos financiamentos; e a atitude frente à eventual inadimplência.

Se a constituição deste Banco de Desenvolvimento Regional já está acordada, resta saber o que falta para seu efetivo funcionamento. Segundo Calixtre e Barros (2010, p. 23),

> O Banco do Sul entrará em operação quando os seguintes critérios forem satisfeitos: com o depósito do instrumento de ratificação do Tratado Constitutivo por pelo menos quatro dos sete membros fundadores; quando houver aporte de capital subscrito na ordem de dois terços do total correspondente aos países fundadores, com ao menos dois países correspondentes ao grupo 1 mais dois países médios (grupo 2), ou aqueles mais um país médio e um pequeno.

Esta é a conformação daquilo que foi considerado o mínimo, em função do que já foi acordado, para que o Banco do Sul comece a funcionar. Entretanto, há certos requisitos para o efetivo início das operações do Banco do Sul sobre os quais impera um caráter de incerteza quanto ao que já teria sido acordado ou apresentaria possibilidades de acordo.

> *Para efectos de su operatoria, el Banco previamente debe definir lo siguiente: política crediticia, políticas y sistemas de administración y gestión de riesgos, políticas y sistemas de administración de activos y pasivos, el régimen de regulación y supervisón bancaria al cual va estar sometido, régimen de provisiones, políticas de tasas de interés, política de recursos humanos, política de realización activos recibidos en cesión de pagos etc*. (TALLER TÉCNICO BANCO DEL SUR, 2008, p. 26).[28]

Assim, várias questões cruciais para o funcionamento de um banco de desenvolvimento continuam pendentes.

28. Este documento contém os resultados de uma reunião sem caráter oficial que reuniu, em junho de 2008, além das comissões técnicas do Banco do Sul, especialistas em sistema bancário e finanças, acadêmicos e representantes da sociedade civil para propor opções que delineassem alternativas para estes requisitos técnicos: "*este documento no es una nueva propuesta, sino una presentación de los pros y contras de distintas opciones en las áreas de gobierno y administración; fondeo; políticas e instrumentos de inversión, compras, auditorias, ciclo de operaciones, participación, salvaguardas y otros, para asegurar el desarrollo social, ambiental y económico de la región*" (Taller Técnico Banco del Sur, 2008, p. 2).

QUADRO 2
Banco do Sul: composição do capital aportado

Países fundadores			
Grupo	País	Aportes por país (US$ milhões)	Prazo de capitalização
1	Argentina Brasil Venezuela	2.000	5 anos
3	Equador Uruguai	400	10 anos
4	Bolívia Paraguai	100	
Total (subscrito)		**7.000**	
Demais países da Unasul			
2	Colômbia Chile Peru	970	5 anos
5	Guiana Suriname	45	10 anos
Total (subscrito)		**3.000**	
Total de capital autorizado		**20.000**	

Fonte: Calixtre e Barros (2010, p. 22-23) com base em CTP/NAFR (2010).

Depois da ata de fundação, a decisão mais relevante parece ter sido a definição do capital autorizado do Banco do Sul, no total de US$ 20 bilhões. O capital subscrito totalizaria US$ 7 bilhões. Este último seria dividido, conforme o quadro 2, em quatro grupos entre os fundadores. O grupo 1 comporta os países de grande porte entre os fundadores (Brasil, Argentina e Venezuela), e cada um deles aportaria US$ 2 bilhões. O grupo 3 (Equador e Uruguai) é composto pelos países fundadores de porte médio (aporte de US$ 400 milhões cada país), enquanto o grupo 4 (Bolívia e Paraguai) é formado pelos países de porte pequeno entre os países fundadores (aporte de US$ 100 milhões para cada país). Os demais países da Unasul estariam divididos entre o grupo 2, de países médios (Colômbia, Chile e Peru), aportando US$ 970 milhões cada, e o grupo 5, de países pequenos (Guiana e Suriname), cada um contribuindo com US$ 45 milhões.

Segundo Calixtre e Barros (2010, p. 23), o acordo acertaria que:

> para o capital subscrito, no mínimo 90% das ações devem-se denominar em dólares e o restante em moedas locais. Estas ações devem estar integralizadas, no mínimo, 20% como capital efetivo (divisas) e o restante como garantias soberanas (títulos públicos), divididas em classes: *A*, para Estados membros da Unasul; *B*, Estados não

membros da Unasul; e *C* para ações de bancos centrais, organizações multilaterais de crédito e entidades financeiras públicas ou mistas, desde que com participação acionária majoritariamente estatal.

Além disso, nas reuniões ministeriais de Montevidéu (abril de 2008) e Buenos Aires (junho de 2008), também teriam sido acordados que o aporte inicial para Argentina, Brasil e Venezuela corresponderia a 20% do que lhes caberia no total, e o restante estaria dividido em quatro quotas anuais. Para Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai, o aporte inicial seria de 10% do total acordado para cada um deles, e o restante seria dividido em nove quotas anuais. A carteira de crédito para os três primeiros países corresponderia a quatro vezes o capital; para os quatro últimos, a oito vezes o capital. Em termos de limite de exposição do banco, teria sido acordado um valor de três vezes o patrimônio liquido, podendo chegar até quatro vezes e meia. Por último, em termos de grau de endividamento (grau de alavancagem) do banco, o acordo estipularia um limite de duas vezes e meia o patrimônio líquido do banco (UGARTECHE, 2007, p. 3).

Finalmente, segundo Ortiz e Ugarteche (2008, p. 2), "*el Banco del Sur tendrá un fondo de garantías colateralizadas para la emisión de bonos de manera de poder recircular el ahorro sudamericano y las reservas internacionales dentro de la región*". Assim, a emissão de títulos teria como garantias o aproveitamento interno do valor criado pelas economias da região e das referidas reservas acumuladas pelos sucessivos superávits na balança de pagamentos.

Pelo que se vê, portanto, já existiriam alguns elementos referentes à composição do capital aportado que avançariam nas respostas àquelas interrogações cruciais sobre os pré-requisitos necessários para a efetiva operação do Banco do Sul. Mesmo assim, questões importantes – aceitando que estes pontos acordados sejam cumpridos e efetivados – ainda persistiriam, expressando ainda a divergência de opiniões entre os negociadores do acordo. Quanto aos tais fundos de garantias colateralizadas para a emissão de títulos, por exemplo, não fica clara como seria sua operação financeira, em termos de porcentagem do valor colateralizado, formas específicas de garantias (seguro, preço etc.), participação dos distintos bancos centrais de cada país nestas operações, entre outras questões.

Uma das críticas à contribuição original dos países para o capital do Banco do Sul é que ela não se basearia no nível relativo de desenvolvimento de cada país. Como fração do PIB, o Brasil contribuiria com 0,14% (em função dos seus US$ 7 bilhões de contribuição para o capital subscrito), a Argentina com 0,7% (US$ 7 bilhões), Equador e Venezuela também com 0,7%, Bolívia e Paraguai com 1,2%, e o Uruguai com 1,7% (ARTANA, 2010, p. 1-2). O mesmo pode-se dizer quanto à proporção do capital aportado com relação ao estoque de reservas internacionais de cada uma das economias.

No que se refere ainda à formação do capital do Banco do Sul, pairam discussões sobre formas complementares de captação. A "proposta equatoriana"[29] defende que o Banco do Sul deve captar recursos por meio de: *i)* países membros; *ii)* empréstimos feitos pelos países membros, sem depender de emissão de títulos nos mercados de capitais (regionais e/ou de outras regiões), contrariando a lógica tradicional de securitização de dívidas; *iii)* impostos globais comuns (como a taxa Tobin ou impostos sobre lucros e dividendos repatriados pelas empresas multinacionais); e *iv)* doações. A operacionalização se definiria não pela imobilização dos recursos no banco, mas pela sua mobilização rápida conforme as necessidades.

Do ponto de vista da transparência do banco, seus arquivos seriam de domínio público e sujeitos a discussão parlamentar pública. Em situações especiais poderiam existir restrições a estes tópicos, como, por exemplo, em situações de ataques especulativos contra alguma moeda. Ainda neste sentido, os dirigentes e funcionários seriam responsáveis perante a Justiça, não usufruindo de imunidade, como em outros organismos, e deveriam pagar impostos sobre suas remunerações.

Outra questão fundamental que persiste é a relação entre as distintas formas de captação de recursos e sua necessária associação com a destinação específica das linhas de crédito. O Taller Técnico Banco del Sur propõe que

> *objetivos diferentes (*e.g. *desarrollo de sectores clave, proyectos sociales para reducir la pobreza etc.) requieren tipos de fondos alternativos. Proyectos sociales que no tienen retornos monetarios inmediatos deben ser financiados con fondos especiales, fiduciarios o fiscales y los proyectos financiados con capital captado en el mercado financiero (bonos) debe presentar retornos monetarios* (TALLER TÉCNICO BANCO DEL SUR, 2008, p. 14).

Essa proposta se opõe a formas tradicionais de captação (ações e títulos que, normalmente, exigem a contrapartida de certa rentabilidade ou retorno). Com isto se procura garantir que projetos sem tanta expectativa de alto retorno, mas cruciais para os propósitos defendidos por esta estratégia de desenvolvimento, sejam, de fato, financiados.

A "proposta equatoriana" defende que, dentro de uma nova arquitetura financeira regional, o Banco do Sul (e o Fundo de Contingência que porventura também seria criado) não deve captar recursos nos mercados de capitais, contrariando a lógica de órgãos tradicionais como Banco Mundial e BID. O argumento favorável a esta forma tradicional de captar recursos seria a manutenção de uma atitude meramente "técnica", no intuito de manter a avaliação positiva das agências de risco e, desse modo, garantir a viabilidade e sustentação financeira do banco no médio e longo prazo. Entretanto, este argumento se torna extemporâneo, em função

29. Trata-se da proposta equatoriana levada à discussão que culminou na Declaração de Quito em maio de 2007. Para mais detalhes sobre ela, ver Toussaint (2007; 2008), Furtado (2008) e Páez (2010).

de tudo o que se discutiu a respeito do conteúdo da proposta. Só pela razão de que tal opção traria ao funcionamento do banco uma lógica tradicional de desempenho financeiro, procurando maximizar seu retorno, elevando o *spread* bancário (diferença entre as taxas de juros passivas, que corrigem a captação de recursos, e as taxas ativas de juros, que corrigem os créditos outorgados pelo banco), ela seria incompatível com a proposta geral de uma nova arquitetura financeira regional.

Além disso, outras questões continuam pendentes para o efetivo funcionamento operacional do Banco do Sul.

1) Financiar prioritariamente que tipo de investimento? Investimento produtivo que beneficie às classes dominantes (principais grupos econômicos da região)? Apenas investimentos de infraestrutura econômica regional ou também, projetos "solidários"? Em que proporção?[30]

2) Privilégios e isenções fiscais dos componentes de sua estrutura administrativa seriam criados?

3) Distribuição de investimento entre países membros e distintos termos de financiamento: como determinar as proporções?

4) Compras e aquisições: a ata fundacional estipula a preferência por bens e serviços da região. Mas, quando isso não for factível, em função da não existência do que se necessita ou do elevado diferencial de preço e produtividade, como proceder? Existe aqui um *trade-off* entre a preferência, até geopolítica, por bens e serviços de países da região e de outros países do Hemisfério Sul e a competitividade de preços e tecnologia. Como dirimir ou trabalhar esta questão?

5) Salvaguardas sociais e ambientais: como garantir que os princípios socioambientais da ata fundacional sejam, realmente, cumpridos?

O amplo conjunto de opções de captação de recursos, vinculadas ou não às distintas maneiras de atuação nas linhas de crédito, por intermédio de um vasto leque de instrumentos financeiros, não constitui uma questão menor. A definição desta engenharia operacional do banco, em última instância, determina, na prática, o seu caráter de atuação como banco de desenvolvimento regional, o que ilustra a importância da definição mais concreta da operacionalidade do Banco do Sul, procurando adequá-la aos seus princípios propositivos.

30. Talvez essa seja, hoje, a questão com menor grau de pendência, uma vez que, dado o que já foi acertado, o funcionamento do Banco do Sul estaria muito mais próximo da atuação segundo os princípios tradicionais de rentabilidade, o que tende a direcionar a concessão dos créditos para os setores dinâmicos da acumulação de capital na região. A pendência maior ficaria, assim, na definição de que setores seriam os mais privilegiados e o grau de parceria entre capitais de distintas nacionalidades.

Relacionada a isso está a estrutura de funcionamento organizacional e administrativo do Banco do Sul. Do ponto de vista da composição e administração do banco, a ata fundacional estipula que "*los órganos de conducción del Banco del Sur tendrán uma representación igualitaria de parte de cada uno de los países suramericanos que lo integran, bajo un sistema de funcionamiento democrático*" (CLAES, 2007, p. 2). Ainda que o princípio constitutivo do Banco do Sul atente para uma composição igualitária entre os países membros, a forma como se interpretam "representação igualitária" e "funcionamento democrático" pode não ser tão clara, levando inclusive a uma fórmula, como de fato ocorreu, de qualificação do critério de "um voto para cada país", conforme a proposta final do estatuto, que condiciona o financiamento de projetos acima de US$ 70 milhões ao apoio do correspondente a 70% do capital subscrito.

Quanto ao que já se teria acordado, os órgãos de administração e controle do Banco do Sul seriam o Conselho de Ministros, composto pelos ministros de Economia, Finanças ou Fazenda, e o Conselho de Administração, integrado por um representante de cada país, nomeado pelo Conselho de Ministros, além de uma Diretoria Executiva, enquanto órgão executivo desta administração. Seria criado ainda um Conselho de Auditoria.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do que se discutiu neste texto, conclui-se que a não concretização do Banco do Sul dentro de uma proposta mais alternativa de desenvolvimento econômico, integração regional e financiamento significará simplesmente a criação de mais um banco de desenvolvimento na região. Isto no melhor dos casos, uma vez que a própria efetivação do Banco do Sul, além de sua ata fundacional, não parece estar garantida. No caso de nem isto acontecer, o que se pode observar na região é simplesmente a consolidação de uma hegemonia regional, calcada em uma divisão regional do trabalho heterogênea e financiada por instituições que apenas reforçariam esta estruturação desigual e combinada.

Vale destacar que a efetiva criação do Banco do Sul, nem que seja apenas para ser um espaço que garanta o crédito para o investimento em infraestrutura dentro da região, já seria um avanço, tendo em vista que outros mecanismos de financiamento não demonstraram historicamente esta capacidade. Entretanto, dada a lógica de atuação dos bancos privados, conforme visto, esta atuação do Banco do Sul, com um perfil de banco público regional, dentro de uma nova arquitetura financeira, relacionada a outra estratégia de desenvolvimento regional, poderia representar um avanço ainda maior.

Em um contexto no qual a América do Sul tem vivenciado processos sociais extremamente ricos, na direção de um questionamento prático das estratégias

neoliberais de desenvolvimento – em uns países mais, em outros menos –, o avanço do Banco do Sul, como banco de financiamento de uma nova estratégia de desenvolvimento, se apresentou, desde o início, como crucial. As últimas sinalizações dadas e o relativo silêncio que se vivencia atualmente sobre a temática específica do Banco do Sul, no entanto, não parecem apontar esta direção.

REFERÊNCIAS

AMADO, A. M. Bancos privados e públicos regionais em uma perspectiva de desenvolvimento regional. *In*: JAYME JÚNIOR, F. G.; CROCCO, M. (Orgs.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

AMARAL, M. S. **A investida neoliberal na América Latina e as novas determinações da dependência**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.

ARRUDA, M. **Brasil y el Banco del Sur**: un proyecto técnico o un proyecto de desarrollo soberano de América del Sur. Rio de Janeiro: Comité para Anulación de la Deuda del Tercer Mundo – CADTM, 11 mayo 2007. Disponível em: <http://www.cadtm.org/Brazil-y-el-Banco-del-Sur>.

ARTANA, D. Why Banco del Sur is a bad idea? **Americas Quarterly**, 24 Feb. 2010. Disponível em: <http://www.americasquarterly.org/artana-banco-del-sur>.

CALIXTRE, A. B.; BARROS, P. S. O Banco do Sul e o Brasil na agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 3, jul./set. 2010.

CARCANHOLO, M. D. **A vulnerabilidade econômica do Brasil**: abertura externa a partir dos anos 90. Aparecida do Norte: Ideias & Letras, 2005.

_____. Dialética do desenvolvimento periférico: dependência, superexploração da força de trabalho e política econômica. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 247-272, maio/ago. 2008.

CARCANHOLO, M. D.; FILGUEIRAS, L.; PINTO, E. C. A Alca (ainda) não faleceu: alternativas reais para a América Latina e Caribe. *In*: ESTAY, J. (Org.). **La crisis mundial y sus impactos en América Latina**. México: BUAP, 2009.

CARVALHO, C. E. *et al*. Banco do Sul: a proposta, o contexto, as interrogações e os desafios. **Cadernos do Prolam/USP**, ano 8, v. 2, p. 113-135, 2009.

CASTELO, R. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. *In*: CASTELO, R. (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CLAES – CENTRO LATINO AMERICANO DE ECOLOGÍA SOCIAL. **Integración sur acta fundacional del Banco del Sur**. Montevideo: CLAES, 2007. Disponível em: <http://www.integracionsur.com/sudamerica/ActaFundacionBancoSur2007.pdf>.

DÁVALOS, P. **El Banco del Sur**: la ruta hacia una nueva arquitectura financiera. 2007. Disponível em: <http://www.ecoportal.net/content/view/full/69436>.

ESTAY, J. La Reforma de la arquitectura financiera mundial: una visión latinoamericana y caribeña. **Tiempo de Crisis – Revista de Economía Política Latinoamericana**, Caracas, año 1, n. 2, 2010.

FFRENCH-DAVIS, R. **Reformas para América Latina**: después del fundamentalismo neoliberal. Buenos Aires: Cepal; Siglo XXI Editores, 2005.

FOXLEY, A. **Experimentos neoliberales en América Latina**. México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

FURTADO, F. Integração financeira da América do Sul: mais do mesmo ou oportunidade histórica? **Oikos**, Rio de Janeiro, ano 7, n. 9, p. 173-190, 2008.

GAMBINA, J.; ROFFINELLI, G.; PINAZO, G. Propuestas alternativas para la integración regional: modelo de acumulación capitalista a comienzos del siglo XXI y la integración en procesos de cambio político. **Tiempo de Crisis – Revista de Economía Política Latinoamericana**, Caracas, año 1, n. 2, 2010.

GONÇALVES, R. *et. al*. Vulnerabilidad estructural externa en América Latina. *In*: ARCEO, E.; BASUALDO, E. (Comps.). **Los condicionantes de la crisis en América Latina**: inserción internacional y modalidades de acumulación. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

HERMANN, J. Desenvolvimento financeiro e concorrência: desafios para a funcionalidade macroeconômica dos bancos públicos. *In*: JAYME JÚNIOR, F. G.; CROCCO, M. (Orgs.). **Bancos públicos e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.

IMF – INTERNATIONAL MONETARY FUND. **World Economic Outlook**: rebalancing growth. Apr. 2010. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/index.htm>.

KEYNES, J. M. **A treatise on money**. Londres: Macmillan, 1930. v. 2.

KUCZYNSKI, P. P.; WILLIAMSON, J. **Depois do consenso de Washington**: retomando o crescimento e a reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2004.

MARSHALL, W. C.; ROCHON, L. P. Financing economic development in Latin America: the Banco del Sur. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 32, n. 2, Winter 2009-2010.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, v. 1, 1988.

OCAMPO, J. A.; TITELMAN, D. Sub-regional financial cooperation: the South American experience. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 32, n. 2, Winter 2009-2010.

ORTIZ, I.; UGARTECHE, O. **El Banco del Sur**: avances y desafíos. Comité para Anulación de la Deuda del Tercer Mundo – CADTM, oct. 2008. Disponível em: <http://www.cadtm.org/El-Banco-del-Sur-Avances-y>.

PÁEZ, P. The Ecuadorian proposal for a new regional financial architecture. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 32, n. 2, Winter 2009-2010.

PONSOT, J. F.; ROCHON, L. P. South America and a new financial architecture. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 32, n. 2, Winter 2009-2010.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. Ministerio de Coordinación de La Política Económica. Comisión Técnica Presidencial. **Banco del Sur & Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos**. República del Ecuador, 2010. (Mimeografado).

SANTOS, T. The structure of dependence. **The American Economic Review**, New York, 1970.

SELA – SISTEMA ECONÔMICO LATINO-AMERICANO E DO CARIBE. **Experiencias de cooperación monetaria y financiera en América Latina y el Caribe**: balance crítico y propuestas de acción de alcance regional. Caracas: Secretaría Permanente del Sela, 2009. Disponível em: <http://www.sela.org/DB/ricsela/EDOCS/SRed/2010/03/T023600003766-0-Experiencias_de_Cooperacion_Monetaria_y__Financiera_en_ALC2.pdf>.

SEVERO, L. W. Sucre, un instrumento para la integración. **Rebelión**, 2010. Disponível em: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=101042>.

STRAUTMAN, G. Banco del Sur: 90 días de silencio. **Jubileo Sur**, 2008. Disponível em: <http://www.jubileesouth.org/index.php?option=com_content&task=view&id=200&Itemid=2>.

TALLER TÉCNICO BANCO DEL SUR. **Resultados del Taller técnico Banco del Sur**. Quito, 23-27 jun. 2008. Disponível em: <http://mef.gov.ec/pls/portal/docs/PAGE/MINISTERIO_ECONOMIA_FINANZAS_ECUADOR/INTEGRACION%20_SUDAMERICANA/ARCHIVOS2007/TALLERQUITO.PDF>.

TOUSSAINT, E. **Sobre las circunstancias que afectan a la creación del banco del sur**. Comité para Anulación de la Deuda del Tercer Mundo – CADTM, 20 mayo 2007. Disponivel em: <http://www.cadtm.org/Sobre-las-circunstancias-que>.

_____. **Banco del Sur y nueva crisis internacional**. Quito: Abya-Yala, 2008.

UGARTECHE, O. **Brasil *vs* el Banco del Sur**. Comité para Anulación de la Deuda del Tercer Mundo – CADTM, agosto 2007. Disponível em: <http://www.cadtm.org/spip.php?article2797>.

VILLAREAL, R. **A contrarrevolução monetarista**: teoria, política econômica e ideologia do neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 1984.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LUCCE, M. S. **O subimperialismo brasileiro revisitado**: a política de integração regional do governo Lula. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MARINI, R. M. **América Latina**: dependência e integração. São Paulo: Brasil Urgente, 1992.

CAPÍTULO 8

A PETROBRAS NA AMÉRICA DO SUL*

Luiz Fernando Sanná Pinto**

1 INTRODUÇÃO

O petróleo entrou com força nas macropautas políticas do Brasil a partir da década de 1930. De modo geral, pode-se afirmar que foram dois os motivos para que isso ocorresse. Em primeiro lugar, desde a Primeira Grande Guerra (1914-1918), o óleo negro afigurou-se como o bem que dava origem aos combustíveis mais eficientes para mover os meios de destruição. Logo, em um momento marcado pelo acirramento dos conflitos internacionais, a garantia do abastecimento converteu-se em um problema não apenas econômico, mas político-militar. Segundo, houve mudanças estruturais na economia brasileira, com o eixo dinâmico deslocando-se para a indústria, que pressionava a demanda por bens energéticos.

Com isso, a política petrolífera brasileira foi concebida de forma a dar conta do binômio segurança-desenvolvimento, que se expressou de forma bastante clara com o lançamento dos Decretos-Lei nº 395 de 1938 e nº 539 de 1938, que criaram, respectivamente, a regulamentação das atividades da indústria petrolífera e o Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Em função do caráter eminentemente nacionalista da regulamentação e da Constituição de 1937, que impedia a exploração de petróleo por não brasileiros, e da atuação do General Horta Barbosa, primeiro presidente do CNP, forte defensor da atuação do Estado nos negócios petroleiros, as companhias internacionais de petróleo (CIPs)[1] passaram a se articular no sentido de impulsionar um novo marco legal para o setor, que não restringisse as possibilidades de atuação do capital estrangeiro. Em 1943, a ascensão do coronel João Carlos Barreto à condição de presidente do CNP antecipou a

* O autor agradece os comentários de Pedro Silva Barros e Giorgio Romano Schutte sobre a atuação da Petrobras no Brasil.

** Doutorando em economia política internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

1. Expressão utilizada para designar as companhias que, na primeira metade do século XX, dominaram o desenvolvimento da indústria petrolífera mundial. Muitas delas se destacaram por deter as principais concessões das grandes reservas de petróleo na Venezuela, Indonésia e no Oriente Médio. As CIPs eram: Standard Oil of New Jersey (Exxon), Royal Dutch-Shell, British Petroleum, Gulf Oil, Chevron, Mobil Oil e Texaco. Mais tarde, importante dirigente da companhia estatal de petróleo italiana ENI, Enrico Mattei, apelidaria esse grupo de "sete irmãs".

guinada liberalizante após a Segunda Guerra Mundial. Reticente ao controle da política petrolífera pelo Estado, o coronel defendia ampla participação da iniciativa privada, tanto nacional como estrangeira. Esta última, em particular, teria, na concepção de Barreto, muito a acrescentar, porquanto dispusesse de recursos, experiência e meios para bem conduzir a exploração, o refino e a distribuição do petróleo. Foi nessa gestão do CNP que se concederam áreas para exploração de petróleo para empresas organizadas no Brasil, mesmo que constituídas por capitais estrangeiros, o que só aconteceu com a aprovação de uma emenda à Constituição de 1937. Na constituinte de 1946, esta concepção de política petrolífera terminou por prevalecer. Permitiram-se concessões para companhias oriundas de outros países, desde que organizadas no Brasil. Um ano mais tarde, o presidente Eurico Garpar Dutra (1946-1951) instituiu a Comissão de Anteprojeto da Legislação do Petróleo, da qual deveria resultar a elaboração do Estatuto do Petróleo, que regulamentaria os dispositivos constitucionais sobre o assunto.

Por permitir a penetração do capital estrangeiro na indústria petrolífera brasileira, o estatuto proposto pela Comissão galvanizou a oposição dos nacionalistas, que se organizaram em torno do Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional, numa campanha cujo lema era "O petróleo é nosso", e que defendia o monopólio estatal sobre a indústria. Argumentava-se que dada uma relação prêmio-risco desfavorável aos investimentos no segmento *upstream*,[2] em função das condições das bacias sedimentares brasileiras, as CIPs não tinham interesse em produzir petróleo no país, mas em seguir atuando e se expandindo no segmento *downstream*,[3] utilizando, para tanto, petróleo importado. Logo, apenas uma companhia estatal verticalmente integrada poderia aumentar consideravelmente a produção nacional de petróleo, na medida em que estivesse disposta a distribuir os riscos e os custos de modo a conseguir uma média que pudesse compensar o diferencial dos segmentos.

A dinâmica criada pela exitosa campanha "O petróleo é nosso" permitiu que fosse aprovada, durante o segundo governo de Getúlio Vargas, a Lei nº 2.004 de 1953, que declarou o monopólio da União sobre a pesquisa, a lavra, o refino e o transporte de petróleo, gás e seus derivados, constituindo, ainda, a Petróleo Brasileiro S. A. (Petrobras), sociedade por ações de economia mista[4] e com controle acionário do governo federal, que deveria executar o monopólio sobre aquelas atividades em nome da União.

O grande objetivo da Petrobras, quando de sua criação, era garantir a autossuficiência nacional, ou seja, a ampliação da oferta de petróleo, gás e derivados de modo que a demanda interna pudesse ser atendida sem a utilização das escassas divisas do país.

2. Exploração e produção.

3. Refino, transporte, distribuição e comercialização dos derivados.

4. Embora fosse uma sociedade por ações de economia mista, não poderiam fazer parte do quadro de acionistas as empresas estrangeiras e os brasileiros natos ou naturalizados casados com estrangeiros.

2 A ÁREA INTERNACIONAL E A EVOLUÇÃO DA PETROBRAS

A persecução da autossuficiência defrontava-se com obstáculos consideráveis, como as condições geológicas das bacias terrestres brasileiras e o boicote das CIPs, que retaliavam as empresas que poderiam fornecer máquinas, equipamentos, serviços e tecnologia para a Petrobras. Este cenário, somado à baixa dos preços internacionais do petróleo nas décadas de 1950 e 1960, em função da redução da capacidade do cartel das "sete irmãs" de controlar os excedentes de oferta de petróleo diante da concorrência do petróleo soviético, do surgimento de novos países produtores e da ação agressiva das companhias independentes, levaram a Petrobras a optar por concentrar seus esforços na expansão do parque de refino, entendido como elo central da verticalização petrolífera (ALVEAL, 1994).[5] Do ponto de vista da capacidade tecnológica, a estatal brasileira aproveitou a emergência das independentes para romper o cerco levantado pelas CIPs, assinando convênios de cooperação e de transferência de tecnologia com os novos atores que se fortaleciam.

O contexto colocava a Petrobras como grande importadora. Durante esse período, a empresa comprava petróleo do Oriente Médio e da Venezuela por meio de seu Escritório Comercial de Petróleo e Derivados (Ecope), mais tarde transformado em Departamento Comercial. O geólogo Walter Link, contratado pela Petrobras para estruturar e chefiar o Departamento de Exploração da Companhia, sugeriu, em polêmico relatório, que a estatal brasileira deveria prospectar e produzir no exterior, dada a pobreza das reservas nas bacias terrestres do país e a então inviabilidade tecnológica e financeira da exploração na plataforma marítima.

Em 1961, com a política externa independente de Afonso Arinos e San Tiago Dantas, o Brasil firmou convênio comercial com a União Soviética. Embora tenha vigorado apenas até o início do período da ditadura militar, o convênio serviu de referência para uma política em que a Petrobras se mostraria muito bem-sucedida: a de vincular a importação de petróleo à exportação de produtos brasileiros. Tratava-se de utilizar o poder de barganha dos grandes compradores, o que, ainda durante o governo do presidente João Goulart, aumentaria muito, em função da extensão do monopólio estatal às importações de petróleo e derivados, que até então eram atividades abertas à iniciativa privada. A centralização das importações em uma grande empresa aumentava o poder de negociação da mesma, que conseguia preços de compra mais vantajosos. Enquanto as refinarias privadas compravam o barril de petróleo por US$ 2,48, a Petrobras passou a fazer o mesmo por US$ 2,21 (ODELL, 1968). Além disso, a decisão acrescentava um fator de escala nas operações, permitindo a adoção de uma política unificada

5. O refino é o "elo central da cadeia [petrolífera], por ser esta atividade o pivô viabilizador da estratégia de 'linha reta' da indústria, para a frente (transporte-distribuição de derivados, incluindo nafta, produto básico para viabilizar a indústria petroquímica) e para trás (pesquisa-prospecção-produção)" (Alveal, 1994, p. 89).

de transportes. Ao fim e ao cabo, o país economizava divisas e aumentava sua margem de manobra frente às companhias internacionais.

Instaurado o regime militar, a Petrobras aprofundou a política que deixava em segundo plano os investimentos em exploração e produção. Para tanto, foi fundamental a reforma administrativa de Hélio Beltrão, que conferiu maior autonomia às empresas estatais. Sem sofrer tanta pressão das autoridades governamentais, a Petrobras pôde optar pelo seu fortalecimento por meio do desenvolvimento dos setores de refino e distribuição. A partir de 1967, quando se inaugura o chamado "milagre econômico brasileiro", os investimentos em exploração e produção diminuíram de forma considerável, saindo do patamar de 52,5% dos investimentos totais da empresa para alcançar o de 24,2% em 1971. Com isso, houve a estagnação da produção interna de petróleo e o aumento da dependência do produto importado.

Entretanto, já havia, dentro da própria Petrobras, quem manifestasse insatisfação com relação à importância das *majors* para o suprimento interno de óleo. A expectativa de alguns dirigentes da estatal era a de que o mercado de petróleo estava mudando, sobretudo em função do contexto criado com a escalada da Guerra no Vietnã e a irrupção dos nacionalismos nos produtores de petróleo barato. Em face disso, foi criado, em 1966, grupo de trabalho para estudar as oportunidades de exploração e produção de petróleo no exterior. Depois de quatro anos de estudo, decidiu-se por montar estrutura para disputar blocos exploratórios fora do Brasil. Com a Lei nº 5.665, de 26 de junho de 1971, o Artigo 41 da Lei nº 2.004 de 1953, que exigia a existência de um tratado internacional como condição para participação da Petrobras em exploração de petróleo fora do país, foi modificado, de modo a permitir a criação e o funcionamento da subsidiária Petrobras Internacional (Braspetro) (CHACEL, 2007).

O objetivo da nova subsidiária era duplo: acesso a petróleo mais barato e garantia de suprimento. Para tanto, buscava-se substituir os contratos de compra de curto prazo (um ano) por contratos de médio prazo (três ou cinco anos) e estreitar o laço com exportadores e produtores. Nesse intento, a Petrobras converteu-se numa empresa que desafiava as tentativas de bloqueio das CIPs ao petróleo nacionalizado em vários países do Oriente Médio, da África e da Ásia. De acordo com Shigeaki Ueki:

> Diante do quadro preocupante, procuramos os países que tinham nacionalizado suas indústrias, a Argélia, a Líbia, o Iraque, o Egito. Isso, ainda em 1970. E a Petrobras foi a primeira companhia de petróleo do mundo a comprar óleo nacionalizado desses países. O nosso objetivo era tão somente estabelecer a compra direta. Pois, se suspeitávamos que haveria uma crise de oferta, não podíamos ficar nas mãos de companhias de outros países (CHACEL, 2007, p. 18).

Não demorou muito para que a leitura pessimista dos dirigentes da Petrobras sobre o mercado internacional de petróleo se confirmasse. Em 1973,

as transformações no sistema financeiro internacional, a restrição da capacidade ociosa dos principais produtores e a Guerra de Outubro deflagraram o primeiro choque do petróleo, quando o preço do cru quadruplicou em apenas três meses, passando de pouco menos de US$ 3 para US$ 12 o barril.

O choque afetou diretamente o Brasil, criando constrangimentos ao processo de crescimento econômico em curso. Como resposta, o governo brasileiro lançou mão do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que concentrava boa parte de suas preocupações na questão energética. Nesse momento, na área petrolífera, três grandes decisões ganharam relevo: *i)* a reorientação dos investimentos em exploração e produção, privilegiando a plataforma marítima, em função das descobertas de petróleo na Bacia de Campos, em 1974; *ii)* a instituição, em 1975, dos "contratos de prestação de serviços com cláusula de risco", primeiro ensaio de abertura do setor para o capital externo, na medida em que permitia que a Petrobras contratasse empresas estrangeiras para exploração de petróleo, com objetivo alegado de acelerar a produção interna de petróleo; e *iii)* a intensificação das operações internacionais da Petrobras.

No que diz respeito ao último ponto, vale destacar que, em sua primeira década de funcionamento, a Braspetro já carregava a bandeira Petrobras em dez países (Irã, Egito, Argélia, Líbia, Madagascar, Filipinas, Guatemala, Itália, Colômbia e Iraque), onde colecionava sucessos e fracassos. Em 1976, no Iraque, a Braspetro foi responsável por uma das maiores descobertas da história da indústria petrolífera, o campo supergigante de Majnoon, que concentra entre 8 e 50 bilhões de barris de óleo (CHACEL, 2007). Mais do que qualquer outro, este empreendimento iraquiano expressou os impasses da política de internacionalização da estatal brasileira na segunda metade da década de 1970: de um lado, o plano de desenvolvimento do campo previa a mobilização de grande quantidade de recursos financeiros por parte da Petrobras, o que poderia restringir o financiamento das operações de exploração e produção na recém descoberta Bacia de Campos; de outro, o próprio governo do Iraque se mostrava pouco à vontade com a possibilidade de uma empresa estrangeira (ainda que estatal, e de um país considerado amigo) produzir 2,5 milhões de barris diários de petróleo. Premida entre as necessidades internas da Petrobras e o nacionalismo dos países exportadores, a Braspetro acabou por diminuir, na década de 1980, suas perspectivas de obtenção de blocos no exterior.

Apesar disso, como o próprio desfecho da questão iraquiana veio a demonstrar (a Braspetro deixou de ser a responsável pelo desenvolvimento do campo para ser uma prestadora de serviço para a Companhia Nacional do Iraque, recebendo, em troca, indenização em óleo para seus investimentos e contrato de fornecimento de petróleo por treze anos), as atividades internacionais da Petrobras acabaram indo para bem além da exploração e produção.

Criou-se a subsidiária Petrobras Comércio Internacional (Interbras), em 1975, *trading* que deveria instrumentalizar o poder de grande compradora da estatal para impulsionar uma política de troca de produtos – *counter* ou *barter trade* – com os fornecedores. Dez anos depois de sua criação, em um contexto marcado por grande escassez de divisas, cerca de 80% do óleo importado pela Petrobras estava vinculado à exportação de produtos brasileiros, o que, ademais, estimulou a penetração dos manufaturados e das grandes empreiteiras do país na América do Sul, na África e no Oriente Médio. Em 1977, foi criada a subsidiária Braspetro Oil Services Company (Brasoil), prestadora de serviços com sede nas Ilhas Cayman.

3 A DÉCADA DE 1980

A partir de 1975, a Petrobras teve de enfrentar forte campanha antiestatizante, liderada por federações patronais e por veículos de comunicação influentes, contrários à expansão das estatais durante o regime militar. Embora não fosse totalmente exitosa, a campanha logrou conseguir do governo a adoção de medidas que frearam os projetos de investimentos de boa parte das estatais, uma vez que restringiu as possibilidades de crédito do setor público e privado nacional para as mesmas (Resolução nº 445 do Banco Central e Resolução Presidencial de 29/09/1977).[6] Neste período, instituiu-se que a Petrobras deveria pagar imposto de renda com alíquota de 30%, além de ter proibida a retenção da parte dos dividendos que devia à União. Tratava-se do início do período de dificuldades para as empresas estatais, que se aprofundou ainda mais durante as décadas seguintes, na esteira dos acontecimentos que levaram à assunção de um novo ideário sobre a atuação do Estado na economia.

No final de 1979 e início da década de 1980, logo após o segundo choque do petróleo, o choque dos juros norte-americanos deflagrou a crise das dívidas externas dos países do Terceiro Mundo, o que repercutiu de maneira bastante profunda em toda a América do Sul.

As empresas estatais brasileiras foram muito afetadas por esse novo quadro, já que: *i)* na década de 1970, com as baixas taxas internacionais de juros reais (com cláusulas de juros pós-fixados), e com as restrições ao financiamento privado e público interno para as estatais, estas tomaram empréstimos no exterior. Particularmente durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1974-1979)

6. A Resolução nº 445 do Banco Central limitava os empréstimos para entidades controladas direta ou indiretamente pelo setor público para apenas 8% do total das aplicações em moedas nacionais dos bancos de investimento. A Resolução Presidencial de 29/09/1977 proibia os ministérios de recorrer ao sistema financeiro privado interno para financiar programas de investimento de órgãos ou empresas a ele subordinados sem permissão prévia da Seplan. Ver Alveal (1994).

as estatais foram estimuladas a se endividarem diretamente no exterior já que o BNDES deixou de financiá-las; e *ii)* diante dos desequilíbrios provocados pelos ajustes econômicos, os governos lançaram mão das estatais como instrumento para estabilização macroeconômica de curto prazo, sobretudo por meio da política de preços administrados.

A despeito disso, a Petrobras conseguiu superar o momento difícil sem fragilizar sua estrutura. Três fatores pesaram a seu favor. Primeiro, a grande capacidade de autofinanciamento: malgrado o choque dos juros, as despesas com encargos financeiros subiram muito pouco no período 1980-1982, de 1,13% para 2,53% de seus gastos totais, o que contrastou com a trajetória de outras estatais, como a Eletrobras e a Siderbras, em que o crescimento destes encargos foi, respectivamente, no mesmo período, de 29,5% para 80,9% e de 10,9% para 48,5% (ALVEAL, 1994). Segundo, o caráter verticalmente integrado da estatal e a dinâmica conglomerada do grupo Petrobras: por controlar mais de cinquenta empresas em âmbito nacional e internacional, envolvendo não apenas os segmentos *upstream* e *downstream*, mas também as atividades das subsidiárias, havia flexibilidade na defesa da taxa de lucro, já que a queda de receitas de uma empresa poderia ser amortecida pelo desempenho de outra. E, por último, o êxito no projeto de crescimento da produção interna de petróleo: o aumento e a reorientação dos investimentos em exploração e produção permitiram o rompimento com a estagnação da produção interna, de modo a diminuir a importância do petróleo importado na estrutura de custos e a impedir excessos disfuncionais na política contencionista de preços, já que a receita não poderia cair a ponto de inviabilizar o programa de pesados investimentos na plataforma marítima – destaque para o Programa de Capacitação Tecnológica em Sistemas de Exploração para Águas Profundas (PROCAP), criado em 1986, e que contou com a participação de cinquenta entidades brasileiras e trinta internacionais.

Logo, a Petrobras conseguiu legitimidade para que o monopólio estatal fosse garantido pela Constituição de 1988, que também estabeleceu o fim dos contratos de risco. Com isso, qualquer mudança substancial nos marcos regulatórios do setor passou a depender da aprovação de emendas constitucionais.

Embora tenha sido um período importante para consolidar a Petrobras como estatal e estimular a produção nacional, a década de 1980 favoreceu o enfraquecimento da Braspetro. De 1980 até 1993, a subsidiária trabalhou com déficits constantes, dependendo do aporte anual de US$ 80 milhões da *holding*. A situação só não foi pior para a Braspetro em função da estratégia de incentivar a conquista de contratos de prestação de serviço. De acordo com Cristina Chacel (2007, p. 85):

> Além de contribuir para gerar recursos em moeda forte e no curto prazo, a atividade servia à estratégia de assegurar a presença da Braspetro no mercado externo, mesmo quando a subsidiária não dispusesse do capital intensivo necessário à exploração e produção de petróleo. Com a Braspetro no circuito internacional, a Petrobras mantinha azeitados os canais de aproximação com países de seu interesse.
>
> O caminho dos serviços ajudava, ainda, a compensar as baixas taxas de retorno dos investimentos em exploração de óleo, por força dos preços reduzidos do petróleo (...).

4 A REESTRUTURAÇÃO DA PETROBRAS E O NOVO IMPULSO DE INTERNACIONALIZAÇÃO

A eleição de Fernando Collor de Mello, em 1989, deu fôlego às medidas de liberalização, privatização e abertura iniciadas no final do governo José Sarney, durante a gestão de Maílson da Nóbrega no Ministério da Fazenda. Em seu primeiro dia de governo, Collor editou a Medida Provisória nº 155, de 1990, transformada, mais tarde, no Programa Nacional de Desestatização (PND). Conquanto não tenha manifestado a pretensão de privatizar empresas de grande porte e prestígio, o programa sinalizava para uma tendência que se fortalecia rapidamente. Em 1991 e 1992, a Petrobras já se tornou alvo da nova política. Dado o monopólio constitucional sobre as atividades tradicionais, as subsidiárias da empresa foram as primeiras afetadas: enquanto a Petromisa e a Interbras[7] foram comercialmente dissolvidas, as participações nas empresas dos setores petroquímico e de fertilizantes foram incluídas no PND. Não fosse o plano de autonomia financeira da Braspetro, ou seja, de viabilizar a empresa sem o aporte anual de US$ 80 milhões da *holding*, a subsidiária teria suas atividades encerradas. Por isso, nesse clima de início da década de 1990 de corte de despesas e de incertezas quanto ao seu futuro e ao da própria *holding*, a Braspetro empreendeu amplo plano de desmobilização, liberando engenheiros, geólogos e outros técnicos para a Petrobras.

Na imprensa, já se aventava a possibilidade de privatizar a Petrobras. Para tanto, os defensores dessa ideia argumentavam que o monopólio estatal deveria ser deixado de lado na revisão Constitucional de 1993-1994. Não obstante a pressão dos interessados, a revisão não alterou os termos da Constituição (LIMA, 2008).

Apenas nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é que mudanças mais profundas foram introduzidas. Empenhado em "enterrar a Era Vargas", o presidente completou a abertura do setor no Brasil. Seus defensores argumentavam que, sozinha, e sem aumentar sua capitalização e eficiência em um ambiente competitivo, a Petrobras não teria condições de realizar os investimentos necessários em

7. "A Interbrás, então a maior empresa de comércio exterior do país e do hemisfério sul, que fechara o exercício anterior com um faturamento de US$ 2,7 bilhões e lucro líquido de US$ 7,2 milhões, foi sumariamente extinta" (Chancel, 2007, p. 57).

exploração e produção, dado o elevado custo relativo das atividades na plataforma marítima.É importante destacar que, diferentemente do que ocorreu em outros setores de infraestrutura, não houve uma política privatista radical no setor de petróleo, o que se deve ao seguinte: maior solidez da Petrobras *vis-à-vis* as demais empresas estatais; restrições políticas e jurídicas; e o caráter "tardio" da abertura, quase concomitante com a inflexão dos preços internacionais do petróleo, que haviam chegado ao seu piso em 1998. Os motivos da maior solidez relativa da Petrobras já foram abordados. No que diz respeito às restrições políticas, é bom lembrar das negociações que precederam a aprovação da Emenda Constitucional nº 5, que, em novembro de 1995, alterou o Artigo 177 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que a União poderia contratar empresas privadas para a exploração, produção, refino, importação, exportação e transporte de petróleo.

Quando das discussões sobre essa emenda no Senado, muitos parlamentares condicionaram o voto favorável à proibição da privatização da Petrobras (Emenda Ronaldo Cunha Lima). O líder do governo no Senado, entretanto, rejeitou essa proposta. Diante do impasse, José Sarney, então presidente do Senado, solicitou do presidente da República que, antes da votação da Emenda, assumisse o compromisso por escrito de que, depois da votação, não iria promover a privatização da maior estatal brasileira. Em 9 de agosto de 1995, o presidente da República apresentou documento garantindo que o controle acionário da Petrobras continuaria com a União. Posteriormente, foi aprovada a Lei nº 9.478, de 1997, conhecida como a Lei do Petróleo, que regula as atividades vinculadas ao petróleo e ao gás. Três pressupostos marcaram a elaboração da Lei: *i)* o petróleo só era estratégico para os grandes produtores do Golfo Pérsico; *ii)* os preços internacionais tendiam à queda; e *iii)* os custos de produção no Brasil eram relativamente altos. Neste sentido, o marco regulatório de 1997 foi desenhado para garantir a participação do capital privado na exploração e remunerar as empresas que assumissem os riscos exploratórios. Por isso, optou-se pelo estabelecimento de contratos de concessão e de um regime fiscal relativamente favorável aos investidores.

De acordo com a legislação brasileira de 1997, cabe à Agência Nacional de Petróleo (ANP) organizar as licitações em que as empresas interessadas concorrem pelos blocos disponíveis.[8] A seleção é feita com base nas ofertas apresentadas pelas corporações: *i)* o bônus de assinatura, valor em dinheiro oferecido pelo bloco; *ii)* o programa exploratório mínimo; e *iii)* o compromisso com a aquisição de bens e serviços na indústria nacional (declaração de conteúdo nacional). Ao fim do processo, a própria ANP, em nome da União, celebra o contrato de concessão com a empresa vencedora. Neste regime, a repartição da renda gerada pelas atividades do segmento *upstream* está baseada em dois instrumentos de política fiscal: os não contratuais e

8. Mais tarde rebatizada para Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocumbustíveis pela Lei nº 11.097/2005 .

os contratuais. Os instrumentos não contratuais são os impostos PIS (Programa de Integração Social) e Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), enquanto os contratuais são os pagamentos de *royalties* (cuja alíquota varia de 10% a 5%); bônus de assinatura (varia de acordo com o bloco); participação especial sobre campos de grande volume de produção ou de alta rentabilidade (varia de 10% a 40%); e pagamento pela ocupação de área (varia). Em 2010, estavam em operação 47 concessionárias de exploração e produção: 17 nacionais e 30 estrangeiras, com participação de 33 empresas brasileiras e 30 estrangeiras. A que mais se destaca, porém, é a própria Petrobras, na medida em que há uma preferência por parte das empresas em se unir à estatal brasileira por meio de consórcios, compartilhando o risco e aproveitando sua experiência na exploração e produção *offshore*.

Impactada pelas mudanças de 1995 e 1997, a Petrobras também passou por mudanças consideráveis. Em 1998, ocorreu a chamada Rodada Zero, conjunto de negociações realizadas após a promulgação da Lei do Petróleo de 1997 para definir a participação da Petrobras após a abertura do mercado de exploração e produção: foram ratificados os direitos da estatal brasileira sobre 115 blocos exploratórios e áreas em desenvolvimento, onde a empresa já tinha realizado muitos investimentos. Um ano mais tarde, ocorreu a primeira grande reforma estatutária da empresa, que alterou seus padrões de governança: *i)* a Diretoria Executiva passou a ser nomeada pelo Conselho de Administração e este pela Assembleia Geral de Acionistas; *ii)* foram eliminadas todas as restrições à detenção de ações ordinárias por minoritários; *iii)* os Diretores executivos deixaram de pertencer ao Conselho, o presidente do Conselho deixou de ser o presidente da Companhia e o número de integrantes deste foi reduzido de doze para nove; e *iv)* ficou estabelecido o direito de os acionistas minoritários elegerem um membro do Conselho de Administração. Em seguida, foram realizadas duas ofertas públicas de ações ordinárias e preferenciais, com o objetivo de expandir a base de acionistas e capitalizar a empresa.

Em 2000, o governo federal ofereceu 179.636.300 ações ordinárias, de um total de 634.168.418 ações da mesma natureza, equivalente a 28,48%, com arrecadação para o Tesouro Nacional de R$ 7,2 bilhões em valores correntes. O preço ficou em R$ 43,07, ou US$ 24,00 no exterior, por lote de mil ações. A valorização das ações negociadas no mercado interno nos primeiro trinta dias chegou a 50%, depois que o mercado tinha jogado para baixo o valor das ações da Petrobras nos dias que antecederam ao leilão. Pouco mais de 60% das ações vendidas foram para o mercado externo. No ano seguinte, o BNDES ofereceu 41.381.826 de suas ações preferenciais, de um total de 451.935.669 ações da mesma natureza.[9] Com estas e outras mudanças, a participação da União no capital social da

9. Mais informações, disponíveis em: <http://www2.petrobras.com.br/ri/port/informacoesacionistas/evolucaocapitalsocial.asp>.

empresa diminuiu de 47% para 32,2%, no período que vai de 1992 até 2008, embora continue com controle majoritário das ações ordinárias, com direito a voto, em que a porcentagem da União diminuiu de 81% para 55,7% no mesmo período. As ações da Petrobras se tornariam uma das mais comercializadas na bolsa de Nova York e a empresa ocupou o posto de empresa de maior valor de mercado do Brasil. O lucro líquido da companhia passou de R$ 4,67 bilhões – em valores constantes corrigidos pelo IGP-M de 2008 –, em 2000, para R$ 33 bilhões, em 2008. É importante destacar que, no Memorando de Política Econômica elaborado em função do Acordo Stand-Byjunto ao Fundo Monetário Internacional em 1998-1999, o governo manifestou sua disposição de "vender o restante de suas ações não votantes na Petrobras".[10]Avalia-se que o governo não alcançou seu objetivo em função do desgaste político gerado por outros programas de privatização e das mudanças no cenário petrolífero internacional, com o início da escalada dos preços, a partir de 2001, tornando mais questionável o argumento de que a venda das ações seria o caminho para a capitalização da empresa.

As mudanças realizadas a partir da aprovação da Lei do Petróleo de 1997 também impactaram a atuação internacional da Petrobras. Na década de 1970, a prioridade era garantir o suprimento, e os investimentos se concentraram no segmento *upstream* das grandes regiões produtoras de petróleo barato (Oriente Médio e África do Norte) e da Colômbia. No final da década de 1990 e início da de 2000, o que impulsionou a estratégia de internacionalização da Petrobras não foi a necessidade de suprimento nem questões tecnológicas, mas a busca por dois elementos entendidos como fundamentais dentro da empresa reestruturada: *i)* novas reservas, uma vez que as brasileiras não mais seriam exclusivamente de sua responsabilidade; e *ii)* geração de caixa em diferentes moedas, de modo a diminuir o risco cambial e conseguir acesso a financiamento mais barato.

O Plano Estratégico 2000-2010 da Petrobras, elaborado em 1999, garantiu importante papel para as atividades internacionais da companhia. Além de colocar a necessidade de intensificar as atividades de exploração e produção no exterior, determinou o ingresso nas atividades de refino, *marketing*, distribuição (até então realizadas apenas no Brasil) e a atuação no segmento de gás e energia. As atividades de prestação de serviços de perfuração e de engenharia para terceiros seriam desativadas. Para aplicar as diretrizes estabelecidas pelo plano, a Petrobras criou, em abril de 2000, a Área de Negócios Internacionais, que incorporou a estrutura da Braspetro, em setembro de 2002.

10. Disponível em: < http://www.fazenda.gov.br/portugues/fmi/fmimpe02.asp >.

Ganharam relevância, então, os investimentos na América do Sul, em função da proximidade geográfica e da sinergia com outros projetos, como o de integração regional, além, é claro, das oportunidades apresentadas pelo contexto liberalizante que então vigorava – privatizações, aberturas ao capital estrangeiro, flexibilização de monopólios estatais e diminuição de impostos, taxas e *royalties*.

5 A PETROBRAS NA BOLÍVIA

Ao longo da história boliviana recente, apesar das idas e vindas de governos economicamente liberais, a força política dos setores mais nacionalistas impediu uma desestruturação completa do arcabouço que garantia maior participação estatal nos empreendimentos gasíferos e petroleiros, cristalizado na Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolívia(YPFB). Foi só com a implantação do neoliberalismo, que desarticulou o poderoso sindicalismo mineiro, que a estrutura institucional erigida pelo nacionalismo pôde ser totalmente desmontada. Foram lançados, com esse intuito, na década de 1990, quatro instrumentos jurídicos: duas Leyes de Hidrocarburos (Decreto nº 1.194, de novembro de 1990 e Decreto nº 1.689, de abril de 1996); uma de capitalização (Decreto nº 1.554, de março de 1994); e uma de privatização (1999) (PINTO, 2009). Entre outras coisas, a nova legislação chegou a colocar em xeque até a propriedade nacional sobre o petróleo e o gás em "boca de poço".

A capitalização desmembrou a YPFB em três companhias: duas da área de exploração e produção, Chaco e Andina, e uma do segmento *downstream*, Transredes. O capital estrangeiro ficou com 50% destas companhias, enquanto quase todo o restante do pacote acionário transformou-se em fundos de pensão que, embora legalmente pertencessem a todos os bolivianos maiores de idade, concretamente eram administrados pelos bancos Zurich e Bilbao Vizcaya, que não davam satisfações aos proprietários.

TABELA 1
Capitalização da YPFB

Empresa	Valor (US$)	Capitalizador	Fundo de Pensão %	Trabalhadores %
Petrolera Chaco	306.667.001	Amoco Bolivian Petroleum Company	48,94	1,06
Petrolera Andina	264.777.021	Repsol YPF	48,92	1,08
Transredes	263.500.000	Enron e Shell	33,15	16,45

Fonte: Quiroga (2002).

O Decreto nº 1.689/1996 fragilizou ainda mais a estrutura estatal de intervenção no negócio de hidrocarbonetos: a exploração e a produção só poderiam ocorrer mediante o estabelecimento de contratos de risco compartilhado com as companhias estrangeiras. Os contratos variavam de acordo com a classificação que se dava aos hidrocarbonetos de cada área: as empresas que antes da nova lei já operavam no país em áreas cujas reservas haviam sido mapeadas e comprovadas

transformaram-se em empresas convertidas, que detinham os *hidrocarbonetos existentes*; as empresas que investiram em áreas cujas reservas ainda não tinham sido comprovadas quando da aprovação da nova lei transformaram-se em empresas novas, que possivelmente descobririam *hidrocarbonetos novos*. Caso o hidrocarboneto de determinada área fosse classificado como novo, a empresa que fosse produzir no campo pagaria 32% a menos de direitos patrimoniais ao Estado. A ideia era que as facilidades favorecessem a entrada de novos investidores, o aumento das reservas comprovadas e a ampliação da produção.

De fato, de 1997 até 2001, os investimentos foram significativos: cerca de US$ 2,3 bilhões, uma média de US$ 461 milhões anuais. Durante este período, as reservas aumentaram enormemente: as de gás subiram de 5,69 para 52,29 trilhões de pés cúbicos, enquanto as de petróleo subiram de 200 para 929 milhões de barris (QUIROGA, 2002).

Entretanto, esse fluxo de investimentos não pode ser entendido apenas pelos possíveis benefícios gerados pelas mudanças institucionais. Estava vinculado às expectativas criadas em torno do projeto de construção do Gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol), que ligaria as reservas de gás bolivianas ao mercado centro-sul brasileiro, até então um dos poucos com grande potencial de crescimento em todo o mundo, dado que ainda era inexplorado (TORRES FILHO, 2002). Tratava-se de projeto antigo, pensado décadas antes. Com a descoberta de importantes reservas de gás na Argentina, o projeto ficou mais factível, porquanto aumentasse a disponibilidade de gás a ser vendido para o Brasil. No início da década de 1990, havia muito ceticismo quanto à possibilidade de as reservas bolivianas atenderem ao volume total projetado de capacidade de transporte do Gasbol: 30 milhões de m^3/dia. O que existia era a disponibilidade de 8 milhões de m^3/dia, assegurados pelo redirecionamento da oferta que antes servia à Argentina.

A priori, a perspectiva de o empreendimento ser levado a termo parecia quase nula. O custo total do projeto era estimado em US$ 2,154 bilhões, e, além da questão da falta de oferta de 22 milhões de m^3, havia as incertezas quanto à demanda brasileira, uma vez que, pelos planos iniciais, o uso industrial seria a principal destinação do gás a ser importado da Bolívia, o que exigiria "investimentos complementares em redes de distribuição e, de forma ainda mais pulverizada, em novos equipamentos que, em cada planta, substituíssem amplamente o óleo combustível queimado pelas indústrias" (TORRES FILHO, 2002).

Todos esses problemas afastaram as companhias privadas que participariam da operação do projeto do lado brasileiro e do lado boliviano. Apesar disso, a Petrobras assumiu o financiamento e a responsabilidade pela construção do gasoduto nos dois lados da fronteira. Em compensação, garantiu para si, no lado brasileiro, dois papéis estratégicos: *i)* o do controle da operação do trecho brasileiro do gasoduto;

e *ii)* a posição de "carregador" exclusivo do gás boliviano até o volume de 30 milhões de m^3/dia, o que foi garantido com a assinatura de um contrato de compra de longo prazo em que se garantiu por vinte anos o pagamento por um volume mínimo de gás (TORRES FILHO, 2002).

Com o tempo, as perspectivas do gasoduto mudaram completamente. De um lado, a própria existência do acordo de construção do empreendimento, que deveria ser concluído em 1999, serviu para estimular os investimentos estrangeiros em exploração e produção na Bolívia, de modo a contribuir para aumentar as reservas provadas do país. De outro, os avanços tecnológicos da termogeração abriram um destino imprevisto para o gás, a termeletricidade: "são projetos de grande intensidade de capital, que demandam elevados volumes de gás e que podem situar-se próximos ao traçado do gasoduto, minimizando a necessidade de dutos de distribuição" (TORRES FILHO, 2002).

A Petrobras também não esteve alheia ao processo de aumento dos investimentos em exploração e produção na Bolívia: em junho de 1996, logo após a promulgação do Decreto nº 1.689, a companhia firmou, junto com a Total EBP e a Repsol YPF, contrato de risco compartilhado nos campos de San Alberto e San Antonio, que, como se veio a descobrir, concentravam 20,57% das reservas de gás da Bolívia. É importante ressaltar, entretanto, que não foram poucos os analistas que, a exemplo de Andrés Soliz Rada e Carlos Villegas Quiroga, apontaram irregularidades nas operações. Os campos teriam sido descobertos pela própria YPF antes da aprovação da Ley de Hidrocarburos, de 1996, o que impediria, entre outras coisas, que os hidrocarbonetos da área fossem classificados como novos.[11] Além disso, os contratos não foram aprovados pelo Congresso, como previa a própria lei de 1996.

Em 1999, o presidente Hugo Bánzer privatizou a área *downstream*, desintegrando definitivamente a cadeia do setor de hidrocarbonetos. As refinarias Gualberto Villaroel, em Cochabamba, e Guillermo Elder Bell, em Santa Cruz de la Sierra, foram vendidas a um consórcio formado pela Petrobras, que detinha 70% das ações, e pela argentina Perez Compac (Pecom), que detinha 30% das ações.[12]

Pouco tempo depois, durante o segundo governo de Sánchez de Lozada (2002-2003), em face da forte oposição ao projeto do consórcio Pacific LNG de exportação de gás natural líquido para a costa oeste dos Estados Unidos via Chile e México, foi deflagrada a Guerra del Gas.[13] A paralisação do país obrigou o presidente a renunciar em outubro de 2003. O vice-presidente, Carlos Mesa, buscou

11. Entrevista concedida ao autor por Andrés Soliz Rada, no dia 16 de julho de 2009, em La Paz.

12. A Petrobras comprou a Pecom em 2002.

13. Para detalhes sobre o projeto do consórcio e a guerra do gás, ver Pinto (2009).

um acordo com os líderes das manifestações e se comprometeu com os seguintes pontos: convocar um *referendum* vinculante sobre o gás; estabelecer uma Assembleia Constituinte; e realizar uma reforma na Ley de Hidrocarburos de 1996, a qual deveria revisar os contratos de risco compartilhado (ARRARÁS, 2004). No ano seguinte, Mesa lançou mão do Decreto nº 27.449/2005, que aprovou a realização do *referendum* sobre os hidrocarbonetos.

Realizada em julho de 2004, a consulta apresentou resultados que teriam forte impacto na relação do Estado boliviano com as companhias petrolíferas, inclusive a Petrobras: votou-se pela ab-rogação da Ley de Hidrocarburos de Sánchez de Lozada, pela recuperação dos recursos em boca de poço pelo Estado, pela refundação da YPFB (por meio da estatização das ações dos bolivianos administradas pelos bancos europeus) e pela utilização dos recursos petrolíferos e gasíferos como instrumento estratégico para o desenvolvimento nacional.

Durante esse período de turbulência, a Petrobras optou por congelar os investimentos na Bolívia, limitando os aportes de capital ao absolutamente necessário para o prosseguimento das operações, ou seja, engavetando os projetos de cooperação com o país andino (FUSER, 2011).

Em 2005, foi aprovada a Ley de Hidrocarburos nº 3.058, que incorporou parte do resultado do *referendum* do ano anterior. Embora tenha dado um fim em algumas das mais incompreensíveis medidas neoliberais para o setor – como a impossibilidade de a YPFB atuar diretamente nas áreas de exploração e produção, a garantia da propriedade do petróleo na boca do poço para as contratistas e a pequena incidência fiscal sobre as empresas –, a Lei de 2005 pouco fez para resolver os problemas fundamentais: o papel nada relevante da YPFB e a desarticulação dos diversos elementos da cadeia produtiva.

Mesmo com todas as limitações da nova lei, Carlos Mesa negou-se a promulgá-la: não aceitava a cláusula, incluída pelo congresso, que obrigava todas as empresas estrangeiras que operavam com base nos contratos de risco compartilhado a migrar para as novas formas contratuais. Pouco depois da aprovação da nova Lei, as mobilizações continuaram, dessa vez em prol de uma "verdadeira nacionalização" dos hidrocarbonetos. Em face disso, Mesa renunciou. Assumiu, em seu lugar, o presidente da Suprema Corte de Justiça, Eduardo Rodríguez Veltze, o qual logo antecipou as eleições para a presidência da República, que foram realizadas no dia 4 de dezembro de 2005, com a histórica vitória do líder máximo do Movimiento al Socialismo – Instrumento Político para la Soberania de los Pueblos (MAS-IPSP), Evo Morales Ayma, com 54% dos votos. Entre outras coisas, Morales defendeu, em sua campanha, a "refundação" do país e a nacionalização dos hidrocarbonetos.

No dia 1º de maio de 2006, em ato simbólico, o presidente lançou o Decreto Supremo nº 28.701, denominado Heróes del Chaco e popularmente conhecido como "Decreto de Nacionalização". Em se tratando dos aspectos mais práticos, o Decreto de 2006 estabeleceu os pontos a seguir:

1) A propriedade de toda a produção de hidrocarbonetos deve ser entregue à YPFB, que, em nome do Estado, assume o monopólio sobre a comercialização, definindo as condições, volumes e preços tanto para o mercado interno quanto para as exportações e para a industrialização.

2) Efetivou o Artigo 6º da Lei nº 3.058, que, obedecendo à decisão do *referendum* de 2004, decidiu que as ações dos bolivianos que conformavam o Fundo de Capitalização Coletiva da Chaco, Andina e Transredes, deveriam ser transferidas para a YPFB.

3) Para garantir a plena participação do Estado em toda a cadeia produtiva do setor, foram nacionalizadas as ações necessárias para que a YPFB ficasse com 50% mais 1% das empresas Chaco, Andina, Transredes, Petrobras Bolivia Refinación e Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia. Ao mesmo tempo, novos contratos de sociedade e administração seriam firmados com os sócios da YPFB nesses empreendimentos, garantindo-se, sempre, o pleno controle decisório para a estatal.

4) As companhias internacionais de petróleo que estavam operando no país por meio dos antigos contratos, considerados ilegais, deveriam legalizar sua situação em até 180 dias, devendo, para tanto, assinar novos contratos, condizentes com as normas do país.

5) Durante os períodos de transição para os novos contratos, as empresas que operavam em campos que, no ano de 2005, produziam mais do que 100 milhões de pés cúbicos diários de gás natural, deveriam transferir ao Estado 82% do valor do total produzido (18% de *royalties*, 32% de IDH e 32% de uma participação adicional para a YPFB).

As negociações para a compra das ações das empresas capitalizadas e para migração dos contratos de risco compartilhados para contratos de operação não foram nada fáceis. A Petrobras negociou duramente, anunciando, inclusive, em agosto de 2006, a lista de projetos que a empresa cancelaria com a Bolívia: investimento de mais US$ 40 milhões no campo San Antonio; ampliação de 50% na capacidade de transporte do Gasbol; desenvolvimento do bloco de Irenda; e construção do complexo gás-químico na fronteira. A Bolívia, por sua vez, aumentou seu poder de barganha ao quebrar o poder de monopsônio exercido pela estatal petrolífera brasileira: em outubro de 2006, Evo Morales assinou com os argentinos contrato de venda de mais de 20 milhões de m^3 de gás natural por dia

para o noroeste da Argentina, o que, ademais, tornava o negócio do gás boliviano ainda mais atraente para as empresas estrangeiros (FUSER, 2011). Dias depois, no mesmo mês, doze empresas, entre as quais a Petrobras, assinaram 44 contratos de operação com a Bolívia, que entraram em vigor a partir de maio de 2007.

No que diz respeito ao controle do setor *downstream*, ante a posição da Petrobras de não compartir as ações das refinarias Gualbero Villaroel e Guillerme Elder Bell, os bolivianos negociaram a compra pela YPFB de 100% das ações da Petrobras Bolivia Refinación S. A., o que sucedeu em 2008, com o pagamento de US$ 112 milhões para a estatal brasileira.

6 A PETROBRAS NA ARGENTINA

Em 1989, ainda durante o primeiro ano do governo de Carlos Menem, a Argentina dá início a um amplo programa de privatização e abertura do setor de hidrocarbonetos. Já em 1991, no âmbito do chamado Plano Argentina, foram oferecidas concessões para exploração de mais de 180 áreas *onshore* e *offshore*. Ademais, neste mesmo período, foram privatizadas áreas centrais, como Puesto Hernández, Vizcacheras, El Tordillo e El Huemul, e foram vendidas a totalidade das jazidas e instalações das bacias Noroeste e Austral. No ano seguinte, com a Lei nº 24.145, ficou estabelecida a federalização das reservas de hidrocarbonetos e a privatização do capital da histórica Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Argentina (YPF).

Não demorou muito para que os planos do governo fossem colocados em prática. Em julho de 1993, por meio de um leilão público, foram vendidas 43,5% das ações da YPF. Isto, somado à venda das ações pertencentes às províncias e aos funcionários, fez com que, em 1998, a composição acionária da YPF se encontrasse da seguinte forma: 20% mais *golden share*[14] para o Estado, 4,7% para as províncias, 0,4% para os funcionários da YPF e 74,9% para o setor privado, sendo 63,1% do total pertencente a fundos privados estrangeiros.

A empresa espanhola Repsol comprou do Estado Nacional Argentino 14,99% das ações da YPF no início de 1999. Alguns meses depois, a mesma companhia conseguiu adquirir os restantes 5,01% das ações do Estado e boa parte das ações dos demais proprietários, de modo a controlar 98,23% das ações da YPF (CAMPOS, 2007).

A Petrobras entrou *de facto* na Argentina em meio a esse clima. Foi em 1990 que a estatal brasileira iniciou suas primeiras atividades de exploração no país vizinho, ao fazer estudos da bacia San Julian Marina. Em 1993, a empresa entrou no segmento *downstream*, ao criar a Brasoil Argentina, com o objetivo de atuar na comercialização de derivados de petróleo produzidos no Brasil pela

14. Ações que dão ao proprietário o direito de veto a certas operações.

Petrobras Distribuidora (BR). Quatro anos depois, além de adquirir os direitos de exploração no bloco Puesto Zuñiga, na bacia de Neuquén, iniciou as negociações com a YPF e a Dow Chemical para a criação de uma companhia processadora de gás natural. Diante da expectativa de importação de gás natural da Argentina, lançou-se, inclusive, projeto de construção de gasoduto ligando o país platino ao Rio Grande do Sul.

Em consonância com seus planos de expansão internacional, a Petrobras firmou acordo com a Repsol-YPF para troca de ativos no valor de US$ 1 bilhão em 2000. Enquanto a estatal brasileira recebeu 700 postos de combustíveis (12% do mercado argentino) e 12% do capital da Eg3 (quarta empresa de refino e venda de combustíveis no país), além da refinaria de Baía Blanca (que produzia 30,5 mil barris/dia), a espanhola ficou com 270 postos da BR no sul (2% do mercado brasileiro), 10% do campo Albacora-Leste (Bacia de Campos, RJ) e 30% da Refinaria Alberto Pasqualini (em Canoas, RS, produzindo, então, 188 mil barris/dia).

Dois anos depois, em meio à crise argentina, a Petrobras aproveitou o duplo impacto da desvalorização do peso (aumento da carga de endividamento e redução do valor dos ativos em dólar) para entrar com força no mercado local. Primeiro, ao preço de um dólar por barril, comprou a Petrolera Santa Fé, incluindo mais 84,7 milhões de barris no seu inventário de reservas internacionais. Depois, comprou a empresa de energia Pérez Compac (Pecom), aquisição de vulto, realizada em operações que totalizaram US$ 3,2 bilhões[15] e que tornaram a Petrobras a proprietária de uma rede de oleodutos e gasodutos, duas hidrelétricas, cinco unidades petroquímicas e de participação na Transportadora de Gas del Sul (TGS), na Empresa de Transmissão e Distribuição de Eletricidade (Transener) e na Genelba (responsável por 10% da energia elétrica da Argentina), sem falar, também, nas unidades da empresa na Venezuela, no Equador e no Peru.

Mais do que qualquer outra operação, a compra da Pecom consubstanciava dois grandes objetivos do Plano Estratégico 2000-2010 da Petrobras: os de se tornar uma empresa integrada de energia (não apenas petróleo) e a companhia líder no setor na América Latina. Criou-se, então, a partir da Pecom, a Petrobrás Energía Sociedad Anónima (Pesa), que se converteu na segunda maior empresa petrolífera da Argentina e na base das atividades internacionais da Petrobras na América do Sul.

> Não é por acaso que os relatórios anuais da Petrobrás Energía resumem as atividades da empresa em todos os países em que está presente no continente (Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela), sem, no entanto, fazer distinção entre nacional e internacional. Seguindo as orientações do Plano Estratégico 2000-2010,

15. US$ 1 bilhão em dinheiro e US$ 2,2 bilhões em dívidas.

> a Petrobras tornou-se efetivamente, por intermédio da Pesa, "a empresa integrada de energia do Cone Sul", para usar uma expressão empregada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) em seu relatório sobre as transnacionais da América Latina (FERREIRA, 2009, p. 90).

Apesar disso, há vários setores da sociedade civil argentina que questionam as políticas neoliberais para o setor de hidrocarbonetos. Embora os governos dos Kirchner tenham aumentado os impostos sobre as exportações de petróleo e gás e criado uma nova estatal de energia – a Enarsa –, não reverteram as políticas setoriais adotadas por seus antecessores.

> Há um intenso sentimento na opinião pública da Argentina contrário ao capital estrangeiro no ramo dos hidrocarbonetos, como ficou claro no apoio à iniciativa de Kirchner de propor um boicote aos negócios da Shell e da Esso para forçá-las a reduzir os preços no mercado doméstico. As multinacionais estrangeiras são acusadas por especialistas e por setores políticos pró-nacionalização de acelerar a exaustão das reservas argentinas ao extraí-las num ritmo ditado unicamente pela busca de lucros no curto prazo (FUSER, 2007).

7 A PETROBRAS NA VENEZUELA

As condições econômicas, sociais e políticas próprias da Venezuela fizeram com que, da Primeira Guerra Mundial até o final da década de 1970, medrasse, no que diz respeito à política para o setor de hidrocarbonetos, um nacionalismo brando, fundamentado numa lógica rentista[16] de negociação com as companhias internacionais de petróleo e de cooperação com os demais países exportadores. O caráter brando deste nacionalismo permitiu que, na década de 1990, a implantação do neoliberalismo ocorresse sem mudanças institucionais. Foi a própria "Lei de Nacionalização" de 1975 que criou a Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima(PDVSA), com seu Artigo 5º, que permitiu a *apertura petrolera* do segundo governo de Andrés Pérez e de Rafael Caldera (PINTO, 2009).

Segundo Alí Rodríguez Araque, a *apertura* foi implantada sem que houvesse modificação nas normas, representando, por isso, uma reforma *de facto* e não *de jure* (ARAQUE, 2002). Sua base legal foi a reinterpretação do polêmico Artigo 5º da Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, o qual permite, "em casos especiais", que a PDVSA estabeleça convênios de comercialização e de assistência tecnológica com o capital privado, incluindo

16. Dos grandes exportadores de óleo barato, foi a Venezuela quem melhor desenvolveu a "consciência rentista", ou seja, a de que seria necessário e desejável, por meio da imposição de pagamento pelo direito de uma propriedade territorial do Estado, capturar o máximo possível do excedente gerado pela exportação de petróleo. Mais do que qualquer coisa, esta "consciência" representa a transfiguração histórica do princípio do direito *regalino* sobre a propriedade da terra, introjetando na livre propriedade estatal o caráter rentístico típico do regime de propriedade privada, potencializado, ainda, pela condição de soberano do Estado nacional proprietário.

as empresas estrangeiras. A redação do referido artigo deixava margem a dúvidas no que concernia à participação acionária do Estado nas empresas mistas criadas nas "situações especiais". Até a *apertura*, vigorava a interpretação de que o Estado necessariamente seria o sócio majoritário de qualquer empresa mista. A nova interpretação deixava isto de lado: apresentada pela Suprema Corte do país, ela estabelecia que o controle estatal deveria ser jurídico, não societário. O que se buscava era diminuir o papel do Estado no setor.

A grande prioridade da *apertura* era desmantelar os marcos políticos e institucionais que permitiam ao Estado maximizar sua participação nos ingressos petroleiros e controlar as ofertas e os preços do setor, aprovando os convênios operativos, as associações estratégicas e os convênios de lucros compartilhados com as companhias internacionais de petróleo.

Os primeiros contratos no setor *upstream* da *apertura* foram assinados em duas rodadas de negociação e envolveram os campos de petróleo inativos ou abandonados. Esses convênios consistiam no seguinte: para aumentar o tempo de vida útil de um campo petrolífero ameaçado pelo aumento de custos ou pela queda nos preços, o Estado diminuía os *royalties* e impostos cobrados, permitindo um aumento da rentabilidade do referido campo e a continuidade de suas operações. No caso, a PDVSA contratou empresas estrangeiras para operarem nestes campos inativos ou abandonados, estabelecendo dezenas de convênios em algumas áreas específicas (ARAQUE, 2002).

Nas duas primeiras rodadas de negociação, em 1992 e 1993, estabelecidas nas condições acima citadas, foram criados convênios em onze áreas, com a participação de dezenas de empresas estrangeiras. A Pérez Companc, mais tarde comprada pela Petrobras, estabeleceu, junto com a Union Pacific e a Servicios Corod, Convênio na área Oritupano-Leona (D'ORAZIO, 2007).

A terceira e última rodada de negociações ocorreu em 1997. Nesta, estabeleceu-se em contrato que os conveniados poderiam comprar o petróleo produzido e que eles teriam o direito a uma porcentagem do valor adicional do barril, descontado o custo de produção, que poderia variar de 100% até 30%, dependendo da tendência de decréscimo ou aumento de produção ao longo do tempo (MOMMER, 1998). Foram criados convênios operativos nestes termos em 18 áreas, sendo que em três houve participação da Pérez Companc-Petrobras: em Mata, junto com a Petrolera Mata; Acema; com a Petrolera Coroil; e em La Concepción, com a Williams Companies (D'ORAZIO, 2007). A Pérez Companc-Petrobras também se beneficiou dos convênios de lucros compartilhados. Coube à empresa o Campo 6, de cerca de 1.700 km^2.

A política de *Apertura* só começou a ser questionada a partir das eleições de 1998, quando Hugo Rafael Chávez Frías alcançou a presidência da República com 56,2% dos votos. Sua principal promessa de campanha havia sido realizar

um *referendum* popular sobre a reforma da Constituição. No que concerne à política petrolífera, criticou fortemente a *apertura*, apresentando-a como um capítulo contemporâneo de uma política concentradora de riquezas, concentradora de poder e concentradora de produção.

Depois de intenso período de consultas para reestruturação institucional do país, Hugo Chávez lançou, em dezembro de 2001, 49 decretos com força de lei, incluindo a nova Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH), que derrogou todas as leis anteriores para o setor. Entre outras coisas, o que a LOH fez foi aumentar os *royalties*, redimensionar os impostos, afirmar o controle acionário majoritário da PDVSA e de suas afiliadas na criação de qualquer empresa mista e, sobretudo, deixar clara a subordinação da estatal às políticas elaboradas pelo Ministério de Energia e Minas.

As novas leis e as tentativas de reforma do governo ameaçaram diretamente muitos interesses estabelecidos, o que provocou reação opositora violenta que se manifestou em crise institucional que durou de dezembro de 2001 até fevereiro de 2003, incluindo o frustrado golpe de Estado em abril de 2002 e ampla greve patronal em dezembro de 2002 e janeiro de 2003. Os próprios executivos da PDVSA atuaram como agentes da oposição, liderando a radicalização antigovernista.

Foi em meio a esse cenário que, em 2002, depois de comprar a Pérez Companc, a Petrobras ingressou na Venezuela. Durante a crise, especialmente durante a greve patronal, a estatal brasileira, após acordo de Chávez com o presidente – Fernando Henrique Cardoso – e com o presidente eleito do Brasil – Luiz Inácio Lula da Silva – forneceu combustível para a Venezuela, aliviando o desabastecimento provocado pelo *lockout* e pelas sabotagens.

Ao fim e ao cabo, o governo venezuelano conseguiu "controlar" melhor a PDVSA, embora isso tenha custado a demissão de 18.756 empregados da estatal. Embora a LOH tenha mudado substancialmente o marco da política petrolífera da Venezuela, seu texto não alterou os termos dos convênios operativos, das associações estratégicas e dos convênios de lucros compartilhados que foram estabelecidos durante a *apertura*. Foi só em 2005 que o governo iniciou a primeira de uma série de iniciativas que deveriam "refundar a nacionalização do petróleo" e "preparar o funeral da abertura petroleira". O ministro de Minas e Energia, Rafael Ramírez, anunciou o caráter ilegal dos convênios operativos firmados na década de 1990, o que se deu simultaneamente ao lançamento, no dia 12 de abril, de uma instrução que previa a substituição dos convênios operativos por empresas mistas com maioria acionária estatal, o que afetou diretamente as operações da Petrobras no país.

Depois de muita negociação, os acordos com a Petrobras para a transição de convênios operativos para empresas mistas nos campos Aritupano-Leona, Mata, Acema e La Concepción foram firmados em 28 de setembro de 2005.

Em janeiro de 2007, após anos de estudos e de modo a fazer avançar acordo preliminar de 2005, os governos do Brasil e da Venezuela elaboraram memorando de entendimento bilateral para desenvolver os ousados projetos de construção do Gasoduto do Sul e de cooperação mais ampla entre as estatais Petrobras-PDVSA. O empreendimento envolvia o seguinte: *i)* participação da estatal petrolífera brasileira no Projeto Marechal Sucre, com a PDVSA abrindo mão de parte de sua porcentagem no negócio (58%) com Shell (30%), Mitsubishi (8%) e capital nacional venezuelano (2%); *ii)* sociedade Petrobras-PDVSA (60:40) na construção de grande refinaria em Suape (estrutura para processar pelo menos 200 mil barris por dia num projeto de custo inicial de US$ 4 bilhões), combinada com possibilidade de acordo PDVSA-Petrobras (60:40) para a constituição de empresa mista no campo Carabobo (então estimado entre 9 e 15 bilhões de barris de óleo) da Faixa Petrolífera do Orinoco; *iii)* construção, em dois trechos, de gasoduto que cruza território que vai do Golfo de Pária a Buenos Aires, totalizando uma distribuição de 9.283 km e investimentos de US$ 27 bilhões. O primeiro trecho, de 5 mil km de extensão, ligando os campos de Marechal Sucre à refinaria de Suape, transportaria metade da produção inicial prevista (34 milhões de m^3/dia), enquanto a outra metade seria exportada como gás natural liquefeito (GNL) para os Estados Unidos e a Europa.

Ainda nesse ano, o governo lançou mão do Decreto-Lei nº 5.200/2007, o qual, de acordo com o presidente Chávez, serviria para enterrar dez anos de nefasta abertura petroleira. O decreto previa a migração ao formato de empresas mistas de todos os convênios de associação da Faixa Petrolífera do Orinoco e de todos os convênios de lucros compartilhados. O objetivo era ajustar estes "fantasmas da abertura" ao marco legal de 2001.

Diferentemente do que ocorreu com a migração dos convênios operativos para o modelo de empresas mistas, com o novo decreto, o piso da participação estatal passou a ser de 60%, não 51%. Com esse Decreto de 2007, completou-se o processo de desarticulação da *apertura* e de renacionalização da indústria. Para a Petrobras, coube, com esta mudança, negociar a migração dos direitos sobre o Campo 6 de convênios de lucro compartilhado para empresa mista.

Na segunda metade de 2007, mudanças na concepção venezuelana do Projeto Marechal Sucre levaram a Petrobras a abrir mão de possível participação na empreitada: a metade da produção inicial de 34 milhões de m^3/dia não mais seria transformada em GNL para exportação aos países desenvolvidos, mas utilizadas para suprir o mercado interno e apoiar os projetos de conversão de gás da totalidade das centrais termoelétricas do país. Para a estatal brasileira, esta mudança diminuiu enormemente a atratividade do projeto, dado que o controle de preços no mercado interno da Venezuela cria diferenciação considerável em relação às cotações internacionais.

O desenrolar da crise financeira internacional também colocou em xeque os prazos estabelecidos para a construção do primeiro trecho do Gasoduto do Sul. Diante dos efeitos cascata da crise hipotecária americana, a prudência com relação aos grandes projetos de infraestrutura acabou prevalecendo, de modo a adiar o andamento do projeto.

Em janeiro de 2010, numa decisão que será apresentada em outra seção, a qual também refletiu as novas prioridades petrolíferas brasileiras, a Petrobras optou por não participar da licitação do campo de Carabobo. A magnitude dos investimentos para viabilizar a produção e a comercialização de 15 bilhões de barris de petróleo extrapesado acabou fazendo com que a estatal brasileira recuasse (os grandes investimentos deveriam estar voltados para o pré-sal). A decisão, entretanto, não afetou a participação da PDVSA na Refinaria Abreu e Lima em Pernambuco. Malgrado os rumores de que a Petrobras levaria o projeto a termo sozinha, a PDVSA tem até agosto deste ano (2011) para resolver o problema das garantias com o BNDES, que liberou R$ 9,89 bilhões para a obra, R$ 3,95 bilhões para cada empresa. Orçada inicialmente em US$ 4 bilhões, estima-se que o custo da refinaria tenha subido para mais de US$ 12 bilhões. A continuidade da parceria é importante, inclusive, para diminuir as assimetrias nas relações comerciais entre os dois países, já que implicariam na utilização de metade da capacidade de refino para o processamento de 100 mil barris diários do petróleo de Carabobo, aumentando muito as importações brasileiras da Venezuela.

8 O IMPACTO DOS DESAFIOS DO PRÉ-SAL NA INTERNACIONALIZAÇÃO DA PETROBRAS

Após décadas de intenso trabalho de engenharia e de promoção de novas tecnologias, a Petrobras, em agosto de 2006, liderando consórcio com a British Gas e a Partex, encontrou, ao perfurar mais de 5 mil metros desde a superfície do mar, atravessando uma camada de sal, grande quantidade de petróleo no poço RJS-628 A (mais tarde denominado Tupi e, a partir do final de 2010, Lula). As análises indicaram reservas do campo entre um intervalo de 5 bilhões de barris e 8 bilhões de barris de petróleo. O êxito levou à perfuração de mais poços, com destaque para Yara, na Bacia de Santos, com intervalo de 3 bilhões de barris a 4 bilhões de barris, e para Baleias, na Bacia de Campos, com intervalo de 1,5 bilhão de barris a 2 bilhões de barris. Tratava-se do início de nova realidade geológica para o Brasil e para a indústria petrolífera internacional: a província do pré-sal, mapeada em uma região que vai do norte de Santa Catarina ao sul do Espírito Santo.

Embora todo o potencial do pré-sal ainda não tenha sido identificado, o reconhecimento dos primeiros poços já catapultou as reservas de petróleo do país para um lugar entre as dez maiores do mundo. O aumento das reservas comprovadas e potenciais representa grande oportunidade para o Brasil, na medida

em que consolida a superação definitiva do que já foi importante fonte de estrangulamento externo – necessidade de importar petróleo – e abre perspectiva de produção de significativo excedente.

Dos 16 poços perfurados pela Petrobras na camada do pré-sal até 2010, todos indicaram a existência de óleo. Ainda que as áreas do pré-sal continuem exigindo intensos investimentos para seu desenvolvimento e, portanto, envolvam riscos significativos de desempenho, de preços, de custos e de mudanças regulatórias, seus riscos exploratórios são muito menores do que em áreas desconhecidas. Esta é, também, característica importante da indústria de petróleo, em que a informação sobre uma determinada área modifica seu valor, como resultado da redução significativa das incertezas associadas ao desenvolvimento dos seus reais potenciais.

Em face do novo contexto, decidiu-se pela mudança do marco regulatório setorial. Para tanto, pesou a confluência de uma série de fatores, que colocaram em xeque os argumentos que buscavam legitimar a Lei do Petróleo: os riscos exploratórios seriam mínimos; os campos, gigantes; e os preços, estruturalmente altos. O governo enviou, então, em agosto de 2009, quatro projetos de lei (PL) para serem apreciados pelo Legislativo – todos referentes ao pré-sal: *i)* sobre o sistema de partilha de produção; *ii)* sobre a criação de uma nova estatal – Pré-Sal S/A; *iii)* sobre a formação de um fundo social (Fundo Soberano Social do Brasil); e *iv)* sobre a cessão onerosa do direito de exercer atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em determinadas áreas do pré-sal, à Petrobras, até o limite de 5 bilhões de barris, além da possibilidade de o governo participar de uma operação de capitalização da companhia.

Para os objetivos deste capítulo, vale comentar de forma um pouco mais detalhada o projeto de capitalização, que contribuiu para, num curto espaço de tempo, alterar consideravelmente a projeção da Petrobras no Brasil e no exterior. A ideia do projeto (PL nº 5.941/2009) foi criar um mecanismo para garantir a capitalização da Petrobras para fazer frente aos investimentos necessários à exploração inicial do pré-sal. Sancionado pelo presidente da República em 30 de junho de 2010 (Lei nº 12.276/2010), garante a cessão onerosa de direitos que a União poderá ceder à Petrobras, como o direito de exploração e produção, por sua conta e risco, sem licitação, em determinadas áreas do pré-sal, no limite máximo de até 5 bilhões de barris de petróleo. Concomitantemente à cessão onerosa, a empresa pode aumentar seu capital, autorizando a União a subscrever ações do capital social da companhia e integralizá-las com títulos da dívida pública mobiliária federal. A empresa pode, por sua vez, utilizar os mesmos títulos advindos da capitalização para pagar a União, pela cessão onerosa dos direitos de exploração e produção. Observe-se que o valor total dos barris é equivalente ao que a União terá de aportar para manter sua fatia na empresa (32%). Deve-se a isso a sensibilidade

causada pelo processo de definição, pelo CNPE, do preço pelo qual os 5 bilhões de barris seriam vendidos à estatal e também as dúvidas que surgiram no mercado com relação à capacidade de organizar essa megaoperação no prazo estabelecido, que foi até 30 de setembro de 2010, na véspera das eleições presidenciais. Sempre foi explicitada a possibilidade, caso não houvesse um exercício do direito de compra total dos demais acionistas, de que a União pudesse exercer o restante, o que significaria um aumento de sua participação no capital e no resultado da Petrobras. O aumento da participação estatal na Petrobras não foi colocado explicitamente como objetivo, embora isto fosse quase implícito à operação, dado que, num contexto de crise econômica internacional, a participação dos acionistas estrangeiros poderia ter sido ainda menor do que foi.

A operação de vendas das ações da Petrobras foi lançada em 24 de setembro de 2010, na presença do presidente da República, na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBovespa). O setor estatal entrou com o Tesouro, com o BNDES e com o Fundo Soberano do Brasil (FSB). Houve emissão de lote suplementar ainda em outubro. A soma total da operação foi de R$ 120,48 bilhões, maior emissão mundial, que colocou a Petrobras como a quarta maior empresa do mundo em valor de mercado.

TABELA 2
Maiores empresas do mundo por valor de mercado

Posição	Empresa	País	Setor	Valor de mercado
Primeira	Exxon Mobil	Estados Unidos	Petróleo	311,26
Segunda	PetroChina	China	Petróleo	264,99
Terceira	Apple	Estados Unidos	Tecnologia	263,95
Quarta	**Petrobras**	**Brasil**	**Petróleo**	**216,69**
Quinta	Microsoft	Estados Unidos	Tecnologia	211,41
Sexta	Bank of China	China	Financeiro	211,14
Sétima	China Mobile	China	Telecomunicações	206,36
Oitava	Berkshire Hathaway	Estados Unidos	Financeiro	200,69
Nona	Wal-Mart	Estados Unidos	Varejo	195,10
Décima	General Electric	Estados Unidos	Variado	172,56

Fonte: FT Global 500.

Foram R$ 120,25 bilhões obtidos com a capitalização e, com isso, o total das ações pulou de 8,774 bilhões para 13,044 bilhões, sendo estas compostas por 7,442 bilhões de ações ordinárias e 5,602 bilhões de ações preferenciais. O setor estatal comprou cerca de R$ 80 bilhões, o equivalente a 66,5% das ações vendidas. Com isso, houve de fato um expressivo aumento da participação estatal, que pulou de 39,8% para 48,3%, enquanto a parcela detida pelos estrangeiros recuou de 37,4% para 31,8%.

As novas prioridades internas alteraram consideravelmente as perspectivas de atuação internacional da Petrobras. O Plano de Negócios 2010-2014 (PETROBRAS, 2010) da estatal prevê uma meta de produção internacional 49% menor para 2020 do que previa o plano de negócios anterior (2009-2013). Nos últimos seis anos, a importância da produção e das reservas internacionais diminuiu consideravelmente, tanto em termos absolutos como relativos: em 2004, a produção internacional de óleo, GNL, condensado e gás natural da Petrobras era de 262 mil barris de óleo equivalente por dia (boed), enquanto as reservas internacionais totalizavam 1,872 milhões de boe, representando 12,97% da produção da companhia e 12,57% de suas reservas; em 2010, a produção internacional chegou a 245 mil boed e as reservas a 703 milhões de barris de óleo equivalente (boe), de modo a apresentar uma participação relativa de 8,66% na produção e 4,2% nas reservas. Apesar disso, projeta-se um aumento no volume de produção internacional para 2014 e 2020, alcançando, respectivamente, 304 mil boed e 323 mil boed. Embora seja relevante, o aumento é proporcionalmente muito menor do que o esperado para a produção interna, que deve passar de 2.338 mil boed em 2010 para 3.299 mil boed em 2014 e 4.736 mil boed em 2020. Ao fim e ao cabo, mesmo com o crescimento absoluto, a produção internacional deve diminuir sua participação relativa na produção total da Petrobras para 7,78% em 2014 e 6% em 2020. O principal objetivo, do ponto de vista da estratégia internacional, é aumentar a produção dos campos existentes, tornando-a estável no longo prazo.

Ademais, as condições colocadas pela realidade do pré-sal alteram as prioridades dos investimentos internacionais. Dos R$ 4,771 bilhões investidos pela Petrobras no exterior em 2010, a prioridade foi a parte norte-americana do Golfo do México, a Nigéria e Angola. O que se busca é que a companhia brasileira aproveite sua capacidade técnica e seu conhecimento geocientífico em exploração e produção *offshore* para atuar em áreas que apresentem características similares e com grande potencial de reserva, o que, de certo modo, exclui os países sul-americanos.

Mesmo assim, hoje, na América do Sul, a Petrobras só não atua na Guiana e no Suriname. Recentemente, com a ascensão de governos cujo projeto de desenvolvimento nacional implicou em alterações nas políticas de abertura do setor de hidrocarbonetos,[17] a Petrobras tem reestruturado suas operações. Em um primeiro momento, alguns de seus dirigentes tentaram atuar no sentido de auxiliar os países vizinhos na reconstrução de suas estatais, de modo a diminuir a assimetria de informação desfavorável aos países produtores e, com isso, impulsionar o alinhamento das operações petrolíferas com os interesses do Estado hospedeiro (GHIRARDI, 2008). Depois, já em função do descobrimento de gigantescas reservas na camada pré-sal e do desenrolar da crise hipotecária de 2007, a Petrobras decidiu reavaliar suas políticas de internacionalização, abandonando a estratégia anterior e

17. Venezuela, Argentina, Bolívia e Equador.

diminuindo os investimentos nos países que alteraram as "regras do jogo" em favor do Estado e do público. Apesar disso, vale destacar que, até o momento, em nenhuma outra região do mundo a Petrobras tem atividades em tantas fases da cadeia produtiva.

TABELA 3
Presença da Petrobras na América do Sul

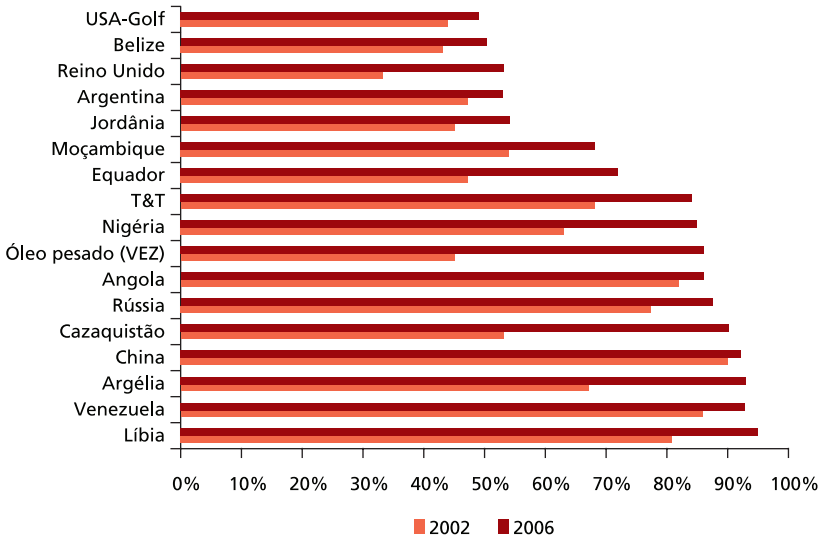
	Petróleo						Gás natural				
	Exploração	Produção	Refino/ processamento	Transporte	Comercial	Distribuição	Exploração e produção	Refino/Processamento	Transporte	Comercial	Distribuição
Argentina	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Bolívia			x	x	x	x	x	x	X		
Brasil	x	x	x	x	x	x	x		x	x	x
Chile					x	x					
Colômbia	x	x									
Equador	x	x		x							
Paraguai						x					
Peru	x	x				x					
Uruguai				x	x	x					x
Venezuela	x	x									

	Petroquímica e fertilizantes					Energia elétrica			
	Exploração e produção	Processamento	Transporte	Comercial	Distribuição	Exploração e produção	Transmissão	Comercial	Distribuição
Argentina	x	x	x	x	x	x			
Bolívia									
Brasil	x		x	x	x	x	x	x	x
Chile									
Colômbia									
Equador									
Paraguai									
Peru									
Uruguai				x	x				
Venezuela									

Fonte: Petrobras (2009).
Elaboração do autor.

Além disso, é bom frisar que a nova onda de "nacionalismo de recursos" não é apenas um fenômeno local, sul-americano, mas uma tendência que se manifesta na indústria de petróleo e gás como um todo, impulsionada pela alteração estrutural dos preços. As cotações mais altas, ao aumentarem o retorno do capital, pressionam os proprietários dos recursos a ampliarem suas demandas patrimoniais, ou seja, a incentivar os Estados a exigir uma renda maior pela exploração dos hidrocarbonetos. Da mesma forma, os preços elevados tornam ainda mais importante o controle de toda a cadeia produtiva, fazendo com que haja movimentos de nacionalização, seja retomando o controle das empresas privatizadas, seja retomando o controle das estatais que atuavam com plena autonomia.

TABELA 4
Evolução da parcela dos governos



Fonte: Cera (*apud* CHEVRON, 2007), citado em Empresa de Pesquisa Energética (2008).

Logo, ao contrário do que se imagina, os casos de Bolívia, Argentina e Venezuela não são particulares, mas reverberações locais de um fenômeno mais amplo.

REFERÊNCIAS

ALVEAL, C. **Os desbravadores**: a Petrobras e a construção do Brasil industrial. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

ARAQUE, A. R. La reforma petrolera venezolana de 2001. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, v. 8, n. 2. Caracas: UCV, mayo/agosto 2002.

ARRARÁS, A. Referéndum del gás en Bolivia 2004: mucho más que un referendum. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v. 25, n. 2, 2005.

CAMPOS, A. F. **Indústria do petróleo**: reestruturação sul-americana nos anos 90. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

CHACEL, C. **O tatu saiu da toca**: histórias da internacionalização da Petrobras. Rio de Janeiro: Petrobras, 2007.

D'ORAZIO, F. **Análisis económico de la industria petrolera, del Ureca al Dorado**: una visión completa de la historia petrolera venezolana. Caracas: Libros en Red, 2007.

FERREIRA, P. G. A Petrobras e as reformas do setor de petróleo e gás no Brasil e na Argentina. **Revista de Sociologia Política**, v. 17, n. 33, jun. 2009.

FUSER, I. **Internacionalização e conflito**: a Petrobras na América do Sul. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 12., 2007. São Paulo: USP, jul. 2007.

_____. **O contencioso Brasil-Bolívia em torno dos hidrocarbonetos**: desfazendo mitos. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 3., 2011. São Paulo: USP, 2011.

GHIRARDI, A. Gás natural na América do Sul: do conflito à integração possível. **Le Monde Diplomatique**, São Paulo, jan. 2008.

LIMA, H. **Petróleo no Brasil**: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

MOMMER, B. **La cuestión petrolera**. Caracas: Tropykos, 1998.

ODELL, P. The oil industry in Latin America. *In*: PENROSE, E. **The large international firm in developing countries**: the international petroleum industry. London: George Allen & Unwin Ltd., 1968.

PETROBRAS – PETRÓLEO BRASILEIRO S/A. **Modelo regulatório de exploração e produção**: pré-sal e áreas estratégicas. 22 set. 2009.

_____. **Plano de negócios 2010-2014**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2010.

PINTO, L. F. S. **Petróleo, gás e nacionalismo na Venezuela e na Bolívia**. São Paulo: Prolam, 2009.

QUIROGA, C. V. **Privatización de la indústria petrolera en Bolivia**: trayectorias y efectos tributários. La Paz: Plural, 2002.

TORRES FILHO, E. O gasoduto Brasil-Bolívia: impactos econômicos e desafios de mercado. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, jun. 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALARCÓN, P. M. **La industria del petróleo en Venezuela**. Caracas: UCV, 1972.

ARAMAYO, J. **La verdad del oro negro boliviano**. La Paz: GPI, 2008.

ARAQUE, A. R. **Petroamérica vs. Alca**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2004.

BOLIVIA. **Decreto Supremo nº 27449 de 13 de abril de 2004**. Establecer el marco para el Referéndum vinculante sobre la política energética del país. Sucre, 2004.

BOUÉ, J. C. El programa de internacionalización en PDVSA: ¿triunfo estratégico o desastre fiscal? **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 8, n. 2, mayo/agosto 2002.

BRITISH PETROLEUM. **Stastistical review of world energy**. Londres: BP, 2009.

CALLES, O.; MORALES, M. **Ese cuento llamado capitalización**. La Paz: U. P. S., 2001.

CARMO, C. A.; BARROS, P. S.; MONTEIRO, L. **Venezuela**: mudanças e perspectivas. Brasília: FUNAG, 2007.

CEDIB – CENTRO DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN DE BOLIVIA. **Nacionalización de hidrocarburos en Bolivia**: dossier hemerográfico: mayo 2006 – abril 2007. La Paz: Creativa, 2007.

COMBONI, C. R. **Cien años de hidrocarburos en Bolivia (1986-1996)**. Cochabamba: Los Amigos del Libro, 1996.

ESPINASA, R. El auge y el colapso de PDVSA a los treinta años de la nacionalización. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 12, n. 1, enero/abr. 2006.

GANDARILLAS, M. El cuarto oscuro de la privatización. *In*: GANDARILLAS, M.; TAHBUB, M.; RODRÍGUEZ, G. **Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia**: La lucha de un pueblo por sus recursos naturales. Barcelona: Icaria, 2008.

GANDARILLAS, M.; TAHBUB, M.; RODRÍGUEZ, G. **Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia**: la lucha de un pueblo por sus recursos naturales. Barcelona: Icaria, 2008.

GARCÍA, M. O. **La guerra del gas**. La Paz: EPA, 2003.

GENTE DEL PETRÓLEO. **Destrucción de PDVSA**: su capital humano. Caracas: GP, 2002.

GONZÁLEZ, M. El petróleo como instrumento de política exterior en el gobierno del presidente Hugo Chávez Frías. **Revista Venezolana de Análisis de Coyunctura**, v. 9, n. 2, jul./dec. 2003.

GOTT, R. **À sombra do libertador**:Hugo Chávez Frias e as transformações da Venezuela. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

HARNECKER, M. **Um homem, um povo**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

HELLINGER, D. Populism and nationalism in Venezuela: new perspectives on Acción Democrática. **Latin American Perspectives**, v. 11, n. 4, 1984.

_____. Nationalism, oil policy and the party system in Venezuela. **Latin American Studies Association**, Miami, 2000.

JONES, B. ¡**Hugo**! The Hugo Chávez story from mud hut to perpetual revolution. Hanover: Steeforth Press, 2007.

LINERA, A. G. El "capitalismo andino amazónico". **Le Monde Diplomatique**, La Paz, n. 79, jan. 2006.

LINERA, A. G.; MEALLA, L. T.; ALCOREZA, R. P. **El retorno de la Bolivia plebeya**. La Paz: Muela del Diablo, 2007a.

_____. **La transformación pluralista del Estado**. La Paz: Muela del Diablo, 2007b.

MARINGONI, G. **A Venezuela que se inventa**: poder, petróleo e intriga nos tempos de Chávez. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

MATA, H. M. **La trama estéril del petróleo**: petróleo y economia en el septenio perdido de Hugo Chávez. Caracas: Rayuela Taller, 2006.

MOMMER, B. **The political role of national oil companies in exporting countries**: the Venezuelan case. Oxford Institute for Energy Studies, 1994. (Paper WPM18).

_____. **Oilprices and fiscal regimes**. Oxford Institute for Energy Studies, 1999. (Paper WPM24).

_____. **The governance of international oil**:the changing rules of the game. Oxford Institute for Energy Studies, 2000. (Paper WPM26).

_____. **Grafting liberal governance on the oil-exporting countries**: will the transplant take root? *In*: THE INTERNATIONAL STUDIES ASSOCIATION ANNUAL CONVENTION, 42., 20-24 Feb. 2001. Chicago, 2001.

_____. **Subversiveoil**. *In*: ELLNER, S.; HELLINGER, D. (Ed.). **Venezuelan politics in the Chávez era**: polarization and social conflict. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003. p. 131-145.

_____. La valorización del crudo extrapesado de la faja petrolífera del Orinoco. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, año 10, n. 2, mayo-agosto 2004.

MONTES, J. A. **La verdad del oro negro boliviano**. La Paz: Genésis, 2008.

NÚÑEZ, B.; PAGLIACCI, C. **El diseño de la política petrolera en Venezuela**: un enfoque de economía política. Caracas: BCV, 2007.

OPEC – ORGANIZATION OF THE PETROLEUM EXPORTING COUNTRIES. **Annual statistical bulletin**. Viena: Ueberreuter, 2009.

PDVSA – PETRÓLEOS DE VENEZUELA S. A. **Empresas mixtas al servicio del pueblo**. Caracas: PDVSA, 2006.

RAMÍREZ, R. **Con las empresas mixtas, Venezuela avanza hacia la plena soberanía petrolera**. Caracas: PDVSA, 2006.

RODRÍGUEZ, G. Alcances y límites de la tercera nacionalización. *In*: GANDARILLAS, M.; TAHBUB, M.; RODRÍGUEZ, G. **Nacionalización de los hidrocarburos en Bolivia**: la lucha de un pueblo por sus recursos naturales. Barcelona: Icaria, 2008.

SALAS, M. T. U.S. Oil Companies in Venezuela: the forging of an enduring alliance. *In*: ELLNER, S.; SALAS, M. T. (Eds.). **Venezuela**: Hugo Chávez and the decline of an "exceptional democracy". Lanham: Rowman & Little Fields Publishers, 2007.

SAUER, I.; SEGER, S. **Energia**: estratégia e poder. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA INTERNACIONAL, 4., dez. 2009, Rio de Janeiro. FUNAG/IPRI, 2009.

SEVERO, L. W. **A política econômica do governo Chávez**. Serie documentos: Ministerio de Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela, 2004.

_____. **Economía venezolana (1899-2008)**: la lucha por el petróleo y la emancipación. Caracas: El pero y La Rana, 2009.

TERÁN, R. F. **Gas, petróleo e imperialismo en Bolivia**. La Paz: Plural, 2009.

URQUIDI, V. **Movimento cocaleiro na Bolívia**. São Paulo: Hucitec, 2007.

VENEZUELA. **Ley orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los Hidrocarburos**.1975.

_____. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. 1991.

_____. **Ley de reforma parcial de la ley orgánica de hidrocarburos de 2001**. 2001a.

_____. **Ley orgánica de hidrocarburos de 2001**. 2001b.

_____. **Decreto nº 5200, con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Migración a Empresa Mixtas de los Convenios de Asociación de la Faja Petrolífera del Orinoco; así como de los Convenios de Exploración a Riesgo y Ganancias Compartidas.** 2007.

WEISBROT, M. **An empty research agenda**: the creation of myths about contemporary Venezuela. Washington: CEPR, Mar. 2008.

YERGIN, D. **The prize**: the epic quest for oil, money and power. New York: Simon & Schuster, 2008.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Marco Aurélio Dias Pires
Everson da Silva Moura

Revisão
Laeticia Jensen Eble
Luciana Dias Jabbour
Mariana Carvalho
Olavo Mesquita de Carvalho
Reginaldo da Silva Domingos
Andressa Vieira Bueno (estagiária)
Celma Tavares de Oliveira (estagiária)
Patrícia Firmina de Oliveira Figueiredo (estagiária)

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Jeovah Herculano Szervinsk Júnior
Aline Rodrigues Lima (estagiária)
Daniella Silva Nogueira (estagiária)
Leonardo Hideki Higa (estagiário)

Capa
Leonardo Hideki Higa (estagiário)

Livraria do Ipea
SBS - Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES - Térreo
70076-900 - Brasília - DF
Tel.: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond 11/13,2 (texto)
Frutiger 47 (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em OffSet 90g/m²
Cartão Supremo 250g/m² (capa)
Brasília-DF

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISBN 857811125-7
9 788578 111250

Ministério da
Integração Nacional

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SAE SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA