

Perspectivas para a Integração da América Latina



CNF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

ipea

Organizadores
Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Alves Teixeira

Perspectivas para a Integração da América Latina

CDF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

ipea

Organizadores
Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Alves Teixeira

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri

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

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

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

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Herton Ellery Araújo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Perspectivas para a Integração da América Latina



CAF BANCO DE DESARROLLO
DE AMÉRICA LATINA

ipea

Brasília, 2014

Organizadores
Walter Antonio Desiderá Neto
Rodrigo Alves Teixeira

Perspectivas para a integração da América Latina / organizadores:
Walter Antonio Desiderá Neto, Rodrigo Alves Teixeira. –
Brasília : IPEA : CAF, 2014.
326 p. : il., gráfs. color.

Inclui Bibliografia.

ISBN: 978-85-7811-213-4

1. Integração Regional. 2. Cooperação Regional. 3. Ajuda para o Desenvolvimento. 4. Desenvolvimento Econômico. 5. Mercosul. 6. América Latina. I. Desiderá Neto, Walter Antonio. II. Teixeira, Rodrigo Alves. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. IV. CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.

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	7
---------------------------	----------

AGRADECIMENTOS	9
-----------------------------	----------

CAPÍTULO 1

A RECUPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTISMO NO REGIONALISMO

LATINO-AMERICANO	11
------------------------	----

Rodrigo Alves Teixeira

Walter Antonio Desiderá Neto

CAPÍTULO 2

A INTEGRAÇÃO NO CONTEXTO DA UNASUL: PROBLEMAS E ALTERNATIVAS

PARA SUPERAR AS DIFICULDADES E ALCANÇAR A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA	39
--	----

Adriana R. Cadena Cancino

CAPÍTULO 3

CONDIÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE

A PARTIR DO ESTUDO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO BILATERAIS	65
--	----

Jésica de Angelis

Fernando Porta

CAPÍTULO 4

RISCOS E OPORTUNIDADES DA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA SUL-AMERICANA:

UM OLHAR A PARTIR DOS PAÍSES PEQUENOS	93
---	----

Lucas Arce

CAPÍTULO 5

IMPORTÂNCIA E DIFICULDADES DA INTEGRAÇÃO ELÉTRICA

NA AMÉRICA DO SUL	115
-------------------------	-----

Nivalde José de Castro

Rubens Rosental

Roberto Brandão

Guilherme de A. Dantas

André Luis da Silva Leite

CAPÍTULO 6

A NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA REGIONAL, PREMISSA INDISPENSÁVEL

PARA A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA	127
--	-----

Pedro Páez Pérez

CAPÍTULO 7

NOTAS SOBRE UM DESAFIO INTEGRACIONISTA: CONTAS PENDENTES E REFORMAS INSTITUCIONAIS A PROPÓSITO DO MANEJO INTEGRADO DA BACIA DO RIO DA PRATA	159
Gerardo Caetano	

CAPÍTULO 8

GUIANA E SUA IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA NO CONTINENTE SUL-AMERICANO	197
Yucatan Reis	
Erick Linhares	

CAPÍTULO 9

O SUL NO SÉCULO XXI: UMA APROXIMAÇÃO A PARTIR DA VENEZUELA.....	225
Héctor Constant Rosales	

CAPÍTULO 10

ABERTURA COMERCIAL E CRESCIMENTO INDUSTRIAL: O CASO PERUANO.....	249
David Lemor Bezdín	

CAPÍTULO 11

A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA SOB O IMPERATIVO DA COOPERAÇÃO	267
J. Carlos de Assis	

CAPÍTULO 12

OS CONTEXTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS PARA A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA	295
Juan Carlos Gómez Leyton	

NOTAS BIOGRÁFICAS	323
--------------------------------	------------

APRESENTAÇÃO

Desde que o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse em 2003, a integração sul-americana foi definitivamente considerada como a prioridade da política externa brasileira. Em seu governo, em cooperação com as nações vizinhas do Cone Sul, uma nova roupagem política e social foi dada ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), com enfoque nas desigualdades sociais presentes no interior destes países e entre eles. Em âmbito sul-americano, o Brasil se empenhou em promover, a partir da Terceira Cúpula Sul-Americana realizada em Cuzco, em 2004, a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, a qual viria a se tornar, em 2008, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), contando com a participação dos doze países da América do Sul. Neste exercício de integração, foram contempladas diversas atividades de cooperação regional que buscavam a superação conjunta dos desafios do desenvolvimento no continente. Posteriormente, em 2010, resgatando o passado comum e os desafios de todos os países da América Latina e do Caribe, o Brasil participou da criação da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), no México. Em 2011 e 2012, a presidenta Dilma Rousseff deu continuidade a estes esforços e à prioridade conferida à América Latina e ao Caribe na política externa brasileira.

Dentro desse espírito integracionista, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina firmaram, em 2011, um acordo de cooperação técnica com a finalidade de, juntos, promoverem a produção e a troca do conhecimento necessários para o êxito da integração e do desenvolvimento latino-americanos. Com base neste acordo, autores de diferentes países da América do Sul vieram contribuir com diversas visões a respeito dos rumos da integração. Estes pesquisadores participaram da II Conferência do Desenvolvimento, organizada pelo Ipea, realizada em Brasília em novembro de 2011, ocasião em que apresentaram suas contribuições em mesa denominada “A integração da América do Sul no contexto da crise mundial”.

Os trabalhos apresentados naquele evento foram transformados nos textos que compõem os capítulos deste volume, editado conjuntamente pelo Ipea e pelo CAF. Entre os diversos temas tratados, destacam-se: integração das cadeias produtivas; integração da infraestrutura física de transportes, de energia e de comunicações; nova arquitetura financeira regional; assimetrias estruturais na região; e desenvolvimento econômico.

Com a publicação deste livro, o Ipea e o CAF esperam contribuir para o debate sobre a integração regional latino-americana em diversos níveis, com interlocutores dos setores governamental, acadêmico, empresarial e da sociedade civil.

Sergei Suarez Dillon Soares
**Presidente do Instituto de
Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**

Moira Paz Estensoro
Diretora representante – Escritório do CAF no Brasil

AGRADECIMENTOS

Os organizadores agradecem a colaboração de todas as pessoas que participaram, de alguma forma, da construção desta obra coletiva.

Somos gratos à Red Intersul, organização informal da qual participam representantes de todos os países da América do Sul, entre acadêmicos e integrantes da sociedade civil, coordenada pelo Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul. Por intermédio desta rede foi possível reunir a maior parte dos autores dos capítulos deste livro.

Pela idealização inicial deste trabalho, agradecemos a J. Carlos de Assis e Adriana Rocío Cadena Cancino, da Red Intersul; da CAF, a Moira Paz Estensoro e Bruno Nadalutti; e do Ipea, a Marcos Antonio Macedo Cintra, Vitória Gehre, André Bojikian Calixtre, Bolívar Pêgo Filho e Pedro Silva Barros.

Também expressamos nossa gratidão às diversas contribuições da equipe da Coordenação de Intercâmbio e Cooperação Internacional da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do Ipea: Leana Silva Luz, Luciclélia Virgínia Barreto, Pilar Figueiredo Brasil, Pedro Henrique de Oliveira Miranda e Pedro Augusto Fernandes Palmeira.

Não podemos deixar de explicitar nossos agradecimentos ao apoio financeiro da CAF, o qual auxiliou a viabilização deste projeto. Agradecemos, ainda, a contribuição de Maria do Rosário Charo Troncoso e Renato Fogaça de Almeida pela tradução para o português dos textos que foram redigidos em espanhol.

Por fim, agradecemos principalmente aos próprios autores, sem os quais a obra coletiva não existiria.

A RECUPERAÇÃO DO DESENVOLVIMENTISMO NO REGIONALISMO LATINO-AMERICANO

Rodrigo Alves Teixeira
Walter Antonio Desiderá Neto

1 INTRODUÇÃO

A proposta deste livro, resultado de uma parceria entre o Ipea e a Corporação Andina de Fomento (CAF), surge num momento de retomada do debate acerca da integração dos países da América Latina. Neste sentido, o objetivo central deste capítulo introdutório é contextualizar o debate atual, à luz da história das discussões acerca da integração regional.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) teve participação ativa na construção desse conhecimento e exerceu forte influência sobre os acordos de integração no continente. Por este motivo, as ideias dessa comissão terão destaque neste capítulo.

O argumento central defendido aqui é que, no debate atual sobre a integração latino-americana, há um resgate das ideias cepalinas dos anos 1950 e 1960 quanto ao caráter que deve ter esta integração – a qual, nos escritos da Cepal, deveria assumir feições de um regionalismo desenvolvimentista, em oposição a um regionalismo liberal. É esta tensão quanto ao caráter do regionalismo que se buscará mostrar na história deste debate.

Dessa maneira, será assumida a existência de dois tipos de regionalismo: o liberal e o desenvolvimentista. Como se buscará mostrar, o debate sobre a integração regional na América Latina pode ser compreendido por meio destes que se podem chamar de “tipos ideais” de integração, seguindo a metodologia de Max Weber (1979). O objetivo não é caricaturar as posições no debate, mas acentuar as diferenças entre elas para mostrar que existe um movimento pendular, tanto nas discussões teóricas como na realidade concreta, ora pendendo para um regionalismo de caráter liberal, ora para um regionalismo desenvolvimentista. Ademais, não se faz necessário encontrar na realidade exatamente aquelas concepções definidas dos tipos ideais, na medida em que, de acordo com Weber, não se espera que tais categorias existam em estado puro, mas apenas que, uma vez acentuadas as diferenças entre

os extremos para a construção das categorias, elas sirvam como recurso heurístico para interpretar a realidade.

O capítulo se divide em cinco seções. Após esta introdução, na segunda seção, são apresentadas as ideias dos pensadores da Cepal acerca da integração latino-americana, especialmente de Raúl Prebisch, que influenciaram os acordos de integração da região. Na terceira, analisam-se os acordos de integração da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e sua sucessora, a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), bem como de outros exercícios de integração, buscando explicações para seus resultados frustrantes; em especial, se comparados à proposta ambiciosa de integração da Cepal. Na quarta seção, apresenta-se a nova proposta de regionalismo, de cunho liberal, surgida no interior da Cepal nos anos 1990, que ficou conhecida como *regionalismo aberto*, procurando mostrar suas conexões com o novo contexto internacional: o ideário da globalização e a influência das ideias do chamado Consenso de Washington, bem como o propalado “esgotamento” do modelo de substituição de importações e seu caráter fechado e protecionista. Na quinta e última seção, examina-se brevemente o reflorescimento das ideias do regionalismo desenvolvimentista a partir dos anos 2000. Nos demais capítulos deste livro, o leitor terá acesso a um conhecimento mais aprofundado de alguns destes novos exercícios de integração.

2 O REGIONALISMO LIBERAL E O REGIONALISMO DESENVOLVIMENTISTA DA CEPAL

2.1 O regionalismo liberal

O tipo ideal que será chamado de regionalismo liberal tem suas bases na doutrina clássica do comércio internacional, com origem na crítica de Adam Smith ao sistema mercantilista, posteriormente desenvolvida por David Ricardo, com a noção de vantagens comparativas. A versão neoclássica da teoria do comércio, desenvolvida por Heckscher e Ohlin e formalizada por Samuelson, consolidou a visão ortodoxa da teoria do comércio internacional e sua defesa da especialização.

De toda forma, o tratamento mais detalhado da questão da integração regional, nesta visão neoclássica da teoria do comércio internacional, foi obra de Viner (1950; 1953), que desenvolveu os conceitos de criação e de desvio de comércio. Para ele, não apenas os acordos comerciais regionais poderiam levar à criação de comércio entre os membros, mas também poderia haver desvio de comércio; ou seja, a substituição da importação de terceiros países mais eficientes por importações de membros do bloco regional, menos eficientes.

Portanto, nessa visão liberal, o regionalismo não é visto como algo positivo. A integração econômica de caráter regional é apenas um *second best* relativamente

a uma abertura econômica multilateral e irrestrita, em que os ganhos de comércio seriam maximizados.

Há ainda outros elementos que poderiam caracterizar essa visão liberal do regionalismo. Celso Furtado, ao tratar do papel do comércio internacional no desenvolvimento, escreveu:

No estudo do desenvolvimento, cabe considerar o comércio exterior de três ângulos diferentes: a) como fator de elevação da produtividade econômica, mediante a expansão dos mercados e especialização; b) como força motora capaz de provocar transformações das estruturas; e c) como canal de transmissão do progresso técnico (Furtado, 1985, p. 165).

De acordo com Furtado (1985), a teoria ortodoxa do comércio internacional tratou apenas do primeiro aspecto, deixando de lado os outros dois. Desta maneira, outra característica fundamental da visão liberal do regionalismo é que ela destaca apenas a questão comercial e os ganhos de comércio (sejam eles derivados de retornos de escala ou de vantagens comparativas), dando pouca ou nenhuma atenção ao papel das mudanças estruturais e ao progresso tecnológico.

2.2 O regionalismo desenvolvimentista

A visão de Prebisch da integração econômica tem suas origens ainda no século XIX, quando surgiu relacionada ao tema da integração de territórios de desenvolvimento capitalista retardatário, como a formação dos Estados nacionais da Alemanha e da Itália. Desta forma, foi Friedrich List (1985) quem lançou as bases do que será chamado aqui de “regionalismo desenvolvimentista”.

List, que recebeu influências de Alexander Hamilton (1934),¹ via a integração regional como uma estratégia para a promoção do desenvolvimento econômico de países em condições de desvantagem relativamente aos países em estágio mais avançado do desenvolvimento capitalista. Referindo-se à escola clássica do comércio, escreveu o autor:

A escola não percebe que, em um regime de total livre concorrência, com nações manufatureiras mais adiantadas, uma nação menos adiantada, embora bem aparelhada para a manufatura, jamais conseguirá atingir uma força manufatureira própria perfeitamente desenvolvida, nem conseguirá sua independência nacional completa, se não recorrer ao sistema protecionista. (...) A escola popular procura aduzir os benefícios resultantes do comércio interno livre como prova de que as nações só podem conseguir o mais alto grau de prosperidade e poderio dentro de um regime de absoluta liberdade de comércio internacional, quando a história em toda parte e sempre demonstra o contrário (List, 1985, p. 213).

1. Hamilton foi o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos da América, de 1789 a 1795. Em seu *Relatório sobre as manufaturas*, opôs-se abertamente às ideias britânicas sobre livre comércio, defendendo a industrialização dos Estados Unidos.

A Cepal, como se sabe, veio desenvolver nos anos 1950 o arcabouço teórico que mostra que a industrialização é fundamental para a superação do desenvolvimento. A crítica mais frequente à concepção cepalina – especialmente quando se comparam os rumos seguidos pela América Latina com os dos países do Leste Asiático e, mais recentemente, da China – é a que tal concepção conduziu ao fechamento das economias latino-americanas, em função de medidas protecionistas de estímulo à indústria nacional, criando um padrão de desenvolvimento autárquico que visava à autossuficiência. Assim, tal proposta de desenvolvimento, baseada na substituição de importações, teria conduzido a uma indústria pouco dinâmica, incapaz de acompanhar os ganhos de produtividade alcançados pelos países cujas indústrias foram submetidas à concorrência externa e, menos ainda, de internalizar o progresso tecnológico. Esta foi a crítica encampada pelas propostas de liberalização sintetizadas no chamado Consenso de Washington, no final dos anos 1980, que visava expurgar o ideário desenvolvimentista e suas propostas protecionistas.

Porém, uma rápida incursão pelos primeiros textos da Cepal e seus principais pensadores que tratam do tema da integração econômica é suficiente para desmistificar esta interpretação equivocada de que o modelo ideal cepalino seria a autarquia, e que tanto o protecionismo exacerbado como os resultados decepcionantes das tentativas de integração latino-americanas seriam decorrentes das ideias daquela comissão. Em meio ao debate cepalino sobre a superação do subdesenvolvimento da América Latina, ainda nas décadas de 1950 e 1960, o tema da integração já era visto como fundamental. Num texto seminal redigido por Prebisch e publicado pela Cepal (1998a), defende-se explicitamente a criação de um mercado comum, deixando claro que a integração econômica era de suma importância para o desenvolvimento econômico da região.

É claro que o modelo de integração econômica proposto por Prebisch não era a abertura comercial pura e simples, multilateral, baseada na especialização na produção de produtos primários para exportação, visando explorar vantagens comparativas estáticas – modelo preconizado pela doutrina liberal do comércio internacional, base da visão neoclássica da integração econômica desenvolvida por Viner (1950; 1953). Em contrapartida, a proposta de Prebisch era de uma integração que atendesse a duas grandes exigências dos países latino-americanos: a industrialização e a superação da vulnerabilidade externa (Cepal, 1998a, p. 330). Justamente para atender a estas duas exigências, a integração econômica proposta por Prebisch tinha um caráter *regional*, para fortalecer um grupo de economias periféricas e promover sua inserção na economia mundial, de forma a preservar a autonomia de seus Estados nacionais, na condução do processo de desenvolvimento econômico.

Portanto, a proposta cepalina não deve ser identificada, de maneira simplista, com um modelo de desenvolvimento autárquico e com a existência de agentes que visam a ganhos de monopólio (*rent-seekers*) domésticos, cujo resultado seria a com-

pleta despreocupação com o aumento da produtividade. Ao contrário, tal proposta visava um tipo de integração econômica que criasse condições para a mudança estrutural em economias periféricas, com a busca do aumento da produtividade, seja pela criação de um mercado regional que viabilizasse a industrialização por meio da obtenção de ganhos de escala, seja pelo aumento da produtividade da economia pelo deslocamento de grandes contingentes de mão de obra do setor de subsistência, de baixa produtividade, para o setor industrial, de elevada produtividade.

Ademais, tal proposta não descartava, como é muito difundido, os ganhos de comércio advindos da especialização, na medida em que Prebisch defendia claramente a especialização da atividade industrial regional, de acordo com as especificidades de cada país:

Se um país se propõe a crescer com um ritmo superior ao ritmo lento imposto pelo de suas exportações, não tem atualmente outra alternativa senão substituir com produção interna tudo aquilo que não lhe é possível importar. O mercado comum lhe dará outra alternativa: desenvolver exportações industriais para outros países a fim de se procurar neles bens que de outra forma teria sido forçado a substituir. Dessa forma, em vez de implantar todo tipo de indústrias substitutivas, cada país poderá se especializar nas quais julgue mais convenientes segundo seus recursos naturais, as aptidões de sua população e as possibilidades de seu mercado; e manterá importações provenientes dos demais países do mercado comum, de forma a satisfazer outras necessidades de bens industriais que não foram possíveis satisfazer com base em importações do resto do mundo (Cepal, 1998a, p. 339, tradução nossa).²

O trecho citado deixa claro que não se trata, dessa maneira, da especialização na produção de bens primários, nos moldes defendidos pelos liberais, mas da especialização no processo de industrialização. Isto promoveria o aproveitamento de ganhos de especialização e de escala entre os países latino-americanos e a integração de cadeias produtivas regionais. Este processo incentivaria as exportações regionais de manufaturados, o que fortaleceria a indústria da região com o aumento da produtividade e reduziria a vulnerabilidade externa, inerente às economias primário-exportadoras. Assim, as ideias de Prebisch eram muito mais sofisticadas do que seus críticos costumam fazer parecer.

É interessante observar que o próprio Prebisch foi crítico do protecionismo excessivo nos países da região:

2. "Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra alternativa que sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra alternativa: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias substitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo".

(...) ao se ter exagerado em muitos casos a política protecionista mediante restrições muito pronunciadas – quando não proibições – à importação, tornou-se consideravelmente raro o ambiente de competição no mercado doméstico (Cepal, 1998a, p. 336, tradução nossa).³

Como é por demais sabido, esta proliferação de toda espécie de indústrias num mercado fechado privou os países latino-americanos das vantagens da especialização e das economias de escala, e, graças a tarifas e restrições exageradas, não se desenvolveu antes um tipo saudável de competição, tudo isso em detrimento da eficiência produtiva (Prebisch, 1964, p. 89).

E num texto mais recente:

Elaboramos uma teoria para demonstrar que a industrialização era economicamente viável, sempre que não se exagerava a proteção aduaneira, como infelizmente se fez com muita frequência (Prebisch, 1985, p. 50, tradução nossa).⁴

Assim, a maior abertura que Prebisch preconizava para a região, ainda que claramente levasse em conta a importância da concorrência e das vantagens comparativas, não era baseada apenas nestes argumentos, mas também numa proposta de integração vinculada a uma política ampla de desenvolvimento regional pela via da industrialização por substituição de importações, planejada e coordenada pelos Estados nacionais. Por isso, sua proposta era de que a abertura se iniciasse não nos setores já existentes da indústria, pois isso poderia levar ao aumento da capacidade ociosa nos países mais atrasados e a pressões protecionistas. A abertura deveria ser gradual e aplicada aos novos setores industriais a serem implantados; em especial, aqueles que traziam mais problemas para o balanço de pagamentos pela dependência de sua importação.

O foco dessa abertura regional estava, portanto, não no comércio intersetorial da teoria das vantagens comparativas, mas no comércio intrassetorial, visando à constituição de cadeias de valor na indústria regional. Neste ponto, atenção especial era dada por Prebisch às economias pequenas da região, mais atrasadas e com menor desenvolvimento relativo, cujos mercados internos reduzidos dificultavam o seu processo de industrialização. Para estes países, a simples abertura econômica de cunho liberal não seria interessante, pois, além de impedir seu processo de industrialização, levaria a déficits comerciais com as economias mais industrializadas da região, reproduzindo em nível regional as desigualdades e assimetrias que havia entre países periféricos e centrais.

3. "(...) al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas – cuando no prohibiciones – a la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno".

4. "Elaboramos una teoría para demostrar que era económica la industrialización, toda vez que no se exagerara la protección aduanera como desgraciadamente se hizo con tanta frecuencia".

Essas economias pequenas poderiam, na proposta de Prebisch, ser dinamizadas com a integração regional, na medida em que esta traria o mercado necessário para o aproveitamento dos ganhos de escala, permitindo sua industrialização direcionada à exportação para os demais países do bloco. Note-se a semelhança deste argumento com o modelo seguido por algumas economias asiáticas, frequentemente utilizado pelos críticos como contraponto ao arcabouço cepalino. E, de fato, Prebisch nunca desprezou a importância de aumentar as exportações dos países latino-americanos, dedicando apenas a este tema uma seção inteira de um de seus textos (Cepal, 1998a).

A proposta de Prebisch supunha, portanto, uma cooperação econômica que iria muito além da mera abertura comercial nos moldes liberais. A integração envolveria mecanismos de redução de assimetrias e a não exigência de reciprocidade, de maneira que países superavitários se dispusessem a reduzir mais rapidamente suas barreiras ao comércio, ao passo que países deficitários poderiam fazê-lo de forma mais lenta. Ao se observar a atual situação da zona do euro na União Europeia (UE) – o maior esforço já visto em termos de integração regional –, mergulhada numa crise que se iniciou nos países da sua periferia, cuja origem, entre outras, está nos desequilíbrios entre as economias menos desenvolvidas, deficitárias (Portugal e Grécia) e as mais desenvolvidas, superavitárias (Alemanha e França), é surpreendente a lucidez e a atualidade da proposta de Prebisch.

Em outro artigo, Prebisch (1964) defende a complementação produtiva regional e a coordenação dos investimentos e dos planos de desenvolvimento econômico dos países da região, novamente destacando a necessidade de haver diferentes ritmos de liberalização para compensar os desequilíbrios comerciais e as assimetrias regionais. Nesse mesmo texto, o autor traz outra importante discussão: a necessidade de se apoiar as empresas locais, uma vez que as filiais estrangeiras poderiam representar um obstáculo ao desenvolvimento regional, na medida em que suas decisões seguissem a estratégia global das suas matrizes e, desta forma, elas teriam uma tendência para realizar investimentos apenas nas maiores economias da região, além de que o progresso tecnológico ficaria retido nos países centrais. Desta forma, o desenvolvimento regional não deveria se tornar dependente dos investimentos de filiais estrangeiras, pois, com isso, estaria-se transferindo para o exterior importantes decisões que afetariam o desenvolvimento latino-americano.

Outros autores, como Furtado (1985) e Fajnzylber (1970), desenvolveram argumentos semelhantes a respeito de as filiais de empresas estrangeiras limitarem a complementação produtiva regional. Em particular, o estudo empírico de Fajnzylber sobre as multinacionais na América Latina conclui que a indústria brasileira se tornou um dos centros de distribuição regional das multinacionais, concentrando suas exportações de manufaturados de baixo conteúdo tecnológico para os países da ALALC e importando os insumos intermediários e bens de capital de maior

conteúdo. Desta forma, as filiais estrangeiras não contribuíam para a criação de cadeias produtivas regionais.

Tavares e Gomes sustentam a mesma opinião:

O aspecto central deste processo se encontra no fato de que o avanço da industrialização é promovido e liderado pela grande empresa internacionalizada, a qual molda a expansão do mercado interno de acordo com padrões de produção e consumo transplantados das economias capitalistas desenvolvidas das quais provêm. Disso derivam diversos problemas, alguns dos quais têm relação direta com o tema da integração.

Naturalmente, a presença dominante dessas empresas impõe e generaliza suas formas de organização produtiva e de competição sobre uma estrutura industrial tecnologicamente atrasada e heterogênea, com escasso grau de articulação interna e carente de um setor de bens de capital com a dimensão e a base técnica necessárias para sustentar endogenamente o processo de expansão industrial. Isso gera fortes desproporções no tamanho econômico dos diversos componentes da estrutura setorial (dadas as escalas de produção relativamente maiores das empresas integradas aos complexos transnacionalizados), forçando processos de adaptação defensiva das empresas e dos ramos já implantados e provocando marcantes desequilíbrios e discontinuidades no processo de crescimento industrial (Tavares e Gomes, 1998, p. 24, tradução nossa).⁵

Ainda sobre o tema da presença das multinacionais, a versão da teoria da dependência de Cardoso e Faletto (2004), contra as teorias do imperialismo que criticavam a presença das multinacionais, defendeu a possibilidade de um desenvolvimento dependente e associado ao capital estrangeiro (as multinacionais), que mudaria, com a internacionalização do mercado interno, o próprio caráter das relações de dependência. Assim, se a industrialização rompia com os laços da forma anterior de dependência, caracterizada pelas relações clássicas entre centro e periferia, em que os países periféricos, exportadores de bens primários, tinham sua dinâmica econômica e social estreitamente dependente da dinâmica dos países centrais (a demanda externa), a nova fase apontada pelos autores, pela qual o capital estrangeiro passava a ser fundamental na industrialização periférica, para atender ao mercado interno, agora internacionalizado, conferia novos traços às relações de dependência, reproduzindo, num contexto de desenvolvimento, a heteronomia das nações latino-americanas.

5. "El aspecto central de este proceso radica en el hecho de que el avance de la industrialización es promovido y liderado por la gran empresa internacionalizada, que modela la expansión del mercado interno de acuerdo con patrones de producción y consumo trasplantados de las economías capitalistas desarrolladas en las cuales se origina. De ello se derivan diversos problemas, algunos de los cuales tienen una relación directa con el tema de la integración.

Desde luego, la presencia dominante de estas empresas impone y generaliza sus formas de organización productiva y competencia sobre una estructura industrial tecnológicamente atrasada y heterogénea, con escaso grado de articulación interna y carente de un sector de bienes de capital con la dimensión y la base técnica necesarias para sostener endógenamente el proceso de expansión industrial. Ello genera fuertes desproporciones en el tamaño económico de los diversos componentes de la estructura sectorial (dadas las escalas de producción relativamente más grandes de las empresas integradas a los complejos transnacionalizados), fuerza la realización de procesos de adaptación defensiva de las empresas y ramas ya implantadas y provoca marcados desequilibrios y discontinuidades en el proceso de crecimiento industrial".

Ao tratar de integrar-se na era da produção industrial relativamente moderna, por intermédio da transferência de capitais externos, e com eles da técnica e da organização produtiva modernas, alguns países da região alcançaram, em graus distintos, a intensificação do processo de industrialização, mas com consequências evidentemente restritivas quanto à autonomia do sistema econômico nacional e às decisões de políticas de desenvolvimento (Cardoso e Faletto, 2004, p. 166).

Entretanto, mesmo esse padrão de desenvolvimento industrial que estava promovendo a industrialização sem romper com os laços de dependência não estaria, segundo os autores, disponível para todos os países, mas apenas para aqueles que tinham mercados internos amplos, que eram os que interessavam às multinacionais.

A proposta de Prebisch visava à cooperação entre os países latino-americanos para reduzir as assimetrias regionais e, assim, evitar a polarização entre países ricos e pobres na região, polarização esta que levou Marini (1977) a desenvolver seu conceito de “subimperialismo”.

Foi em virtude dessas tensões que, alguns anos depois de criada a ALALC, em 1960, alguns de seus membros, insatisfeitos com a sua orientação liberal, juntaram-se com outros países andinos que estavam de fora da associação. Estes Estados formaram o Pacto Andino, em 1969, como se verá na próxima seção, na qual são examinadas as tentativas de integração latino-americanas entre as décadas de 1960 a 1980 e as razões de seus resultados limitados.

Furtado (1985) também defende a integração regional, como Prebisch, a partir da perspectiva de um planejamento do desenvolvimento econômico de nações subdesenvolvidas e da redução das desigualdades regionais, ressaltando a necessidade da cooperação e da coordenação de políticas para o desenvolvimento:

A teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, assim, como a forma mais complexa desta técnica de coordenação das decisões econômicas. Em se tratando de economias subdesenvolvidas, a integração não planejada leva necessariamente ao agravamento dos desequilíbrios regionais, isto é, à concentração geográfica da renda (Furtado, 1985, p. 234).

Pelo exposto até aqui, pode-se concluir que a proposta cepalina de integração para a América Latina, longe de buscar apenas uma abertura comercial do tipo *second best* (à la Viner), era muito mais ambiciosa, pois visava, em última instância, auxiliar (ou mesmo possibilitar, no caso das pequenas economias) a mudança estrutural das economias latino-americanas, envolvendo forte componente de cooperação e de coordenação das políticas econômicas. Além disso, não se tratava, como as leituras superficiais querem fazer crer, de um movimento meramente protecionista, que visava ao fechamento da economia da região para o resto do mundo, desconsiderando os potenciais ganhos de escala ou a especialização.

Antes, tratava-se de uma proposta que visava à preparação das economias de capitalismo retardatário da região para uma inserção soberana na economia mundial.

Em suma, o regionalismo desenvolvimentista não ignora a existência dos ganhos de comércio advindos da especialização advogados pela teoria ortodoxa, mas não considera que esta seja a única relação entre comércio e desenvolvimento, pois, como Furtado (1985) bem identificou, devem ser considerados os ganhos provenientes da mudança estrutural e da difusão do progresso técnico.

Por fim, outra diferença fundamental do regionalismo desenvolvimentista em relação ao liberal é a importância do papel dos Estados nacionais no processo de integração regional. Desta forma, se a noção liberal de integração privilegia os aspectos relacionados à abertura comercial e defende a redução da intervenção do Estado, na visão desenvolvimentista o que se busca não é a redução da sua atuação, mas, sim, a coordenação de políticas de desenvolvimento entre os Estados nacionais, visando ao desenvolvimento econômico dos países do bloco. Na perspectiva desenvolvimentista, a agenda da integração regional não se atém ao debate sobre redução de tarifas e barreiras ao comércio, mas se estende para política industrial, integração produtiva, de infraestrutura e energética, políticas sociais etc.

3 OS RUMOS DE FATO DA INTEGRAÇÃO NAS DÉCADAS DE 1960 A 1980

Entre o final dos anos 1950 e o início dos 1960, marcados pela fase da coexistência pacífica da Guerra Fria, foi possibilitado aos países latino-americanos com maior avanço na industrialização – Argentina, Brasil e México – o ensaio de modelos mais autonomistas de inserção internacional (Saraiva, 2010, p. 214). Se, de um lado, a conjuntura favoreceu a própria formação da ALALC, seguindo o espírito de Bandung de não alinhamento do Terceiro Mundo, por outro lado, estas abordagens mais autônomas prejudicaram a coordenação em política econômica dos países latino-americanos.

Cervo (2007, p. 72) argumenta que a política norte-americana para a América Latina nestes anos se mostrou de certa forma contraditória. De um lado, os americanos exibiam um descaso com o desenvolvimento latino-americano, concentrados na reconstrução e na estabilidade econômica europeias. De outro, promoviam uma política de cooptação dos países da região contra o comunismo.

Packenham (1973), analisando a ajuda oficial para o desenvolvimento prestada pelos Estados Unidos nesse período (1947-1968), aponta que este país definia desenvolvimento político em termos de democracia, estabilidade, anticomunismo, paz, comunidade mundial e pró-americanismo. Para a promoção destes valores, coexistiam três doutrinas de política externa, que focavam no desenvolvimento econômico, na segurança e na promoção da democracia. No caso latino-americano, prevaleceu a abordagem da Guerra Fria – ou seja, de segurança – primando o

anticomunismo sobre os demais valores. Essencial para esta configuração foi o advento da Revolução Cubana em 1959. Desta forma, observou-se também uma contradição na própria política externa americana ao apoiar governos autoritários.

As políticas nacional-desenvolvimentistas desses governos autoritários foram um dos motivos pelos quais a ALALC não pôde prosperar. Conforme argumenta Almeida (2008, p. 74), a liberalização comercial não avançou porque os países se propuseram apenas a efetuar “redução tarifária em linhas necessárias de importação e quase nenhuma concessão nos itens objeto do processo substitutivo de importações”. A coordenação das políticas econômicas e a promoção da integração produtiva e da infraestrutura também se mantiveram ausentes ao longo dos anos 1970, com a manutenção dos projetos nacionalistas de desenvolvimento. De toda forma, cumpre analisar com mais detalhes as tentativas de integração do período.

A primeira grande iniciativa de integração regional na América Latina, a ALALC, estabelecida pelo Tratado de Montevidéu de 1960, tinha como objetivo atingir o avanço econômico e a integração da região, por meio da coordenação dos planos de desenvolvimento e do estabelecimento, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano. Previa-se, ademais, uma crescente coordenação das políticas de industrialização dos países da região. Neste projeto, portanto, era clara a influência do pensamento dos economistas da Cepal nos objetivos do tratado (Jiménez, 2012), ainda mais caso seja considerada sua condição de assessora técnica do organismo conferida pelo Artigo 44. Para atingir as metas, a Conferência das Partes Contratantes⁶ se reuniria uma vez por ano, durante um período de doze anos, a fim de avançar na liberalização comercial entre estes países.

Em termos de reduções tarifárias, os avanços obtidos nessas reuniões foram notáveis, e a participação das exportações intrarregionais nas exportações totais da região dobrou entre 1961 e 1980 – de 7% para 14% (Aladi, 1983). No entanto, não foram previstos no tratado, de maneira específica, canais formais para a cooperação em políticas econômicas para o desenvolvimento. Desta forma, não apenas em função desta limitação do esquema de integração, mas também dos próprios projetos nacional-desenvolvimentistas que apostavam na industrialização pela substituição de importações, a coordenação macroeconômica almejada no acordo jamais foi implementada.

Por sua vez, alguns países da América Central (El Salvador, Honduras, Guatemala e Nicarágua), ausentes do projeto da ALALC, promoveram paralelamente, em 1960, o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), o qual era, afinal, a consolidação, com algumas provisões adicionais, de diversos instrumentos de cooperação econômica emanados anteriormente entre estas

6. Participaram da ALALC, inicialmente:, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela aderiram somente em 1970, após estabelecerem o Pacto Andino com os outros dois países andinos.

nações. A meta deste exercício de integração era bem mais ousada (com prazo para consolidação de apenas cinco anos): realizar a unificação propriamente dita das economias dos quatro países, a fim de promover o desenvolvimento desta parte do subcontinente e melhorar as condições de vida de seus habitantes. Ademais, a integração era vista como uma forma de promover a paz na região, marcada por conflitos violentos. Com dimensões notavelmente menores que a de boa parte dos membros da ALALC, a percepção destes países sobre sua inserção na economia internacional era diferenciada. Para eles, parecia imprescindível permitir o fluxo direto de recursos produtivos entre seus mercados, para que a atração de investimentos se tornasse economicamente viável. Em outras palavras, mais do que uma escolha, a integração se mostrava para eles como uma necessidade.

Entre os instrumentos presentes no tratado, constavam a cooperação entre bancos centrais em política monetária, a liberalização do comércio (quantitativa e tarifária, mas com exceções em setores sensíveis), uma estrutura institucional definida (contava com o Conselho Executivo, o Conselho Econômico Centro-Americano e o Secretariado Permanente), a prevenção da prática de *dumping* (ainda que sem esta nomenclatura, mas na prática o mesmo instituto), mecanismos para a integração industrial e a instituição de um banco para o financiamento do projeto. Dessa forma, observa-se também a influência cepalina na idealização do MCCA, com algumas arrojadas propostas adicionais. O Banco de Integração da América Central, apesar de ter recursos limitados, permanece em atividade e recebe contribuições de países externos ao bloco, como Argentina e Espanha.

Em outra iniciativa sub-regional, três países caribenhos (Antigua e Barbuda, Barbados e Guiana), ex-colônias britânicas, lançaram em 1965 a Associação de Livre Comércio do Caribe (em inglês, Caribbean Free Trade Association – Carifta). Da mesma forma como os centro-americanos, estes países objetivavam a ampliação de seus mercados para promover ganhos de escala (em razão de sua dimensão diminuta) e uma maior diversificação de suas economias, as quais eram praticamente monoculturais, especialmente açucareiras ou bananeiras. De toda forma, como informa Farias (2000), os objetivos de cooperação em políticas públicas de cunho econômico jamais se tornaram realidade. Quanto à agenda externa do bloco, ela esteve ligada, no que tange ao Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), à demanda de que as grandes potências econômicas conferissem tratamento especial e diferenciado aos países do bloco no comércio internacional.

Em 1973, pelo Tratado de Chaguaramas (assinado por Barbados, Guiana, Jamaica e Trinidad e Tobago, com abertura para a adesão de outros nove países caribenhos de colonização britânica), estabeleceu-se a Comunidade do Caribe (Caricom), com objetivos amplamente arrojados, incluindo até mesmo a coordenação

das políticas externas – sob a ideia de que, juntos, os membros teriam peso maior na política internacional; lugar comum nas reflexões sobre regionalização. Desta maneira, a partir de então, este processo de integração, em suas propostas, tomou forma com maior afinidade com o modelo de integração cepalino. No caso da Caricom, a abertura comercial pôde avançar, e mais rapidamente, em função da dependência dos países participantes da importação de uma grande diversidade de bens e serviços.

Após as duas crises do petróleo, a elevação dos juros internacionais iniciada nos Estados Unidos e as dificuldades para o pagamento da dívida externa apresentadas pelos países latino-americanos, o projeto da ALALC foi relançado com o novo Tratado de Montevidéu, em 1980, instituindo a Aladi. O projeto foi renovado, ressaltando, já no preâmbulo do tratado, a necessidade de se obter um novo esquema de cooperação horizontal e de conferir tratamento especial e diferenciado aos países de menor desenvolvimento relativo.⁷ Entre os objetivos, constavam a regulação do comércio recíproco, a complementação econômica e o desenvolvimento das ações de cooperação econômica para a ampliação dos mercados. Na Aladi, do ponto de vista do comércio, passaram a ser admitidas preferências tarifárias tanto de alcance regional como parcial, conferindo maior flexibilidade ao projeto regional de integração. Esta novidade decorreu, em grande parte, das dificuldades trazidas pelos dois choques do petróleo nos anos 1970.

Apesar dos ajustes, continuaram ausentes mecanismos formais específicos de coordenação em matéria de política econômica para o desenvolvimento, bem como de integração de cadeias produtivas e de infraestrutura. De todo modo, com a declaração mexicana de moratória ao pagamento de sua dívida externa em 1982, a crise da dívida se intensificou em toda a América Latina a partir do encerramento das fontes de financiamento externo aos países do continente. Desta maneira, estabelecida a dependência em relação aos empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI), acompanhados por programas condicionais de austeridade fiscal, restou pouco espaço aos latino-americanos para o esboço de políticas nacionais de desenvolvimento, ficando novamente de lado a cooperação regional.

Cabe mencionar que os países andinos, insatisfeitos com as negociações no âmbito da ALALC, a qual criticavam, na prática, por seu caráter restrito à abertura comercial (regionalismo liberal), resolveram formar um subgrupo, no qual os temas do desenvolvimento regional, da cooperação e da integração produtiva eram centrais (regionalismo desenvolvimentista). Assim, em 1969, com a assinatura do Acordo de Cartagena, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela se propuseram a estabelecer, no âmbito da ALALC, um grupo sub-regional de

7. O tema dos países menos desenvolvidos também estava presente no preâmbulo do Tratado de Montevidéu de 1960, mas, com a Aladi, ele recebeu tratamento mais minucioso, contando com um capítulo inteiro para tratar de suas questões.

integração com objetivos mais ambiciosos. Constavam, entre os demais objetivos do chamado Grupo Andino, a harmonização de políticas econômicas e sociais, a coordenação dos planos de desenvolvimento e a integração física entre os países. Para a consecução destas metas, o bloco contava com dois órgãos: a Comissão (com um representante de cada um dos governos dos países membros), com poder decisório, e a Junta (formada por três membros, de qualquer nacionalidade latino-americana, com especialidade no tema da integração econômica), de caráter mais técnico de acompanhamento e de proposição de melhorias ao exercício de integração.

Dessa forma, diferentemente do que se pode afirmar sobre o malogro da ALALC no campo do planejamento conjunto do desenvolvimento integrado da região, não foi por falta de aparato institucional específico que o Grupo Andino se mostrou incapaz de alcançar estes objetivos. No caso andino, o primeiro choque do petróleo em 1973, seguido do aumento da liquidez no sistema financeiro internacional provida pelos petrodólares, estimulou cada país a perseguir estratégias nacionais para seu desenvolvimento. O Chile de Augusto Pinochet, com sua abordagem mais ortodoxa de política econômica, retirou-se do bloco em 1976. Com a sucessão do segundo choque do petróleo e da crise da dívida externa, a conjuntura econômica deu pouco espaço para a prosperidade da cooperação em política econômica entre os países restantes do bloco.

Verifica-se, portanto, que a integração da América Latina, especialmente se considerados os termos propostos pela Cepal, enfrentou vários obstáculos entre as décadas de 1960 e 1980. Resumem-se aqui alguns deles.

Em primeiro lugar, as dificuldades relacionadas às negociações para maior abertura foram prejudicadas pelas enormes assimetrias entre os países, com graus muito distintos de desenvolvimento industrial, o que gerou resistências à abertura; em particular, por parte dos países de menor desenvolvimento.

Em segundo lugar, pesou contra a integração um contexto de forte nacionalismo, exacerbado por governos autoritários alinhados com os Estados Unidos em suas doutrinas anticomunistas, para os quais, as ideias da Cepal, particularmente suas propostas de reformas estruturais, eram vistas com forte desconfiança.

Em terceiro, a crescente influência das burguesias industriais nacionais, em especial num contexto de autoritarismo em que o Estado funcionava frequentemente como balcão de negócios, acabou levando a um protecionismo exacerbado, que perdurou por décadas sem que houvesse qualquer exigência de metas de produtividade ou investimentos em inovação para aumentar a competitividade. Em vez disso, os lucros empresariais eram garantidos pelas rendas de monopólio obtidas graças à reserva de mercado e pela repressão aos sindicatos e manutenção de baixos salários, que tirava o incentivo dos empresários a aumentar a produtividade e piorava a concentração da renda.

Em quarto lugar, o papel decisivo das multinacionais em setores importantes, como o setor de bens de consumo duráveis, acabou por privilegiar a localização dos investimentos de acordo com a lógica global destas empresas. Lógica esta que não tinha aderência aos planos de integração regional, de maneira que os investimentos ficaram concentrados em poucos países e com poucos encadeamentos, especialmente com os setores produtores de bens de capital e insumos intermediários de maior conteúdo tecnológico, importados pelas filiais estrangeiras dos países de origem, levando a um padrão de baixa integração produtiva nas economias da região.

Ademais, o quadro de instabilidade macroeconômica com o colapso do Sistema de Bretton Woods, os dois choques do petróleo e a desaceleração das economias centrais, nos anos 1970, bem como a crise da dívida e a elevada inflação, nos anos 1980, reduziram fortemente a autonomia dos países latino-americanos para a formulação da política econômica. Portanto, reduziu-se também o espaço para a coordenação macroeconômica que seria exigida pela ambiciosa proposta do regionalismo desenvolvimentista cepalino.

Como bem colocam Tavares e Gomes:

O balanço de quase quatro décadas de ensaios e tentativas integracionistas deixa um saldo de resultados modestos. A integração econômica da América Latina, inicialmente dificultada pela ação dos Estados Unidos – contrários à consolidação de qualquer bloco regional ou inclusive sub-regional que representasse a ampliação do espaço de autonomia política e econômica dos países latino-americanos – e minada pela falta de empenho dos grupos empresariais nacionais e transnacionais e dos próprios governos latino-americanos, pouco avançou em termos do padrão de inserção internacional da região proposto originalmente pela Cepal (Tavares e Gomes, 1998, p. 7, tradução nossa).⁸

Numa tentativa de mudar esse quadro, com o processo de transição democrática no Brasil e na Argentina, os dois países se propuseram a empregar políticas mais cooperativas, abandonando gradualmente a abordagem militar dos anos 1970. Em 1985, os presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín emanaram a Declaração de Iguazu, na qual afirmaram que a integração latino-americana precisava de um impulso renovado para que a região reforçasse seu poder de negociação na política global e, assim, pudesse encontrar meios melhores de superar a crise da dívida.

No ano seguinte, foi assinada a Ata para a Integração Brasileiro-Argentina, na qual se estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice). Neste programa, foi ressaltada a importância da integração produtiva (intrassetorial;

8. "El balance de casi cuatro décadas de ensayos e intentos integracionistas deja un saldo de resultados relativamente modestos. La integración económica de América Latina, inicialmente dificultada por la acción de los Estados Unidos – contrario a la consolidación de cualquier bloque regional o incluso subregional que representara la ampliación del espacio de autonomía político-económica de los países latinoamericanos – y minada por la falta de empeño de los grupos empresariales nacionales y transnacionales y de los propios gobiernos latinoamericanos, poco ha avanzado en términos del patrón de inserción internacional de la región propuesto originariamente por la Cepal".

ou seja, com foco em fornecedores e produtores relacionados de cadeias produtivas) e da harmonização progressiva de políticas econômicas. É possível perceber, neste processo, um resgate da visão desenvolvimentista de ativa participação estatal na economia. Muito em função da crise da dívida, desta vez, a essencialidade da cooperação em política econômica foi devidamente reconhecida. Objetivava-se a criação de um espaço econômico comum em ritmo cauteloso.

De toda maneira, esse espírito durou somente até 1989. A instabilidade macroeconômica, com os sucessivos planos brasileiros de combate à inflação que sucederam o Plano Cruzado, acompanhados da eleição de Fernando Collor de Mello, no Brasil, e de Carlos Menem, na Argentina, ambas em 1989, significou um freio brusco na abordagem mais cooperativa da integração, tomando, a partir de então, um viés eminentemente livre-cambista, consagrado no Tratado de Assunção, que estabeleceu o Mercado Comum do Sul (Mercosul), com a participação de Paraguai e Uruguai.

Inicia-se, dessa forma, a predominância na região de uma nova visão a respeito do regionalismo, pendente para o regionalismo liberal, que ficou conhecida como *regionalismo aberto* ou *novo regionalismo*.

4 ANOS 1990: CONSENSO DE WASHINGTON, GLOBALIZAÇÃO E REGIONALISMO ABERTO

A concepção cepalina sobre a integração regional sofreu importantes mudanças nos anos 1990, quando ganhou força o ideário liberal, disseminado a partir das ideias do Consenso de Washington. A palavra de ordem passou a ser a chamada *globalização*, termo impreciso que se tornou referência nos debates.

Nesta seção, objetiva-se defender que o *regionalismo aberto*, nova concepção do regionalismo da Cepal nos anos 1990, significou uma mudança fundamental em comparação com o regionalismo desenvolvimentista dos anos 1950 e 1960, assumindo feições de um regionalismo liberal. Esta posição é também defendida, de forma um pouco diferente da aqui exposta, por Amado e Mollo (2004) e Jiménez (2012).

Embora *globalização* se referisse a um fenômeno mundial e remetesse à abertura econômica multilateral, os anos 1990 se caracterizam pela proliferação de acordos bilaterais e pela formação de blocos econômicos, dos quais o Tratado de Maastricht (1992), que fundou a União Europeia, foi a maior expressão.

Essa tensão entre o ideário globalizante e a formação de blocos regionais foi o contexto no qual surgiu a concepção do regionalismo aberto, nome atribuído pela Cepal à sua nova proposta de integração regional. Segundo o próprio documento da comissão:

Neste documento, denomina-se *regionalismo aberto* o processo que surge para conciliar os fenômenos descritos nos parágrafos anteriores: a interdependência nascida dos acordos especiais de caráter preferencial e aquela impulsionada basicamente pelos sinais de mercado resultantes da liberalização comercial de uma forma geral. O que se propõe com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, e que as complementem (Cepal, 1994, p. 911, tradução nossa).⁹

Dessa forma, a Cepal passa a defender a necessidade de os países da região se inserirem no processo de globalização, criticando a estratégia anterior, defendida pela própria instituição, baseada no protecionismo:

Nos últimos tempos, todos os governos da região têm realizado esforços para melhorar sua inserção na economia internacional, como resposta à crescente globalização da economia e às insuficiências demonstradas em numerosos casos pela estratégia anterior de industrialização. Nesse marco, a ação pública se orientou a impulsionar a competitividade internacional de bens e serviços que cada país pode oferecer de forma mais eficiente (Cepal, 1994, p. 908, tradução nossa).¹⁰

Defende, portanto, que a integração regional não deveria ser uma alternativa à abertura multilateral, mas complementar a ela:

Nos países de ambos os grupos [desenvolvidos e em desenvolvimento], o que se sustenta mais que sua finalidade [da integração regional] é a instauração de uma economia internacional mais aberta e transparente: os processos de integração seriam os futuros pilares de uma economia internacional livre de protecionismos e travas ao comércio de bens e serviços (Cepal, 1994, p. 909, tradução nossa).¹¹

Entretanto, o documento também reconhece a importância da integração regional diante dos riscos de uma fragmentação em blocos da economia mundial, especialmente do aumento do protecionismo por parte de blocos dos países desenvolvidos, como a União Europeia:

9. "En este documento se denomina – regionalismo abierto – al proceso que surge al conciliar ambos fenómenos descritos en párrafos precedentes: la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen".

10. "En los últimos tiempos, todos los gobiernos de la región han realizado ingentes esfuerzos por mejorar su inserción en la economía internacional, como respuesta a la creciente globalización de la economía y a las insuficiencias demostradas en numerosos casos por la anterior estrategia de industrialización. En ese marco, la acción pública se ha orientado a impulsar la competitividad internacional de los bienes y servicios que cada país puede ofrecer de manera más eficiente".

11. "En los países de ambos grupos [desarrollados y en desarrollo] se sostiene más bien que su finalidad [de la integración regional] es la instauración de una economía internacional más abierta y transparente: los procesos de integración serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes e servicios".

Nessa perspectiva, a integração continua tendo sentido, desta vez como mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo dos países desenvolvidos (Cepal, 1994, p. 909, tradução nossa).¹²

Nota-se claramente, nos parágrafos destacados, a tensão presente na própria expressão *regionalismo aberto*, na medida em que o termo “regionalismo” remete, desde suas origens, a uma forma de autoproteção de países retardatários contra os países desenvolvidos, ao passo que a expressão “aberto” remete à defesa de maior abertura multilateral. Além disso, a defesa da maior abertura do bloco frente à economia mundial segue o argumento do comércio como fonte de ganhos de competitividade, presente na teoria clássica do comércio, cuja crítica foi o alicerce do próprio pensamento cepalino.

Para entender essa mudança da perspectiva cepalina, é importante atentar para a distinção feita no texto entre a integração impulsionada por políticas e a integração “de fato”. Esta última se refere à integração que estava sendo levada a cabo pelas empresas; ou seja, pelo próprio mercado. Defendendo um maior papel do setor privado na integração, o texto defende uma complementação entre ambos os impulsos à integração e aponta como aspectos que estavam promovendo a integração de fato pelas empresas o ambiente macroeconômico estável, a abertura comercial, a desregulamentação e a eliminação de barreiras ao capital estrangeiro, as privatizações etc. É inegável, portanto, a proximidade destas ideias com o ideário do Consenso de Washington.

Dessa maneira, o regionalismo aberto representou claramente uma mudança com relação às ideias sobre a integração dos anos 1950 e 1960. Por isso, pode-se dizer que é uma concepção muito mais próxima do regionalismo liberal que do regionalismo desenvolvimentista, pois: *i*) a integração regional é vista, tal como na concepção de Viner, como a segunda alternativa possível, já que o que se almeja em primeiro lugar é a integração multilateral; *ii*) defende-se que a retomada do crescimento econômico dos países do bloco se daria com a abertura à economia internacional, inclusive de forma unilateral, com vistas a aumentar a competitividade, tal como na teoria ortodoxa do comércio internacional; e *iii*) o papel do Estado não é mais o de coordenar uma integração cujo foco está no desenvolvimento econômico de países atrasados, mas apenas de promover reformas para que o setor privado promova a integração de fato.

12. “En esa perspectiva, la integración sigue teniendo sentido, esta vez como un mecanismo de defensa para compensar algunos de los costos de un aislamiento aún mayor, resultante del eventual aumento del proteccionismo en los países desarrollados”.

Assim, ainda que se possa fazer a ressalva de que o regionalismo aberto reintroduz a questão regional num ambiente caracterizado pelas tensões entre a *globalização* e a formação de blocos – em particular, diante do risco de que aumentasse o protecionismo dos países ricos que estavam constituindo seus blocos, isolando os países da América Latina –, este argumento de proteção não é o aspecto principal da retomada do debate regional, mas apenas um argumento adicional, dada a possibilidade de um cenário que seria o pior diante do cenário favorável da abertura multilateral. O argumento central, para o cenário de abertura, era aquele que enfatizava os ganhos de competitividade que poderiam advir da abertura.

Ao se ler o texto, é como se a Cepal tivesse assumido que a industrialização, que fundamentava a proposta de regionalismo desenvolvimentista, já havia ocorrido, e que o problema agora era, tal como diagnosticado pelos economistas liberais e sintetizado por Williamson (1989) nas teses do Consenso de Washington, a falta de competitividade desta indústria resultante do protecionismo exagerado. A abertura comercial seria a solução para elevar a competitividade, ao passo que a abertura financeira traria os investimentos necessários para a retomada do crescimento. Não se destacavam as dificuldades que uma abertura comercial poderia trazer a uma indústria que havia ficado ultrapassada, após uma década de ajuste à crise da dívida, enquanto outras economias estavam se transformando a passos largos por uma revolução tecnológica da qual os países latino-americanos ficaram à margem. A confiança no mercado para aumentar a produtividade e os investimentos, com o crescimento vindo de forma quase automática pelas reformas liberalizantes, era inédita no âmbito das ideias da Cepal.

Essa nova visão da integração teve influência nos rumos que tomaram a integração nos anos 1990. O chamado regionalismo aberto estabelecia que a formação de áreas de livre comércio e de uniões aduaneiras não deveriam significar o fechamento das regiões para o mundo. Neste sentido, nenhuma faixa tarifária a ser aplicada por novos blocos ao exterior poderia ser superior àquela aplicada por cada país individualmente antes da formação do grupo, conforme determinava o regime multilateral de comércio consubstanciado no GATT, institucionalizado em torno da Organização Mundial de Comércio (OMC) em 1994. Ainda que no Tratado de Assunção estivesse presente a ideia da coordenação de políticas macroeconômicas, o grande objetivo do período de transição – da assinatura do tratado até o final de 1994 – era a desgravação tarifária gradual até zero entre os quatro países.

O Grupo Andino, que nas décadas anteriores era o que mais se aproximava do regionalismo desenvolvimentista, avançou no objetivo da liberalização dos fluxos comerciais dentro do bloco e para fora dele. Em 1996, o grupo tornou-se a Comunidade Andina de Nações (CAN), consolidando o arcabouço jurídico regional e relançando o objetivo de ser estabelecida uma tarifa externa comum

na sub-região. Desta forma, a integração produtiva e a coordenação de políticas econômicas e sociais passaram para segundo plano.

O fim da Guerra Fria em 1991, diante da posição vulnerável em que se encontravam os países sul-americanos por causa da crise da dívida externa, significou para eles uma guinada neoliberal em suas políticas econômicas, a qual era patrocinada pela então única superpotência, os Estados Unidos. O regionalismo aberto, portanto, era visto como um passo importante para que os países tivessem ganhos de competitividade e se tornassem capazes de realizar sua abertura comercial completa para o mundo e de se inserir no comércio internacional da era da globalização. O clima otimista trazido pela vitória do bloco capitalista, apesar de apresentar as incertezas inerentes a estes períodos transitórios, apontava para um futuro mais calcado no multilateralismo. Do ponto de vista da Organização das Nações Unidas (ONU), a década de 1990 foi caracterizada como a década das grandes conferências. No campo do regime multilateral de comércio, destaca-se a criação da OMC.

Nesse contexto político internacional, um momento emblemático para as relações internacionais do continente americano foi o lançamento, por parte dos Estados Unidos, da Iniciativa para as Américas, em 1990. O presidente George Bush anunciou, brindando a onda de democratização nos países latino-americanos, que os três pilares desta nova política de relacionamento dos Estados Unidos com o subcontinente seriam livre comércio, fluxo de investimentos e pagamento da dívida externa. Em relação à questão comercial, dando como exemplo o acordo firmado com o México, o presidente americano propunha a formação de uma zona de livre comércio hemisférica (sem Cuba). Os outros dois pilares eram relacionados um ao outro e tinham como objetivo estabelecer uma maneira de os países latino-americanos e caribenhos superarem suas dificuldades no balanço de pagamentos. Dois dos principais motes do anúncio eram desestatização e desregulamentação da economia. Dessa forma, a abordagem calcada na segurança dos anos anteriores começou a ser substituída pelos temas econômicos.

Em 1994, na I Cúpula das Américas, realizada em Miami, a proposta americana ganhou corpo e foi lançado o projeto para que se formasse a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), no mais tardar até 2005. Ainda que o compromisso de trabalhar neste sentido tenha sido aceito por todos os participantes da cúpula, com o passar dos anos, alguns países latino-americanos foram dando sinais de resistência ao projeto, com destaque para o Brasil. Figuravam entre as principais preocupações as assimetrias econômicas entre os 34 países que participariam da zona de livre comércio, com eventual prejuízo para setores industriais austrais que seriam incapazes de competir com os americanos. Para Albuquerque (2002, p. 35), as negociações da Alca foram importantes para estabelecer um papel de liderança

brasileiro, no Mercosul e na América do Sul como um todo, na interlocução com os Estados Unidos.

A proposta da Alca e do tipo de regionalismo que ela representava fracassaria, entretanto, em 2005, por ocasião da V Cúpula das Américas, por motivos que serão apresentados na seção seguinte.

5 O RELATIVO ABANDONO DO REGIONALISMO LIBERAL E A RECUPERAÇÃO DO REGIONALISMO DESENVOLVIMENTISTA

Entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, a ascensão ao poder de governos de esquerda ou neodesenvolvimentistas¹³ de diferentes nuances em alguns países da América do Sul, tendo como forte elemento em suas agendas a realização de uma revisão crítica das políticas neoliberais – domésticas ou de integração – da década anterior, provocou uma inflexão nas propostas para a integração regional do continente. A ascensão do neodesenvolvimentismo está relacionada à insatisfação com os resultados pífios em termos de crescimento, emprego e de inclusão social das políticas liberais dos anos 1990, diante das sucessivas crises e da instabilidade financeira internacional que abalou os países da região.

Após a crise do modelo livre-cambista no Mercosul – provocada, inicialmente, pela desvalorização da moeda brasileira em 1999 e, depois, pela crise na Argentina em 2001 – na Cúpula de Assunção de 2003, os quatro países relançaram o projeto, ressaltando a necessidade de serem observadas as assimetrias estruturais entre seus membros e de se dar maior atenção às questões sociais.

Em 2004, a Venezuela, ao lado de Cuba, lançou a Alternativa Bolivariana para as Américas (Alba), em declarada oposição à Alca e aos Estados Unidos. Aderiram ao esquema mais seis países latino-americanos e caribenhos.¹⁴ De uma forma mais ampla, desde 2000, quando, sob a iniciativa brasileira, realizou-se a Primeira Cúpula Sul-Americana e foi criada a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), iniciou-se o processo que culminaria na criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) – único projeto que envolve os doze países sul-americanos, inclusive os três caribenhos. Ademais, tanto o MCCA (com adesão da Costa Rica) como a Caricom (agora com quinze membros, incluindo Haiti e Suriname, que não são de origem britânica) passaram por revisões em seus tratados nesta década neste sentido. Por fim, em 2010, na Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, realizada no México, foi criada a Comunidade dos

13. 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”.

14. Além de Venezuela e Cuba, pertencem à Alba: Bolívia, Equador, Nicarágua, Antigua e Barbuda, São Vicente e Granadinas e Dominica.

Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), fundindo o antigo Grupo do Rio com a Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento. Denominados por Veiga e Ríos (2007) de regionalismo pós-liberal, nestes projetos de integração da década de 2000, ressurgiu a possibilidade de haver coordenação regional tanto da inserção internacional dos países latino-americanos como de seus planos de desenvolvimento – ainda que as abordagens em política econômica destes novos governos apresentem muitas variações.

Com o malogro definitivo da Alca na V Cúpula das Américas, realizada em Mar Del Plata em 2005, o foco das investidas dos Estados Unidos para a América do Sul se voltou para a assinatura de tratados de livre comércio bilaterais com os países interessados – a saber, Chile, Colômbia e Peru.¹⁵ Esta ideia de liberalizar o comércio pela via bilateral estava presente desde a Iniciativa para as Américas. De qualquer forma, uma vez que a política externa americana se ocupou energicamente da chamada Guerra contra o Terror desde os ataques terroristas ao World Trade Center em 2001, pode-se afirmar que, nesta década, houve uma redução em sua atenção voltada para a América Latina. Em outras palavras, os americanos não destinaram muitos recursos para exercer uma resistência enfática ao regionalismo pós-liberal latino-americano, facilitando seu desenvolvimento. Além disso, a crise financeira internacional de 2008 e a transição gradual pela qual passa o sistema internacional em direção à multipolaridade também têm favorecido o avanço destes projetos.

Esse regionalismo latino-americano dos anos 2000, à diferença das experiências passadas, apresenta não somente uma face econômica essencialmente comercial, mas também preocupações de ordem política e social. Tanto a CELAC como a Unasul têm entre seus objetivos a coalizão política de seus participantes para a adoção de posições comuns em fóruns multilaterais da governança global. Além disto, estes dois projetos também avançaram no âmbito da governança regional, com a previsão de medidas de contenção a perturbações à ordem democrática nos países da região (dispositivos presentes também no Mercosul e na CAN) e, no caso específico da Unasul, também com a instituição do Conselho de Defesa e do Conselho para o Problema Mundial das Drogas (Desiderá, 2011). Iniciativas regionais de cooperação para a redução das desigualdades sociais se fazem presentes em todos estes exercícios de integração, incluindo a Alba.

Do ponto de vista das medidas no campo econômico, na Unasul, a incorporação dos projetos da IIRSA pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) apresenta potencial para abandonar a abordagem de formação de corredores de exportação no continente, para promover a integração física entre os interiores dos países; passo fundamental para a integração de cadeias produtivas

15. A assinatura desses tratados fez com que a Venezuela se retirasse da CAN e, poucos meses depois, assinasse protocolo de adesão ao Mercosul.

de fornecedores e produtores relacionados, objetivando a formação de economias de escala e a própria integração das sociedades sul-americanas.

Merecem destaque também, como medida inovadora, os acordos de suprimento energético promovidos pela Venezuela no âmbito das empresas regionais Petroandina, Petrocaribe e Petrosul, os quais estabelecem o financiamento subsidiado de petróleo para os países da região, reduzindo as assimetrias no acesso a estes recursos e conferindo maior competitividade às economias da região.

A criação do Banco do Sul, ademais, vem no sentido de promover uma nova arquitetura financeira regional que seja capaz de dar suporte à consecução destes projetos de infraestrutura. Deve-se ressaltar que o tema da arquitetura financeira ressurgiu após as diversas crises financeiras – bancárias e cambiais – pelas quais passaram os países da região nos anos 1990 e no início da década de 2000, causadas pela elevada vulnerabilidade externa, por sua vez, resultante de uma descuidada abertura financeira e de expressivos fluxos de capitais de curto prazo, que deixavam as fronteiras dos países da região sem qualquer regulação ou controle.

Uma das grandes limitações da teoria cepalina era a falta de uma teoria monetária e financeira. No documento de 1994, no qual se desenvolve o conceito do regionalismo aberto, também não se observa referência alguma aos riscos da abertura financeira que estava acompanhando as reformas liberalizantes ali defendidas. Ao contrário, parece que a euforia globalizante dos anos 1990 ofuscou a visão cepalina a respeito dos riscos da abertura. Apenas após a crise asiática, em 1997, os problemas relacionados à liberalização financeira entram na pauta dos debates da Cepal, tratados no capítulo XIII, intitulado *Ingreso de capitales e implicaciones de política: recapitulación*, em documento lançado posteriormente (Cepal, 1998).

Nesse sentido, o debate recente sobre a integração, especialmente após o desencadeamento da crise financeira internacional de 2008, também tem dado espaço a discussões sobre a arquitetura financeira regional, nas quais se discutem não apenas o papel das instituições de fomento ao investimento produtivo e à integração física¹⁶ (CAF, Fonplata, Focem, BNDES, Banco do Sul e BID), como também a criação de sistemas de pagamentos em moeda local e a defesa do reforço ou da criação de novas instituições para provimento de liquidez diante de crises de balanço de pagamentos, como o Fundo Latino-Americano de Reservas (Flar).

Ainda que no período do regionalismo liberal houvesse propostas de uma integração monetária na América do Sul ou no Mercosul,¹⁷ a exemplo da União Monetária Europeia – cuja construção muito deve à teoria liberal da integração financeira desenvolvida por Mundell (1961) e McKinnon (1963) –, a profunda

16. Ver, a esse respeito, Ocampo (2007) e Fanelli (2008).

17. Ver, por exemplo, Giambiagi (1997) e Giambiagi e Rigolon (1999).

crise na qual estão mergulhados os países da área do euro tem afastado este tipo de proposta. Em lugar da integração financeira, têm sido desenvolvidos estudos que defendem o aumento da cooperação financeira regional, quer pelo reforço das instituições já existentes, quer por meio da construção de novas instituições.¹⁸

Diante dessa nova conjuntura da integração regional na América Latina em que se retoma o espírito desenvolvimentista, os capítulos deste livro, escritos por autores de diferentes nacionalidades sul-americanas, buscam trazer variadas contribuições para a análise dos diversos processos em curso e sua relação com o contexto de transformações tanto na política como na economia internacionais.

REFERÊNCIAS

ALADI – ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO. **Evolución y estructura del intercambio comercial de los países que integran Aladi, 1952-1980**. Montevideo: Aladi, 1983.

ALBUQUERQUE, J. A. G. O Brasil e os chamados blocos regionais. **São Paulo em perspectiva**, v. 16, n. 1, p. 30-36, 2002.

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, 2008.

AMADO, A.; MOLLO, M. L. R. Ortodoxia e heterodoxia na discussão sobre integração regional: a origem do pensamento da Cepal e seus desenvolvimentos posteriores. **Revista estudos econômicos**, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 129-156, 2004.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [1968] 2004.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. **El mercado común latinoamericano**. Santiago de Chile: Cepal, [1959] 1998a. v. 1. (Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal: textos seleccionados).

_____. **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile: Cepal, [1994] 1998b. v. 2. (Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal: textos seleccionados).

18. Ver, por exemplo, Deos (2009), especialmente o segundo capítulo, Ocampo (2006) e Titelman (2006).

_____. **América Latina y el Caribe:** políticas para mejorar la inserción en la economía mundial. Santiago de Chile: Cepal, 1998c. v. 2. (Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal: textos seleccionados).

CERVO, A. **Relações internacionais da América Latina:** velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva, 2007.

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

DEOS, S. (Org.). **Projeto PIB:** perspectivas do investimento na dimensão do Mercosul e da América Latina. Rio de Janeiro: IE/UFRJ; Campinas: IE/UNICAMP, 2009. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/ie_ufrj_et08_mercosul.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2012.

DESIDERÁ, W. Integração sul-americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global. In: VIANA, A.; CALIXTRE, A.; BARROS, P. S. (Orgs.). **Governança global e integração da América do Sul.** Brasília: Ipea, 2011. p. 65-94.

FAJNZYLBER, F. **Estratégia industrial e empresas internacionais:** posição relativa da América Latina e do Brasil. Rio de Janeiro: Ipea; INPES, 1970.

FANELLI, J. M. Mercosur: integración y profundización de los mercados financieros. In: FANELLI, J. M. (Coord.). **Mercosur:** integración y profundización de los mercados financieros. Montevideo: Zonalibro, 2008. p. 11-38.

FARIAS, D. B. L. O Brasil e o Caricom. **Revista brasileira de política internacional**, n. 43, v. 1, p. 43-68, 2000.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Abril Cultural, [1967] 1985. (Coleção Os Economistas).

GIAMBIAGI, F. Uma proposta de unificação monetária dos países do Mercosul. **Ensaio BNBDES**, Rio de Janeiro, n. 4, 1997.

GIAMBIAGI, F.; RIGOLON, F. Áreas monetárias ótimas: teoria, unificação monetária europeia e aplicações para o Mercosul. **Economia aplicada**, Ribeirão Preto, v. 3, n. 1, p. 29-99, 1999.

HAMILTON, A. **Papers on public credit, commerce and finance.** New York: Columbia University Press, 1934.

JIMÉNEZ, E. M. The contribution of the regional UN economic commissions to regional integration processes: the case of ECLAC. In: LOMBAERDE *et al.* (Eds.). **The United Nations and the regions:** third world report on regional integration. New York: Springer Science, Business Media, 2012. p. 27-49.

LIST, F. **Sistema nacional de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, [1841] 1985. (Coleção Os Economistas).

MARINI, R. M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos políticos**, Ciudad de México, n. 12, p. 20-39, abr./jun. 1977. Disponível em: <<http://www.cuadernospoliticos.unam.mx/cuadernos/contenido/CP.12/CP.12.4.Marini.pdf>>.

MCKINNON, R. Optimum currency areas. **American economic review**, n. 53, p. 717-725, Sept. 1963.

MUNDELL, R. The theory of optimum currency areas. **American economic review**, v. 51, n. 4, p. 509-517, 1961.

OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. In: _____. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago: Cepal, 2006. p. 13-56. (Libros de la Cepal, n. 91)

_____. La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana. **Revista de la Cepal**, Colombia, n. 93, 2007.

PACKENHAM, R. A. **Liberal America and the third world**. Princeton: Princeton University Press, 1973.

PREBISCH, R. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. Crisis mundial y nuevas formulas para la integración. **Integración latinoamericana**, Buenos Aires, v. 10, n. 98, p. 50-55, enero/feb. 1985.

SARAIVA, J. F. S. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: _____. (Org.). **História das relações internacionais contemporâneas**. Da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 197-230.

TAVARES, M. C.; GOMES, G. La Cepal y la integración económica de América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, número extraordinário, 1998. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/19238/concei.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2012.

TITELMAN, D. La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe. In: OCAMPO, J. A. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago: Cepal, 2006. p. 241-268. (Livros de la Cepal, n. 91).

VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago de Chile: Cepal, jul. 2007. (Série Comércio Internacional, n. 82).

VINER, J. **The customs union issue**. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

_____. **International trade and economic development**. New York: Free Press, 1953.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. *In*: _____. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1979. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, n. 13).

WILLIAMSON, J. **What Washington means by policy reform**. Massachusetts: Peterson Institute for International Economics, 1989. Disponível em: <<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>>. Acesso em: 5 jul. 2012.

A INTEGRAÇÃO NO CONTEXTO DA UNASUL: PROBLEMAS E ALTERNATIVAS PARA SUPERAR AS DIFICULDADES E ALCANÇAR A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA

Adriana R. Cadena Cancino

1 INTRODUÇÃO: DO MODELO DE INDUSTRIALIZAÇÃO POR SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES ÀS REFORMAS NEOLIBERAIS NA AMÉRICA LATINA

A partir dos anos 1930 até antes da crise da dívida externa dos 1980, a prioridade na América Latina (doravante, AL) foi viabilizar o processo de industrialização por substituição de importações (mais conhecido como o modelo ISI), impulsionado por meio do endividamento externo e o recebimento de investimentos estrangeiros diretos das empresas multinacionais.¹ Entretanto, durante a Grande Depressão, os países desenvolvidos, na intenção de protegerem sua economia, fecharam suas fronteiras e reduziram de maneira importante as importações latino-americanas. Esta situação levou à deterioração das relações de intercâmbio no âmbito internacional, ao aumento dos serviços da dívida externa e a uma grande contração econômica no âmbito regional, dada sua grande dependência em relação aos países do centro, baseada no modelo exportador primário.

A redução do comércio exterior dos países latino-americanos com os países desenvolvidos levou os governos a implementarem uma política de incentivo à produção de manufaturados, o que conduziu ao favorecimento das importações de bens de capital e matérias-primas aptas para a produção de uma indústria manufatureira já desenvolvida nos países industrializados.

Estas políticas favoreceram o processo ISI nos tempos da Grande Depressão, principalmente no Brasil, Argentina, Uruguai, Chile e México, que

permitiram a proteção da indústria nacional, a preferência sistemática das importações da indústria manufatureira, designação seletiva de divisas para a importação de matérias-primas e bens de capital; ampliação e reorientação dos investimentos em

1. A economia norte-americana entre 1925 e 1929, constituiu-se na mais importante do mundo, como consequência da perda da hegemonia do Reino Unido, o que levou os Estados Unidos a terem uma grande influência no investimento estrangeiro na América Latina, que “passou de ter 350 milhões de dólares em 1887 a quase 1.600 milhões de dólares entre 1914-1930” (Sunkel e Paz, 1981, p. 345). Esta IED recebida foi destinada ao favorecimento dos setores da exportação de grande vinculação com as economias centrais, deixando-se de lado o investimento para o favorecimento da produção interna.

infraestrutura; ampliação dos serviços sociais; e criação de instituições financeiras do Estado capazes de canalizar investimentos internos e externos ao setor industrial (Sunkel e Paz, 1981, p. 351-352).

O modelo ISI é resultado do modelo de dependência (centro-periferia) e do modelo estruturalista impulsionado pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal), tendo sido gerado por uma externalidade condicionada ao protecionismo dos países desenvolvidos e por um plano real de industrialização dos governos latino-americanos. Assim, trouxe como consequência um aumento da dependência externa, o surgimento de grupos de poder econômico focados nas necessidades externas e na produção para a exportação, e caracterizou-se por um distanciamento da necessidade de abastecer adequadamente o consumo interno e uma industrialização não própria, que induz a um processo de fragmentação estrutural, gerando um problema de subdesenvolvimento.

O modelo ISI teve várias características: em sua primeira fase, a industrialização assumiu a forma de substituição dinâmica das importações,² que se realiza numa época em que a tecnologia se orienta no sentido de economizar mão de obra e os países latino-americanos seguem os padrões tecnológicos dos países industrializados (Furtado, 1993).³ Esta situação do processo de industrialização levou a que a nova indústria não pudesse absorver a mão de obra, aumentando o subemprego e resultando numa capacidade limitada para alcançar uma fase superior de desenvolvimento capitalista, na qual se alcançasse a redistribuição de renda e as estruturas sociais tendessem à homogeneização.

Segundo Sunkel e Paz (1981, p. 362), a diversificação e a transformação na estrutura produtiva, social e política derivadas do processo ISI não tiveram grandes impactos já que “a partir do ponto de vista dos efeitos regionais, o processo de substituição não significou transformações profundas na estrutura espacial da atividade econômica criada pelo sistema primário exportador”), pois o desenvolvimento manufatureiro foi baseado na indústria leve de bens de consumo, abastecidas por importações de matérias-primas. Contudo, é preciso ressaltar que a propagação universal do progresso técnico dos países originários no resto do mundo se deu de maneira lenta e irregular. Alia-se a isto certa incapacidade de analisar a dinâmica dos países em desenvolvimento independente de sua posição dentro da economia mundial; e, principalmente de uma menor capacidade da indústria moderna de absorver mão de obra liberada pelo setor rural, além da grande dependência tecnológica.

2. Os investimentos eram orientados no sentido de diversificar a estrutura produtiva com a finalidade de que a oferta interna cobrisse os vácuos que uma oferta externa insuficiente deixava (Furtado, 1993, p. 143), levando ao aumento de preços por ausência de concorrência.

3. O fato de que se sigam os padrões tecnológicos dos países industrializados é alusivo à adoção da tecnologia e não à inovação tecnológica gerada pelo próprio processo de desenvolvimento, o que leva ao atraso industrial e tecnológico.

Com o crescimento das exportações manufatureiras no final dos anos 1950, tanto Prebisch como a Cepal passaram a defender um “modelo misto”, que combinava a substituição das importações com a promoção de novas exportações, especialmente de origem industrial. Ao longo do tempo, a visão da Cepal tornou-se crescentemente pró-exportadora, embora inimiga de um desmantelamento abrupto das estruturas de proteção (Ocampo, 2001, p. 27). Sob a dinâmica do modelo misto, a partir de 1960, a Cepal adota os processos de integração como instrumentos-chave para diminuir os custos do modelo ISI, aumentar o investimento e o comércio intrarregional, no qual o maior desafio foi o de conformar um mercado comum latino-americano.⁴

Depois, em 1970, propagou-se na AL a ideia de um Estado forte combinado com uma ampla dose de protecionismo. Porém, com o esgotamento do modelo ISI e o surgimento da crise da dívida externa – iniciada em toda a AL com a moratória do pagamento da dívida externa mexicana em 1982 –, além do posterior contágio da Argentina em 1989, estabeleceu-se na região o avanço das estratégias “neoliberais”.⁵ Estratégias estas que impuseram uma nova agenda econômica por meio das políticas de ajuste mencionadas pelo Consenso de Washington, em que foi abandonado o modelo ISI, retornando-se ao liberalismo econômico, com a imposição da liberalização comercial, de capitais, o ajuste fiscal e a diminuição do gasto público, entre outras reformas estruturais.⁶

Sob as reformas, as estruturas produtivas latino-americanas apresentaram quatro problemas fundamentais: “*i*) destruição excessiva do aparato produtivo herdado; *ii*) frágeis ligações produtivas nos setores dinâmicos; *iii*) especialização em linhas não dinâmicas do comércio internacional; e *iv*) crescente dualismo produtivo” (Ocampo, 2007, p. 79). Talvez uma das contradições mais evidentes do modelo neoliberal na AL seja o fato de que, a partir do momento em que se dá a mudança do modelo de industrialização desenvolvimentista pelo livre comércio, o crescimento econômico não conseguiu os níveis alcançados na época do modelo ISI. E apesar de a AL, a partir dos anos 1980, ter aumentado notavelmente as exportações,

4. Desta maneira, em 1960, mediante a assinatura do Tratado de Montevideu, foi constituída a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), que procurou eliminar barreiras alfandegárias sem o estabelecimento de uma taxa externa comum. Da mesma maneira, foram iniciados os processos de integração do Mercado Comum Centro Americano – MCCA (1960) e o Grupo Andino (1969) com o Acordo de Cartagena e a Comunidade do Caribe – Caricom (1973) através da assinatura do Tratado de Chaguaramas. Após a estagnação da ALALC, em 1980, este mecanismo de associação foi substituído pela Associação Latino-americana de Integração (Aladi); em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, foi criado o Mercado Comum do Sul (Mercosul); em 1994 entra em vigor o Tratado de Livre Comércio da América do Norte – TLCAN, e a partir de 1996, o Pacto Andino começa a se chamar de Comunidade Andina.

5. É importante lembrar que o primeiro país onde foram impostas as políticas neoliberais foi o Chile, após o golpe de Estado dado ao Presidente Allende, em 11 de setembro de 1973.

6. O serviço da dívida implicou em relações com os bancos privados, os credores bilaterais e as agências internacionais. A estabilização se fez mediante políticas relacionadas com a inflação e a balança de pagamentos com ênfase na privatização e a liberalização do mercado.

estas são sustentadas em *commodities* que têm uma crescente demanda mundial, mas não favorecem a criação de emprego nacional e nem desenvolvimento.

É fundamental para a AL alcançar a mudança estrutural entendida como a introdução de inovações na base produtiva e empresarial e o aumento no investimento para aumentar a investigação e o desenvolvimento, pois esta será a única maneira viável para produzir rendimentos crescentes e aprendizagem tecnológica. Desta maneira, uma participação massiva da produção industrial, geraria encadeamentos produtivos que acelerariam o desenvolvimento dos países latino-americanos. É por isso que se insiste na integração produtiva como via necessária e ótima, não só para alcançar o desenvolvimento mas também como proposta econômica para resolver o problema da crise sistêmica do modelo neoliberal, que tem as economias desenvolvidas subsumidas em uma situação de desmonte do estado de bem-estar e que também ameaça a AL com o fracasso.

Finalmente, com base na premissa de que a melhor ferramenta a que podem ter acesso os governos para alcançar o desenvolvimento seja a integração, o foco deste texto é apresentar as condições necessárias para que se estabeleça a integração produtiva entre os países membros da União das Nações da América do Sul. Serão analisadas as dificuldades e possíveis soluções para sua consolidação; portanto, serão observados o grau de complementaridade comercial, o efeito dos Tratados de Livre Comércio (TLC) negociados entre países da região com terceiros países. Ainda, serão apresentadas algumas sugestões para superar alguns obstáculos a propósito dos TLC.

2 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA E A UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS

A crise econômica atual faz alusão a um reordenamento econômico no âmbito mundial e, principalmente, à busca de estratégias políticas que ajudem a enfrentar a crise. A partir de 2008, Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela fundaram a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), com o fim de alcançar uma integração econômica de caráter intergovernamental que permita consolidar as relações de cooperação política, desenvolvimento social e crescimento econômico dos países sul-americanos.

Os propósitos fundamentais da Unasul foram estabelecidos nas diversas reuniões de cúpula presidenciais sul-americanas: em 2002, foi decidida uma agenda de integração, segurança e infraestrutura, do que resultou a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA); em 2004, foi criada a Comunidade Sul-americana das Nações; em 2005, foi iniciado o estabelecimento de um diálogo político de temas tais como a integração física, meio ambiente,

integração energética, mecanismos financeiros sul-americanos, assimetrias regionais, promoção da coesão social e cooperação em telecomunicações; em 2006, foi incluída a agenda social como objetivo fundamental da integração sul-americana; em 2007, por ocasião da Cúpula Energética, passou-se a ter na América do Sul uma comunidade a adotar a União das Nações Sul-Americanas, que se mostrou um instrumento de política mais ambicioso, pois implica a adoção de uma moeda única e de um maior número de desafios em termos de política macroeconômica conjunta, apesar das assimetrias existentes entre os países.

Vários são os órgãos consultivos criados até o momento pela Unasul: Conselho Energético, de Defesa, Saúde, Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan); Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas, a Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI); Conselho para o Desenvolvimento Social e a Integração Financeira; Mecanismo de Solução de Controvérsias em Matéria de Investimentos; Conselho Eleitoral; e Conselho de Economia e Finanças que pretende impulsionar um fundo latino-americano de reservas, acelerar a criação do Banco do Sul e aumentar o comércio.

A integração produtiva como elemento estruturante do desenvolvimento é ainda incipiente na Unasul, mas é fundamental iniciar um processo de discussão contínua do conceito, com o fim de trabalhar em sua implementação. Integração produtiva não tem um significado inequívoco, mas já foi trabalhado na Comunidade Econômica Europeia e na integração asiática a partir de diferentes perspectivas. A integração produtiva europeia tem características especiais perante o enorme grau de institucionalidade e a estratégia do financiamento de diversos projetos de infraestrutura e desenvolvimento para suas indústrias, enquanto, na integração asiática imperam as relações comerciais e de complementaridade produtiva, em que o Japão prestou auxílio aos novos países industrializados (Índia, Taiwan, Malásia, Cingapura, Coreia do Sul, entre outros, também identificados, em inglês, por *newly industrialized countries* – NICs) na busca do desenvolvimento e, recentemente, colocou a China como novo protagonista mundial (Cepal, 2009).

Por parte do Mercosul, o Grupo de Integração Produtiva (GIP) determinou que a integração produtiva implica no desenvolvimento conjunto de novas vantagens competitivas a partir da complementação produtiva e a especialização intrassetorial de todos os países do bloco, especialmente para a integração de pequenas e médias empresas da região e empresas dos países de menor tamanho econômico relativo a processos produtivos regionais. Isto implica na modificação dos padrões produtivos via redesignação de recursos produtivos, modificando o padrão de intercâmbio comercial, levando em consideração uma perspectiva regional (Mercosur, 2008).

Apesar de este tipo de conceito tomado pelo Mercosul ser importante para a geração de emprego e estimular o desenvolvimento dos países de menor desenvolvimento, não é suficiente para gerar desenvolvimento para o caso da Unasul, pois se deve levar em consideração que as grandes indústrias com alto valor tecnológico – que têm como propósito a demanda mais dinâmica dos países desenvolvidos – são as que, historicamente (depois da Revolução Industrial), têm gerado crescimento e desenvolvimento nos países. Entretanto, é fundamental observar que o desenvolvimento de novos países industrializados, incluindo a China, alcançou seu auge graças aos mecanismos de desempenho, impostos ao investimento estrangeiro direto (IED) e pela ação de diferentes mecanismos de proteção para o desenvolvimento da indústria e investimentos em infraestrutura, além da articulação produtiva ocorrida na Ásia.

Quando se observam as políticas adotadas pelos países asiáticos para alcançar o desenvolvimento, descobre-se que o Estado japonês exerceu a coordenação das atividades econômicas baseado na tríplice aliança: Bancos-Empresa-Governo; interveio nas importações de insumos de bens de capital; exigiu a transferência de tecnologia; e impôs taxas diferenciais de tecnologia e suporte financeiro.⁷ Coreia e Taiwan obedeceram aos critérios de flexibilidade, seletividade e priorização dos setores de alto conteúdo tecnológico e dos produtos mais dinâmicos nas economias mais desenvolvidas na escala de bens exportáveis, além da manutenção de sua política industrial (Ferreira, 2011, p. 118).

Na China, a desvalorização da moeda foi mantida, os bancos são estatais e a política industrial foi direcionada.⁸ Entretanto, o investimento estrangeiro direto para a China tem três grandes objetivos: *i*) aumentar a participação do país nas exportações mundiais; *ii*) favorecer seu acesso às fontes externas de capital e tecnologia avançadas; e *iii*) introduzir técnicas modernas administrativas nas empresas chinesas (*op. cit.*, 2011, p. 136).

A Coreia do Sul – país que há cinquenta anos contava com o mesmo nível de desenvolvimento da AL – hoje é reconhecida como grande produtora e exportadora de marcas próprias de alto valor agregado, como Hyundai, Daewoo, LG, Sungyong, Samsung, Ssangyong, entre as mais conhecidas. Ao contrário do que fizeram os governos latino-americanos diante do abandono do modelo de “industrialização por substituição de importações”, o governo da Coreia do Sul,

7. Uma vez que o Japão perde competitividade em sua moeda e perde produtividade em suas empresas, inicia um processo de realocização de suas empresas produtoras em outros países asiáticos, surgindo assim os novos países industrializados (NICs) e gerando desenvolvimento de toda a região.

8. A formação da ampla base exportadora da China, a pesar de ter sido impulsionada pelas empresas estatais, teve grande suporte do capital estrangeiro que entrou no país por meio de plataformas de exportação.

que também teve seu próprio modelo ISI no mesmo período, não o abandonou com as reformas neoliberais.

Considerando que o desenvolvimento da Coreia do Sul esteve fortemente ligado à política estatal e à proteção,

[em] 1962, o governo promulgou a “Política de Promoção da Indústria Automobilística” e a “Lei de Proteção à Indústria Automobilística”; em 1964 estabeleceu o “Plano de Promoção Integral da Indústria Automobilística”, proibindo as companhias estrangeiras de operar na Coreia, a menos que estivessem associadas com produtores locais; em 1982 após a crise energética, o governo tomou medidas para evitar uma dura concorrência entre as quatro fábricas existentes nesse momento, postergando sua política de abertura; e para 1986 o governo tinha elaborado nove planos oficiais de proteção para a indústria automobilística (Valencia, 2011).

Isso permitiu que a Coreia do Sul seja hoje a quinta economia produtora automobilística no âmbito mundial e a sexta em termos de exportações. Depois, o caminho tomado pelo país distancia-se amplamente do adotado pelas economias da AL e que levaram à desindustrialização, à geração de pobreza, miséria, desemprego e demais problemas estruturais. Diferentemente, a Coreia do Sul adotou a proteção de sua indústria nacional com alto valor agregado, fortaleceu seu mercado interno, investiu em ciência e tecnologia, postergou a abertura econômica nos tempos de crise, investiu em educação de alta qualidade e, essencialmente, não seguiu as políticas neoliberais.

Assim, é fato que a integração produtiva sul-americana, à luz das integrações asiática e europeia, está ainda sem um horizonte claro. No entanto, o que se pode determinar é que, sem proteção para o desenvolvimento da indústria, sem requisitos de desempenho estabelecidos para o investimento estrangeiro direto e sem o impulso das cadeias produtivas, é muito improvável que, na América do Sul, se possa falar logo de um novo caminho de desenvolvimento, a propósito das negociações do Tratado de Livre Comércio da nova geração, que colocam alguns países da região em condição assimétrica.

3 TENDÊNCIAS PRODUTIVAS ENTRE OS PAÍSES SUL-AMERICANOS

Ao realizar uma análise do comportamento da atividade produtiva dos países sul-americanos que compõem o Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), a Comunidade Andina (Colômbia, Peru, Bolívia e Equador), Venezuela e Chile, através de seus principais bens exportáveis e importáveis (quadro 1), verifica-se que, em 2010, em geral, ainda existia uma marcada tendência pela exportação de bens primários, uma oferta de exportação pouco diversificada e uma gama de importações de bens de alto conteúdo tecnológico e de valor agregado.

QUADRO 1

Principais bens de exportação e de importação (2010)

País	Exportações	Importações
Argentina	Farinha de soja, favas, óleo de soja, milho, petróleo cru, pérolas finas, veículos para o transporte de mercadorias, minerais de cobre, produtos químicos, automóveis, trigo, entre outros	Automóveis para turismo, petróleo, aeronaves, partes e acessórios para veículos, telefones, minério de ferro e seus derivados, aparatos de gravação e reprodução, energia elétrica, automóveis para transporte de mercadorias, motores a explosão, carvão e combustíveis sólidos, fertilizantes, produtos químicos orgânicos, pneus, sangue humano e animal, medicamentos, entre outros
Bolívia	Gás de petróleo, minério de zinco, minérios de metais preciosos e seus concentrados, alimentos preparados para animais, estanho, óleo de soja, entre outros	Gasolina e diesel barras de ferro sem liga, combustíveis para motores de veículos automóveis, farinha de trigo, veículos automóveis para transporte de mercadorias e de turismo, máquinas para perfuração, medicamentos, aeronaves, tratores, inseticidas, raticidas, herbicidas, preparações alimentícias, betume, papel e papelão, fraldas, pás mecânicas, escavadoras, malte, plásticos, entre outros
Brasil	Minério de ferro, petróleo, grãos e frutas, soja, açúcar de cana, café, bolos e outros resíduos de soja, pasta química de madeira, carne de frango e galinha, aeronaves, veículos para o transporte de pessoas, óleo combustível, cereais, ferro, pedras preciosas entre outros	Petróleo, óleo diesel, automóveis de passageiros, petroquímica, máquina e aparatos de material elétrico, carvão, clorato de potássio, gás, cobre refinado, trigo, veículos para o transporte de mercadorias, querosene, partes para aviões e helicópteros, partes para automóveis, cristal líquido, circuitos elétricos integrados, propano, turbinas a gás, telefones, fertilizantes, coque, medicamentos, ferro fundido, entre outros
Colômbia	Petróleo, carvão, ouro, café, óleos pesados, ferroníquel, bananas, diesel, coque, flores, açúcar de cana ou de beterraba, desperdícios de cobre, polipropilenos, medicamentos, polímeros clorados, gasolina sem chumbo tetraetila, gás natural entre outros	Aviões e aeronaves, óleos pesados, milho, telefones, automóveis de passeio, computadores, produtos farmacêuticos, petróleo, aparatos receptores de televisão, máquinas de processamento de dados, veículos para o transporte de mercadorias, propano, trigo, soja, motocicletas, arame de cobre, óleo de soja, fertilizantes, sementes, favas, pneus, entre outros
Chile	Cobre e manufaturados de cobre, minerais de cobre, pasta química de madeira, ouro, molibdênio, arame de cobre, flúor, cloro, bromo e iodo, peixe congelado, madeira de pinho, papel e papelão, prata, vinho, alimentos industrializados, uvas, dejetos de peixe, maçãs, peras e marmelos, entre outros	Gasolina, diesel, petróleo, veículos de carga e de pessoas, gás, telefones, camionetes, carne de gado bovino, computadores, basculantes, carvão, minerais de molibdênio, minerais de cobre, gás propano, medicamentos, açúcar de cana e de beterraba, alimentos para animais, barcos, ácido sulfúrico, escavadoras, gás natural, entre outros
Equador	Petróleo, bananas, óleos pesados, camarões, flores, cacau, atum, veículos para transporte de mercadorias, café, tilápia, azeite de dendê, do campo, sardinhas, abacaxi, aparatos ortopédicos, mesas de madeira, confeitos, hortaliças, entre outros	Diesel, solventes, gás liquefeito, medicamentos, petróleo, automóveis de passeio, tubos para tubulações, óleo de soja, veículos híbridos, motores e geradores elétricos, aparatos de reprodução de televisão, trigo, peixe congelado, veículos para transporte de cargas, energia elétrica, óleo de soja, aparatos celulares, entre outros
Paraguai	Soja, carne bovina, farinha, milho, trigo, óleo de soja, sementes de gergelim, açúcar de cana, carvão vegetal, embalagens plásticas, cigarros, arroz, óleo de girassol, algodão, peles, entre outros	Gasóleo, telefones celulares, brinquedos, videogames, câmaras fotográficas e videocâmaras, preparações alimentícias, máquinas para tratamento magnético, fertilizantes, nitrogênio, fósforo e potássio, reproduzidores de som, gasolinas, automóveis, naftas, tabaco, pneus, aparatos de ar condicionado, unidades de discos magnéticos, químicos, cervejas de malte, entre outros
Peru	Ouro, minerais de cobre, cobre refinado, resíduo de indústrias alimentícias, zinco, chumbo, café, petróleo, molibdênio, ferro, combustíveis tipo querosene, aspargos, gás natural, óleo de peixe, uvas frescas, propano, camisetas, moluscos, corantes, entre outros	Petróleo, diesel, automóveis, trigo, telefones, resíduos da indústria alimentícia, trigo, óleo de soja, televisores, receptores de radio-difusão e imagem, computadores, diesel, escavadoras, propileno, medicamentos, basculantes, ferro em barras, motocicletas, açúcar da cana, pneus, fertilizantes, entre outros

(Continua)

(Continuação)

País	Exportações	Importações
Uruguai	Favas, carne bovina, trigo, arroz, madeira, leite, malte, tampas de plástico, lenha, animais bovinos, gasolina, energia elétrica, ouro, borrachas, peles, gorduras comestíveis, móveis, automóveis para turismo, cítricos, fertilizantes, herbicidas, filé de peixe, milho, lã e peles finas, partes de automóveis, entre outros	Petróleo, diesel, veículos, plásticos, telefones, aparatos de transmissão, partes de automóveis, óleo lubrificante, fertilizantes, tratores, monitores, aparatos de radiodifusão e gravação, borracha, erva mate, fertilizantes, naftas, herbicidas, inseticidas, aviões, carne de porco, aparatos de colheita, energia elétrica, entre outros
Venezuela	Petróleo, piritas de ferro tostadas, ferro, barcos de pesca, combustíveis minerais, ferro liga, alumínio, carvão, hidrocarbonetos cíclicos, óxido de alumínio, dodecilbenzeno, rebocadores, carbono, energia elétrica, ferrosilício, plásticos, crustáceos, tabacos, condutores elétricos, medicamentos, cacau, rum, amoníaco, ouro, aviões, partes de automóveis, entre outros	Produtos farmacêuticos, animais bovinos vivos, aparatos transmissores de radiotelefonía, máquinas elétricas, óleo de soja, reatores a gás, trigo, milho, produtos químicos, televisores, videomonitorres, videoprojetores, geradores de corrente alternada, aparatos médicos e instrumentos eletromédicos, tubos de perfuração, partes e acessórios de máquinas, malte, plásticos, açúcar, leite e nata, veículos, computadores, arames de cobre, atum, papel, entre outros

Fonte: Aladi.

Elaboração da autora.

Apesar de o Brasil e a Argentina integrarem o G-20, sua oferta produtiva para o exterior ainda é muito alta em bens básicos, embora deva-se ressaltar a capacidade de sua indústria automobilística e aeronáutica (especialmente no caso brasileiro). Destaque-se, ainda, que os países sul-americanos possuem grande quantidade de recursos estratégicos energéticos de grande importância que, no caso de uma integração energética, poderiam posicionar a região como potência mundial nesta matéria.

Por seu turno, ao estudar a importância que possa ter a integração produtiva no marco dos países que formam a Unasul (tabela 1), observa-se o grau de abertura econômica no âmbito bilateral entre os países sul-americanos, o que lançou um baixo nível de inter-relação entre os membros, ressaltando um maior nível de abertura inter-regional nos casos brasileiro e argentino e entre os países do Mercosul, enquanto, entre os países da Comunidade Andina, a abertura é mais modesta. Cabe enfatizar o caso da Bolívia, que, apesar de estar dentro da Comunidade Andina, mantém uma abertura mais desenvolvida com os países do Mercosul sem ser um membro pleno deste organismo.

Ao analisar o grau de abertura de cada país com o conjunto da América do Sul, pode-se observar que somente nos casos da Bolívia e do Paraguai existe um grau de abertura superior a 50%, enquanto os países restantes ainda possuem níveis baixos de abertura com a região.

Pode-se dizer que faltam políticas de integração regional sul-americana, pois, apesar de existir uma tendência a melhorar as relações de intercâmbio entre os países da região, dados os resultados de 2010, o nível de abertura e de importância comercial intrarregional ainda é muito baixo. Portanto, num prazo curto, não se poderia falar de uma região com laços comerciais muito fortes, com exceção da Bolívia e Paraguai, como ressaltado anteriormente.

TABELA 1
Grau de abertura econômica entre os países sul-americanos (1995 e 2010)¹
(Em US\$ mil)

País	Argentina		Bolívia		Brasil		Colômbia		Chile		Equador		Paraguai		Peru		Uruguai		Venezuela		América do Sul ²	
Anos	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010	1995	2010
Argentina			0,2	0,2	3,9	7,4	0,1	0,3	0,8	1,2	0,1	0,2	0,3	0,4	0,1	0,3	0,4	0,5	0,2	0,3	5,9	10,8
Bolívia	3,8	10,4			2,8	27,8	1,2	2,9	1,9	3,3	0,2	0,5	0,1	0,4	3,1	6,5	0,1	0,3	0,2	5,2	13,4	57,1
Brasil	1,7	3,7	0,1	0,4			0,1	0,4	0,4	0,9	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,5	3,2	7
Colômbia	0,3	1,1	0,1	0,2	0,6	2,3			0,4	1,2	0,7	1,8	0,0	0,0	0,7	1,3	0,0	0,0	2,5	1,2	5,2	9
Chile	3,2	5,2	0,4	0,4	3,7	8,1	0,6	2,1			0,5	1,2	0,2	0,7	0,9	2,3	0,2	0,2	0,6	0,6	10,2	20,7
Equador	1,1	2,7	0,0	0,6	1,6	3,7	4,3	10,9	2,0	5,5			0,0	0,1	0,7	8,8	0,1	0,3	2,0	6,0	11,8	38,5
Paraguai	8,4	20,2	0,1	0,5	15,3	29,4	0,2	0,1	1,6	6,4	0,0	0,2			0,1	1,3	1,0	11,0	0,3	3,2	27	72,2
Peru	0,8	1,4	0,4	0,7	1,3	3,4	1,5	2,3	0,9	2,6	0,2	2,4	0,0	0,3			0,1	0,1	1,2	0,7	6,5	13,8
Uruguai	4,4	6,6	0,0	0,1	7,1	9,6	0,1	0,1	0,5	0,8	0,1	0,2	0,2	0,7	0,2	0,3			0,2	2,9	12,7	21,1
Venezuela	0,3	0,6	0,0	0,3	1,9	2,1	2,0	1,1	0,2	0,4	0,2	0,6	0,1	0,1	0,3	0,3	0,0	0,2		5	5,4	

Fonte: Aladi.
Elaboração da autora.
Notas: ¹ Importações e exportações. Produto interno bruto a preços constantes em 2000. $(Xs+Ms)/PIB \times 100$ Abertura Comercial entre países-membros da Unasul (bilateral).
² Exceto Guiana e Suriname. $(Xs+Ms)/PIB \times 100$ Abertura Comercial de cada país frente a toda a América do Sul.

TABELA 2
Grau de importância do comércio intrarregional e sua complementaridade (1995-2010)¹

País		Variável dependente: $\ln(\text{PIB})^2$									
		Argentina	Bolívia	Brasil	Colômbia	Chile	Equador	Paraguai	Peru	Uruguai	Venezuela
Argentina	β	0,3079	0,3139	0,2073	0,3814	0,2070	0,2463	0,3654	0,3022	0,2224	
	t-student	12,52	4,21	13,91	10,59	17,43	7,94	8,93	9,28	14,95	
Bolívia	β	0,1111	0,0718	0,2235	0,2803	0,1256	0,0600	0,2563	0,1223	0,0387	
	t-student	3,34	7,95	2,79	4,10	5,00	5,00	3,57	3,48	2,31	
Brasil	β	0,3077	0,2905	0,2266	0,2748	0,2041	0,2153	0,2753	0,2814	0,1680	
	t-student	11,01	23,80	21,48	9,98	9,85	8,88	12,52	7,63	10,32	
Colômbia	β	0,2223	0,3701	0,1481	0,1761	0,2943	0,1587	0,4439	0,1795	0,1795	
	t-student	4,72	14,01	5,44	6,70	13,40	3,71	5,78	7,38	7,38	
Chile	β	0,2995	0,3917	0,2005	0,3459	0,3065	0,0881	0,4121	0,4087	0,1938	
	t-student	3,64	6,86	7,56	25,89	11,29	2,65	16,00	10,16	10,43	
Equador	β	0,1876	0,3331	0,0813	0,3821	0,1360		0,1776	0,1292	0,1292	
	t-student	2,45	9,35	1,22	15,81	3,44		6,83	8,83	8,83	
Paraguai	β	0,2281	0,1081	0,1647	0,0451	0,1852	0,1228	0,2263	0,2294	0,1517	
	t-student	5,01	5,24	1,38	1,76	6,51	5,89	12,64	7,36	2,66	
Peru	β	0,2426	0,2955	0,2144	0,2241	0,1631	0,1751	0,1482	0,1607	0,1806	
	t-student	7,56	12,61	7,75	28,22	10,15	20,81	3,83	4,03	16,79	
Uruguai	β	0,2709	0,2022	0,3015	0,3528	0,1895	0,2723	0,2883	0,1381	0,1381	
	t-student	3,15	4,35	8,13	8,08	5,42	3,76	4,29	7,31	7,31	
Venezuela	β	0,1162	-0,3330	0,2096	0,0554	0,0554	0,0474	-0,2648	0,0474	0,0474	
	t-student	5,82	-2,07	5,66	8,55	3,70	3,70	-2,81	3,70	3,70	

Fonte: Banco Mundial e Aladi.
Elaboração da autora.
Notas: ¹ Foram mantidos apenas os coeficientes com 10% de grau de significância. Os quadros em branco aparecem porque não há relação significativa.
² Modelo econômico: $\ln \text{PIB}_i = \alpha + \beta \ln \text{IMPO}_{ij} + \mu_i$, em que PIB_i = produto interno bruto do país i ; IMPO_{ij} = importações do país j que provém do país i . Estima-se em log-log para obter a interpretação do coeficiente β em termos percentuais e como elasticidade.

Na tabela 2, pode-se ver o grau de complementariedade existente entre os países sul-americanos, medido com base em um modelo econométrico de regressão linear simples, em que se explica como o crescimento das importações dos demais países ($\ln IMPO_{ij}$) afeta o crescimento econômico do país doméstico ($\ln PIB_j$). Por exemplo, ao observar o coeficiente entre o Brasil como país doméstico e a Colômbia como o país onde se realizam as importações, igual a 0,1481, este indica: *i*) que existe complementariedade entre o comércio exterior do Brasil e o da Colômbia; e *ii*) que para cada 1% que cresçam as importações a partir da Colômbia, o PIB do Brasil cresce 0,1481%, e embora provavelmente seja alto, o importante a ser ressaltado é o efeito do comércio inter-regional.

O diferencial do modelo é que é possível ver que, exceto algumas relações comerciais de substituição (os resultados negativos do quadro 3, no caso da Venezuela-Chile e Venezuela-Peru), existe um alto grau de complementariedade entre estes países da América do Sul, o que reforça a ideia de integração produtiva na Unasul.

Seria preciso analisar com maior profundidade o porquê da complementariedade e quais são os setores dinâmicos, mas isto será reservado para uma próxima pesquisa.

Tendo, em linhas anteriores, procurado analisar as vantagens e a importância da integração produtiva entre os países membros da Unasul, é conveniente, agora, analisar as dificuldades que poderia atravessar a integração como consequência da assinatura do Tratado de Livre Comércio entre alguns países sul-americanos e os Estados Unidos. Este tema será tratado na seção seguinte.

4 OS TRATADOS DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE PAÍSES ASSIMÉTRICOS E SUA INCIDÊNCIA NA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

Os tratados de livre comércio (TLCs) são acordos comerciais celebrados entre dois ou mais países com a finalidade de reduzir impostos e eliminar barreiras aduaneiras entre si. Estes tratados têm a finalidade única de abrir fronteiras aos bens e impor regras acerca de propriedade intelectual, investimentos, meio ambiente, normas trabalhistas, comércio de fronteira, serviços, entre outros, mas carecem de políticas que contribuam com a convergência econômica e social.⁹

9. O contrário foi observado no início da história dos processos de integração econômica da América Latina, em que foram adotados mecanismos de reconhecimento das assimetrias que tentavam contribuir com os países menos desenvolvidos. Exemplos disso são encontrados na Associação Latino-americana de Livre Comércio – ALALC (capítulo VIII), Associação Latino-americana de Integração – Aladi (capítulo III), o Acordo de Cartagena, que deu origem ao Pacto Andino, o projeto de integração centro americana e a Comunidade do Caribe (Caricom). As considerações sobre assimetrias dos países menos desenvolvidos foram estimadas em relação ao acesso ao mercado dos países mais desenvolvidos e a uma maior defesa comercial para enfrentar os processos de abertura. “O trato especial e diferenciado se traduzia em um trato comercial não recíproco que favorecia aos menos desenvolvidos e limitava-se aos aspectos tributários e comerciais da integração” (Durán e Masi, 2007, p. 7). Mas é a partir dos anos 1990, com o modelo de abertura e das reformas, que o trato não recíproco para as economias de menor desenvolvimento já não era parte integrante dos tratados, e as economias menores tão somente se beneficiavam de maior tempo para a redução tarifária. Somente entre 2003 e 2004 o Mercosul criou “os Fundos para a Convergência Estrutural, enquanto a Comunidade Andina, a partir de 1999, implementou a Política Comunitária para a Integração e o Desenvolvimento Fronteiriço e o Plano Integral de Desenvolvimento Social” (Durán e Masi, 2007, p. 4).

Um novo panorama para a integração latino-americana começa a se configurar a partir da ruptura das negociações da conformação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) em 2003, momento em que os Estados Unidos reativaram sua política de negociações bilaterais, encabeçadas pelo então representante de comércio Robert Zoellick. No marco da “liberalização competitiva”,¹⁰ Zoellick especificou o itinerário a seguir e os pontos relevantes na estratégia de construção de um espaço de livre comércio hemisférico que relacionou com a política de segurança nacional mantida pelos Estados Unidos.

A partir de 1994, com a celebração do Tratado de Livre Comércio da América do Norte, assinado entre Estados Unidos, México e Canadá, os TLCs passam a ser mais restritivos, com prioridades nos temas de propriedade intelectual e de investimentos. Governos como os dos Estados Unidos e da União Europeia buscaram obter o Trato Nacional para os investimentos nos países sócios, além de garantir o respeito à propriedade intelectual, que realmente é um sistema de proteção à indústria dos países desenvolvidos e que prejudica em grande medida os países menos desenvolvidos, que não possuem uma cultura de desenvolvimento tecnológico e da inovação e que terão de pagar os custos de manter monopólios nestas áreas nos países desenvolvidos.

Os TLCs negociados pelos Estados Unidos e pela União Europeia se tornam inapropriados para os países produtores agrícolas, pois os “altos subsídios”¹¹ à agricultura que mantêm não são negociáveis nos TLCs. Estes somente são negociados nas Rodadas de Doha para o Desenvolvimento, da Organização Mundial de Comércio (OMC), as quais, até o momento, não tiveram resultados favoráveis.

Por exemplo, o TLC ratificado entre Estados Unidos e Colômbia em 12 de outubro de 2011, e cuja negociação foi finalizada em 27 de fevereiro de 2006, trará mais consequências negativas que positivas tanto para a Colômbia quanto para a integração sul-americana.

10. No que se refere à liberalização competitiva, a dinâmica e orientação que siga a integração hemisférica dependerá da atitude que assumirem os Estados Unidos. A estratégia americana está claramente estabelecida: combinar as negociações bilaterais com as multilaterais, de maneira que se reforcem mutuamente e conquiram no livre câmbio global. É a essência da liberalização competitiva que a agenda americana em comércio sintetiza em três prioridades: *i)* concluir com sucesso a rodada de Doha da OMC; *ii)* estender em novos TLCs os nexos econômicos bilaterais e regionais para ampliar o bem-estar dos trabalhadores, agricultores e consumidores norte-americanos; e *iii)* proteger os interesses e direitos nacionais mediante a aplicação das leis de comércio internacional dos Estados Unidos e as normas internacionais. Tomado de USTR, 2006, 6.

11. Os resultados negativos da Rodada de Cancún deveram-se principalmente ao incremento dos subsídios agrícolas outorgados pelos Estados Unidos aos seus produtores agrícolas em 2002, conhecidos como “o Farm Bill”, que estabeleceu subsídios de US\$ 180.000 milhões entre 2003 e 2009, superiores em pelo menos 75% aos que estiveram vigentes entre 1996 e 2002 (Barberi e Garay, 2004, p. 8).

Considerando as assimetrias existentes no comércio bilateral entre Estados Unidos e Colômbia (tabela 3), verifica-se que, em 2006, 11,2% das exportações que os Estados Unidos faz para a Colômbia referem-se ao setor primário, enquanto 88,7% correspondem ao setor industrial. Em contrapartida, para a Colômbia, 67,8% das exportações para os Estados Unidos corresponderam a produtos do setor primário e tão somente 32,1% do setor industrial.

TABELA 3

Composição do comércio bilateral entre a Colômbia e os Estados Unidos por setores (1990-2006)

Setores	Estados Unidos					Colômbia				
	% exportações à Colômbia por setor econômico				Tag	% exportações aos Estados Unidos por setor econômico				Tag
	1990	1995	2000	2006		1990	1995	2000	2006	
Setor primário	7,6	7,7	9,5	11,2	2	66,7	70,0	73,8	67,8	0,0
Setor industrial	88,4	91,7	90,5	88,7	0,0	32,9	29,9	26,2	32,1	0,0
Outros	4,0	0,6	0,0	0,1	-19,7	0,4	0,1	0,0	0,1	-0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	100,0	100,0	

Fonte: Anexo estatístico do *Latin America and the Caribbean in the World Economy 2006* (Cepal, 2007 apud Cadena, 2011). Disponível em: <<http://goo.gl/KRKnqS>>.

Obs.: Tag = taxa de crescimento acumulada geométrica do período.

Os resultados obtidos até o momento são surpreendentes e têm real importância quando se leva em consideração que, na Colômbia, assim como nos países andinos, vigora a “Lei de Preferências ATPDEA”.¹² Esta lei consiste em uma ajuda através do comércio que os Estados Unidos outorgam unilateralmente aos países andinos, na luta pela erradicação das drogas e do conflito armado interno.

Um dos argumentos mais fortes do governo colombiano para negociar o TLC foi manter as preferências outorgadas pelos Estados Unidos de maneira permanente e desonerar outros produtos compreendidos no sistema de preferências. Não obstante, ao fazer uma avaliação das exportações colombianas para os Estados Unidos sob a modalidade APTDEA com o manejo das preferências, pode-se afirmar que a Colômbia – com a abertura do comércio realizada unilateralmente pelos Estados Unidos – não conseguiu um aumento das exportações colombianas, tal como observado na tabela 4. Apesar de haver mais de 5.250 bens abertos ao mercado norte-americano em mais de onze anos, a estrutura

12. Desde 1991, a Colômbia desfruta das preferências que os Estados Unidos outorgaram pela Lei de Preferências Andinas (ATPA), com a desoneração de 5 mil produtos colombianos que têm livre entrada nos Estados Unidos. Em 16 de agosto de 2002, o presidente George W. Bush trocou o ATPA pela nova “Lei de Promoção Comercial Andina e Erradicação das Drogas” (ATPDEA, na sigla em inglês). A referida mudança ampliou o universo desonerado em mais 250 produtos adicionais, que compreendem: petróleo, roupas, têxteis, calçados, relógios e suas partes, carteiras e pastas, produtos importantes para o comércio colombiano nos Estados Unidos.

das exportações colombianas não conseguiu mudar. Logo, a promessa de crescimento das exportações é uma falácia; porém, as importações provenientes dos Estados Unidos à Colômbia terão, sim, aumentos significativos, pois os impostos agrícolas teriam uma redução de 14,47% na Colômbia, enquanto os Estados Unidos os reduziriam em 4,95%. Em matéria industrial, a redução seria de 13,28% e 3,79% respectivamente (Cadena, 2001), o que afetaria a promoção da indústria na Colômbia.

O mais preocupante do TLC são os resultados que a negociação lançou, pois não só os bens foram desonerados e foram adotadas medidas que vão na contramão da industrialização do país, mas também a situação do negócio agrário colombiano se deteriorou ao deixar de negociar os subsídios que os Estados Unidos outorga a seus produtores agrícolas, pois os produtos norte-americanos poderiam começar a competir com os colombianos com um *dumping legal*. Além disso, os negociadores norte-americanos conseguiram que os colombianos desmontassem o Sistema Andino de Faixa de Preços¹³ (SAFP) e o Mecanismo Público de Administração de Contingentes para as importações originárias dos Estados Unidos.¹⁴

De acordo com os estudos realizados sobre o agronegócio na Colômbia, o TLC deveria conter medidas de salvaguarda de preços com vigência durante a permanência do tratado ou até que as ajudas internas proclamadas pelos Estados Unidos fossem eliminadas na OMC no âmbito multilateral, além de incluir uma cláusula que permitisse revisar o programa de desoneração caso os Estados Unidos decidissem aumentar suas ajudas internas ao negócio agrícola (Barberi-Cardona; 2007, p. 37). Entretanto, o governo colombiano e sua equipe de negociação não incluíram nenhum dos mecanismos expressos anteriormente, e aceitaram que os Estados Unidos excluíssem do programa de liberação o açúcar e os produtos de alto conteúdo de açúcar não prontos para o consumo final; enquanto a Colômbia não pôde excluir setor ou produto algum do programa de desoneração, tal como ocorreu no TLCAN. “Adicionalmente foi outorgada aos Estados Unidos uma *cláusula de preferência recíproca*, segundo a qual a Colômbia se comprometeu a outorgar qualquer preferência adicional à prevista no TLC que pudesse conceder a qualquer país, com o qual inicie ou aprofunde acordos comerciais a partir de 27 de fevereiro de 2006” (Barberi, Cardona e Garay, 2007, p. 1-3 *apud* Cadena, 2011), o que traz graves consequências para a integração regional sul-americana.

13. Sistema Andino de Faixa de Preços – SAFP- é um mecanismo tarifário que adotaram os países da Comunidade Andina, com a finalidade de estabilizar o custo de importação de um grupo especial de produtos agropecuários, caracterizados por uma marcada instabilidade em seus preços internacionais. A estabilização se obtém aumentando a tarifa *ad valorem*, quando o preço internacional está abaixo do nível do piso e rebaixando o referido imposto até zero, quando o referido preço estiver acima do teto. Obtido o formato eletrônico em: <www.comunidadeandina.org/comercio/franja.htm>.

14. Estas eram as políticas comerciais agropecuárias mais importantes para o fomento do agronegócio colombiano, perante as múltiplas ajudas que os Estados Unidos outorgaram a seus produtores (Gaceta Congreso nº 18; 29/01/07, p.32), o que antecipa que no momento de entrar em vigor a TLC, o agronegócio fique absolutamente desprotegido contra o *dumping* comercial que efetua os Estados Unidos através das elevadas ajudas internas que outorga aos seus produtores agrícolas.

TABELA 4
Exportações colombianas para os Estados Unidos (1990-2006)

Principais produtos de exportação da Colômbia para os Estados Unidos	Sem ATPA				Com ATPA				Com ATPDEA				Tag	Elasticidade das exportações				
	1990		1995		2000		2006		1990-2006		Ind. esp. (%)							
	US\$	Participação (%)	Ar prom.	Ind. esp.	US\$	Participação (%)	Ar prom.	Ind. esp.	US\$	Participação (%)		Ar prom.						
Combustíveis de petróleo	1.631.882.883	52	0,87	7	1.413.574.845	38	0,46	8	3.861.277.655	55	0,69	7	3.886.325.617	42	0,001	4	6	0,7
Carvão	46.377.264	53	0	72	61.973.900	39	0	51	199.410.068	58	0,00	122	1.183.672.867	55	0,00	154	22	0
Café	308.921.389	63	0	32	433.949.778	51	0	42	436.064.937	65	0	30	548.706.504	61	0,00	42	4	0
Flores	164.011.041	68	6,28	112	313.136.427	59	0,003	144	3.116.414	69	0,003	122	360.827.340	65	0,004	195	5	0,8
Banana	129.185.070	72	0	19	159.479.028	63	0	24	219.686.100	72	0	62	192.494.728	66,6	0,00	26	3	0
Cana-de-açúcar	90.281.064	75	0	21	51.051.917	65	0	24										0
Pedras e metais preciosos	58.169.186	77	0	6	237.183.525	71	0	133	127.898.938	74	0	11	355.920.608	70	60,66	2	12	
Cimento	22.957.119	78	0	31	25.403.584	72	0	74	51.444.277	75	0	62	90.910.316	72	0	12,53	9	0
Peixe	15.450.327	78	0	4	18.036.136	72	0	13									5	0
Químicos inorgânicos								4	48.602.705	75	0,01	134						
Pigmentos									196.874.652	78								
Outros	685.239.540	22			1.041.431.895	28			1.515.734.850	22			2.646.445.699	28			9	
Total	3.152.474.883	100			3.755.221.035	100			6.968.639.606	100			9.265.293.679	100				

Fonte: Cepal (apud Cadena, 2011).

Elaboração da autora.

Obs.: ar prom. = imposto médio pago pela Colômbia nos Estados Unidos; ind. esp. = índice de especialização; Tag = taxa de crescimento acumulada no período; e elasticidade das exportações = aumento % do imposto médio/aumento % das exportações.

É que os acordos entre os países sul-americanos e os Estados Unidos “repetem o caminho traçado no TLCAN, pois são acordos de ‘livre mercado’, mais do que de livre comércio, em razão do caráter protecionista das regras de origem e as obrigações sobre propriedade intelectual e sobre investimentos estrangeiros” (Puyana, 2007, p. 11).

Para analisar a incidência dos TLCs que tenham negociado países como Chile, Peru e Colômbia para a conformação da integração produtiva no marco da Unasul, é importante destacar as restrições às políticas setoriais derivadas dos compromissos adquiridos em matéria de investimentos. Os TLCs negociados aplicam o tratamento de nação mais favorecida (NMF) e o tratamento nacional aos capitais e aos investidores estrangeiros (Ventura, 2007). Estes compromissos adquiridos encarecem a geração de tecnologia, restringem a capacidade de aplicar políticas de desenvolvimento industrial (por causa da aplicação de compromissos que vão além da ADPIC), situação diferente em relação a como o fizeram os NICs (já mencionados), em que a China e a Índia empregaram os requisitos de desempenho, traduzidos na obrigação de exportar ou absorver insumos nacionais ou de localizar a produção em determinadas regiões que favoreceriam a geração de emprego, a construção ou ampliação de instalações e a elaboração de políticas para a inovação e o desenvolvimento (Puyana, 2007).

Os países que negociaram TLCs com os Estados Unidos aceitaram uma limitação de jurisdição em suas legislações, pois existem sérios condicionantes para estabelecer políticas.¹⁵

Enquanto estes países aceitam recortar sua capacidade de desenvolver políticas de fomento e dar garantia aos investimentos estrangeiros, os Estados Unidos mantêm uma rica gama de políticas agropecuárias e industriais. A análise pormenorizada da política industrial americana revela que aplica medidas para a solução de problemas que afetem setores particulares, outras de proteção à pequena e média indústria pela

15. Um exemplo particular da limitação que teria a Colômbia em matéria de política econômica, devido ao TLC com os Estados Unidos, pode ser visto no capítulo de investimento no qual se requeria proteger a cláusula da balança de pagamentos (que é incorporada nos acordos da OMC), dadas as características da economia colombiana, especialmente perante a dependência relativa às exportações de matérias-primas, flores e alimentos, cujos preços internacionais são altamente instáveis e geram crises da conta corrente e na balança de pagamentos em geral. Não obstante, o governo não conseguiu incluir na negociação um controle de capitais pelos prazos requeridos, mas apenas por um ano, além de incorporar no anexo 10-E do Art. 10 do tratado umas exceções em matéria de: “pagamentos ou transferências de transações correntes; pagamentos ou transferências associadas com investimentos no capital de sociedades; ou pagamentos provenientes de empréstimos ou bônus, sempre que tais pagamentos sejam efetuados de acordo com os termos e condições do acordo de empréstimo ou da emissão de bônus” (Colombia e United States, 2012, p. 32). Este particular não alcançado pelos negociadores colombianos fechou a possibilidade de que a Colômbia adotasse controles às importações e às operações de conta corrente e de conta de capital no caso de crise (Partido Liberal, 2007, p. 69). Ao se implementar o TLC e suscitada uma crise econômica na Colômbia, o governo não poderá tomar iniciativas econômicas com a finalidade de parar a crise, pois se chegasse a fazê-lo, a Colômbia seria objeto de milionárias multas monetárias, dado que o capítulo se torna vinculante em relação ao capítulo de solução de controvérsias negociado no referido tratado.

via das compras estatais ou, em geral, para toda a indústria com o Buy American Act (Cardero, 2007).

Essa situação é totalmente assimétrica para os países sul-americanos assinantes do TLC e contraproducente para a integração produtiva sul-americana.

5 PODERIA A UNASUL SUPERAR OS OBSTÁCULOS IMPOSTOS PELOS TLCs E CONSEGUIR A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA?

Ao longo deste estudo sobre a integração, verifica-se que existem três alternativas para superar os obstáculos impostos pelo TLC à integração produtiva sul-americana: *i)* implementar no marco da Unasul uma zona de livre comércio ou uma União Aduaneira; *ii)* conferir a possibilidade de estender à Unasul a Decisão nº 56/2010 adotada pelo Mercosul, em que se estabelece o Programa de Consolidação da União Aduaneira; e *iii)* negociar uma Regra Geral de Origem, que proteja os produtos sensíveis para conseguir a integração produtiva.

Com a primeira e a segunda alternativas, o Acordo Geral sobre Impostos e Comércio (em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade – GATT), tanto no texto de 1947 como no de 1994, contemplou, em seu Artigo XXIV, a possibilidade de estabelecer uma união aduaneira ou uma área de livre comércio entre um bloco de países, com a finalidade de buscar seu desenvolvimento. No entanto, sob esta mecânica, seria preciso analisar a incidência dos TLCs recentemente negociados, bem como no caso dos acordos assinados pela Aladi.

No parágrafo 6 do Artigo XXIV, o GATT estabelece o procedimento que deve ser seguido “quando um membro que esteja constituindo uma união aduaneira tenha o propósito de aumentar o tipo consolidado de um direito”. Isto significa que um país ou países que desejarem formar uma união aduaneira ou uma zona de livre comércio poderão retirar concessões cedidas em outras negociações, mas também estabelece

que as referidas negociações serão dispostas de boa fé com a intenção de conseguir um ajuste compensatório mutuamente satisfatório [...]. Caso estas reduções não sejam suficientes para facilitar o necessário ajuste compensatório, a união aduaneira oferecerá uma compensação que poderá consistir em reduções de direitos aplicáveis a outras linhas tributárias [...]. Se, apesar destes esforços, um acordo sobre o ajuste compensatório não puder ser alcançado em conformidade com o artigo XXVIII, em um prazo razoável contado a partir da data do início das negociações, a união aduaneira poderá, apesar disso, modificar ou retirar as concessões, e os membros afetados poderão retirar concessões substancialmente equivalentes, em conformidade com o disposto no Artigo XXVIII (WTO, 1994, Art. XXIV).

Mais à frente no tratado afirma-se que, “o GATT de 1994 não impõe aos membros que se beneficiem de uma redução de direitos resultante do estabelecimento de

uma união aduaneira, obrigação alguma de outorgar um ajuste compensatório a seus constituintes”.

É de grande importância levar em consideração que o GATT, no artigo XXVIII, parágrafo 1º, contempla que, para os efeitos da modificação ou retirada de uma concessão, será reconhecido um interesse como fornecedor principal ao membro que tenha a proporção mais alta de exportações afetadas pela concessão em relação às suas exportações totais, se não possuir já um direito de primeiro negociador ou um interesse como fornecedor principal no teor do disposto no parágrafo 1º do artigo XXVIII. Por sua vez, quando um membro considerar que tem interesse como fornecedor principal no teor do parágrafo 1º, deve comunicar por escrito sua pretensão, apoiada em provas, ao membro que se propuser a modificar ou retirar uma concessão e, ao mesmo tempo, informar à secretaria. O acordo acrescenta, ainda, que, nesses casos, aplica-se o disposto no parágrafo 4º dos “Procedimentos para as negociações em razão do artigo XXVIII”, adotado em 10 de novembro de 1980 (WTO, 1994).

O GATT indica, por meio do artigo XXIV, que poderia ser favorecida a integração produtiva na América do Sul, significando que os países que oferecem concessões a outros países que não pertençam ao bloco sul-americano devem estar dispostos a renunciar às referidas concessões ou pagar compensações pela retirada de alguns ou todos os privilégios concedidos em termos tarifários e de contingentes.¹⁶ Neste sentido, surge um problema de afinidade política entre alguns governos sul-americanos, dado o favoritismo das políticas de “liberalização competitiva” que alguns governos têm concedido, como é o caso da Colômbia, Peru e Chile aos Estados Unidos e à União Europeia, que, certamente, estão muito mais distantes de querer retirar os benefícios conseguidos no marco dos TLCs.

Entretanto, é importante mencionar que, ao utilizar o GATT e caso se insista na participação de todos os países sul-americanos para a integração produtiva – apesar de possuírem TLCs ratificados com os Estados Unidos ou a União Europeia (mesmo sabendo do efeito negativo que implica para a industrialização regional, outorgando maior importância ao peso político) –, seria essencial estabelecer dentro da “união aduaneira ou área de livre comércio sul-americana” a imposição de salvaguardas de origem, restringindo uma lista de produtos que poderiam causar dano à produção sul-americana, por seu alto interesse regional, e visto que as preferências dadas por alguns países da região a terceiros poderiam prejudicar a indústria regional e o emprego, prejudicando também as relações de intercâmbio.

No caso da Decisão nº 56/2010, foi tomada pelo Mercosul, referente à criação da União Aduaneira, que sem dúvida é um avanço extraordinário na homegeneização

16. Entretanto, caso as concessões tivessem sido dadas de um país desenvolvido a um de menor desenvolvimento, estas não têm de ser outorgadas aos demais países com os quais se celebre um acordo futuro (WTO, 1994, Artigo IV).

de políticas macroeconômicas, o referido instrumento teria os mesmos níveis de problemas anteriormente analisados, ao se pretender estendê-lo aos países da Unasul. Apesar de esta possibilidade ser a mais adequada ante a convergência e redução de assimetrias entre os países membros, implicaria numa série de negociações bastante complicadas, que atrasariam a iniciação da integração produtiva, considerando a amarga experiência vivenciada entre os países membros da Comunidade Andina, em virtude da qual nunca se pôde praticar uma tarifa externa comum.

É importante esclarecer que esta exceção contemplada pelo GATT dentro da OMC, não está considerada no Tratado de Montevideu do Acordo Latino-Americano de Integração (Aladi). O Tratado de Montevideu de 1980, no Artigo 44, referente à cláusula da nação mais favorecida, contempla exceções para o comércio de fronteira e em relação aos países de menor desenvolvimento, mas não contempla uniões aduaneiras nem regiões de livre comércio. Porém, em 1994, realizou-se um protocolo interpretativo da cláusula 44, em que foi contemplada a possibilidade de outorgar uma suspensão temporária à obrigação de aplicar as preferências no marco das novas negociações com países fora da área. O que poderia favorecer a criação de uma área comercial especial para os membros da Unasul sem ter que estender os referidos acordos a outros países membros da Aladi.

Diante da alternativa de estabelecer *uma negociação de regras de origem entre os países sul-americanos*, poderia dar certo outra opção importante para proteger a indústria produtiva regional, sem o alto custo de outra negociação – que implica conformar uma área ou uma união aduaneira, além de evitar o desvio e distorção do comércio e criar ligações produtivas em setores dinâmicos da região.

Harris e Cornejo (2007), em um estudo sobre uma proposta metodológica para a convergência do *spaghetti bowl*¹⁷ no marco dos acordos comerciais entre os países da AL, propõem o estabelecimento de um “Regime de Origem Geral (ROG) com a finalidade de interconectá-los” e tornar mais fácil o manejo das preferências. O que, inicialmente, só poderia ser feito entre os países sul-americanos.

Atualmente, em toda a AL, existem mais de 24 áreas de livre comércio, várias delas envolvidas com os Estados Unidos e Canadá, fato que pode afetar a integração produtiva sul-americana, pois este *spaghetti bowl* induz a uma triangulação ilegal¹⁸ que pode ser apresentada intrarregionalmente sob o amparo da utilização de bens negociados como originários em distintos acordos. Esta triangulação poderia desfavorecer a Unasul, pois, por meio de países que possuem um TLC com os Estados

17. Metáfora em inglês que remete a um prato de macarrão, no qual há uma difusão de ligações entre os pontos espalhados.

18. “Uma triangulação ilegal é produzida quando em uma operação um país manda seus insumos ou produtos finais a outro país, que, posteriormente, os despacha como se fossem originários deste último a um terceiro país, com o qual tenha acordo comercial. Isto só acontece quando um segundo país atua como centro distribuidor para determinadas regiões geográficas” (Harris e Cornejo, 2007, p. 7).

Unidos ou com a União Europeia, permitir-se-ia “ilegalmente” a entrada de bens carregados de subsídios que limitem a produção, a industrialização, a integração e o desenvolvimento da região. Por isso, é indispensável desenvolver e administrar sistemas adequados para o manejo de origem, e é sobre esta tese que se apoia o trabalho de Harris e Cornejo.

Os autores estimam que “as diferenças entre as regras de origem de dois acordos possam também incentivar certas triangulações para evitar as condições pactuadas neles” (Harris e Cornejo, 2007, p. 7). Outro problema consiste nas reduções tarifárias e no tempo de desoneração outorgado em cada um dos diferentes acordos. Logo, para falar de integração produtiva, é requisito que todos os doze países sul-americanos negociem um texto do capítulo de origem por consenso, no qual sejam acordadas regras de origem por produto, protegendo bens sensíveis para as economias nacionais e os propósitos da integração, o fortalecimento da industrialização e a criação de novos bens com valor agregado.

O estabelecimento de um marco normativo na origem facilitaria os procedimentos administrativos e os insumos regionais poderiam ser utilizados em maior quantidade, aumentando, desta maneira, o comércio entre os países convergentes e, inclusive, promovendo o estabelecimento de cadeias produtivas multinacionais para abastecer determinados mercados, aproveitando as economias de escala. Isto facilitaria ter mais opções de fornecimento e ampliaria as possibilidades de serem mais eficientes na produção.

Outro ponto a tratar na convergência seria a adoção de normas fiscais, trabalhistas e ambientais que permitam a livre mobilidade de capitais, de bens e de pessoas. Por isso, a criação de uma comunidade no interior da União Sul-Americana seria mais que conveniente, seria necessária, e é neste sentido que a Rede de Estudos Estratégicos para a Integração Sul-americana (Intersul), por impulso inicial da Intersul Brasil, apresenta o primeiro projeto de lei no âmbito da América do Sul, no qual se leva em consideração todos os aspectos necessários para estabelecer uma verdadeira integração produtiva regional por meio da geração de incentivos.

6 CONCLUSÕES

A AL, desde antes da Primeira Guerra Mundial, tem um modelo exportador baseado em bens do setor primário, que tentou diversificar com o modelo ISI, mas que retomou com a adoção do modelo neoliberal. Apesar de, com o modelo neoliberal de livre mercado, terem sido incrementadas as exportações, estas cada vez explicam menos o crescimento do PIB, pois, na região, são importados bens com alto conteúdo de valor agregado que desestimulam a industrialização, gerando desemprego e subdesenvolvimento.

Esta situação alude à necessidade de um desenvolvimento endógeno próprio para AL. A dependência externa deve-se reduzir notavelmente para que os países latino-americanos busquem sua própria dinâmica de desenvolvimento, acumulem formação e capacitação humana, desenvolvam capacidades tecnológicas próprias e busquem o desenvolvimento institucional.

Os países membros da União de Nações Sul-Americanas possuem um grande potencial energético e de matérias-primas que poderia ser utilizado para formar uma integração energética e produtiva relevante, que faria da América do Sul um importante e decisivo participante na concorrência mundial. A evidência mostra que o nível de abertura comercial no interior da Unasul ainda é muito baixo. Mas, assim mesmo, demonstra que sua produção é complementar, indicando que a integração produtiva pode ser o ponto-chave para aumentar o comércio intrar-regional e, principalmente, gerar *cluster* e a elaboração de novos produtos com valor agregado através da cooperação sul-sul, com apoio de recursos financeiros do Banco do Sul, que financiará novos projetos produtivos sem a imposição de condições contrárias ao desenvolvimento de cada um dos países.

A integração produtiva na Unasul tem sofrido alguns reveses com a assinatura de Tratados de Livre Comércio entre alguns países sul-americanos e os Estados Unidos, pois a existência de certas cláusulas que vão desde o tratamento nacional, proibição de adoção de mecanismos de desempenho, cláusula da nação mais favorecida, a cláusula preferencial não recíproca e a aceitação da não negociação dos subsídios agrícolas que outorgam os Estados Unidos através da Farm Bill aos seus agricultores, aguçam a possibilidade de triangulação de bens que fomentem a desindustrialização sul-americana e deterioram as condições especiais em nível intrarregional, que se outorgam para a produção e exportação de bens com valor agregado.

São três as opções que se propõe para superar os problemas para a integração sul-americana: *i*) a negociação de uma área de livre comércio ou uma união aduaneira; *ii*) a ampliação a toda a Unasul da Decisão nº 56/2010, pela qual o Mercosul adota a União Aduaneira; ou *iii*) a negociação de um capítulo especial das regras de origem entre os países membros. Por considerar as diferenças ideológicas e pela proximidade de alguns governos sul-americanos com o governo dos Estados Unidos, seriam mais convenientes as negociações através das regras de origem, pois isto tornaria as negociações mais simples, e os bens estratégicos poderiam ser protegidos, para alcançar a integração produtiva sem ter que fazer concessões neste sentido aos países desenvolvidos com os quais tenham sido assinados TLCs.

REFERÊNCIAS

BARBERI F.; CARDONA, I. La negociación agropecuaria en el TLC. **Gaceta del Congreso**, año XVI, n. 169, 9 de mayo de 2007, Bogotá, p. 36-38.

CADENA, A. **El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos**: un tratado de asimetrías. Alemania: Editorial Académica Española, 2011.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. **Notas de la Cepal**. Santiago de Chile, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/YUnINu>>.

COLOMBIA; UNITED STATES. **Colombia Trade Promotion Agreement** (TPA). [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/colombia-fta/final-text>>.

DURAN, J.; MASI, F. **Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur**: CEPAL, Mayo de 2007.

HARRIS, J.; CORNEJO, R. **Propuesta metodológica para la convergencia del Sapaguetti Bowl de reglas de origen**. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de trabajo 34, septiembre de 2007.

MERCOSUR – MERCADO COMUM DO SUL. **Mercosur/CMC/DEC nº 12/2008**. Programa de Integración Productiva del Mercosur. [S.l.], 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/ibvDH4>>.

_____. **Mercosur/CMC/DEC nº 56/2010**. Programa de consolidación de la Unión Aduanera. [S.l.], 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/snV5Uw>>.

OCAMPO, J. En busca de un nuevo consenso: cuatro criterios básicos. In: MALDONADO, J. **Macroeconomía, transformación productiva y generación de empleo**. Bogotá: Fundación Agenda Colombia, 2007. p. 75-93.

PARTIDO LIBERAL. Ponencia, **Gaceta del Congreso**. Año XVI, n. 171, 10 de mayo, 2007, p. 70.

PREBISCH, R. **Capitalismo periférico: crisis y transformación**. México: Fondo de Cultura Económica, 1981. p. 14-49.

PUYANA, A. **Los nuevos senderos de la integración económica de América Latina y el Caribe y su desarrollo económico**. México: Flacso, 2007. (Working Paper, n. 84). Disponível em: <<http://www.redlatn.org/wp-content/uploads/2013/03/wp-84.pdf>>.

SUNKEL, O; PAZ, P. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. Argentina. Siglo XXI Editores. Edición XXV, 1981.

US TRADE REPRESENTATIVE USTR. **The President's Trade Policy Agenda 2006 "A Bright Vision – Building On A Strong Record"**. Disponível em: <http://www.ustr.gov/Document_Library/Reports_Publications/2006/2006_Trade_Policy_Agenda/Section_Index.html>.

VALENCIA, M. A. **TLC con Corea del Sur**: mucho que aprender pero poco que vender. Razón pública, Bogotá, 3 out. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/GCMrRV>>.

VENTURA, V. Relaciones comerciales entre América Latina y los Estados Unidos: situación actual y perspectivas. *In*: PUYANA, A. **Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina y su desarrollo económico**. México: FLACSO, 2007.

WTO – WORLD TRADE ORGANIZATION. **General Agreement on Tariffs and Trade**. Geneva, 1994.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASSIS, J. **A crise da globalização**. Rio de Janeiro: Rio BPC, 2008.

BULMER, V. **La Primera Guerra Mundial y sus consecuencias**. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

CIMOLI, M. **Patrón de especialización productiva, concentración de la propiedad de los recursos naturales y desigualdad social en América Latina**. Chile: Cepal, 2006.

CRUZ MIRAMONTES, R. **La cláusula de nación más favorecida y su adecuación al TLC en el Marco de Aladi**. México: Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.

FAJNZYLBBER, F. Industrialization in Latin America: from the "black box" to the "empty box". **Cuadernos de la Cepal**, Santiago, n. 60, 1990.

FURTADO, C. **Los vientos del cambio**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

LEÃO, R. P. F. A articulação produtiva asiática e os efeitos da emergência chinesa. *In*: LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. **A China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: Ipea, 2011. p. 118-136.

LEÃO, R. P. F.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. **A China na nova configuração global**. Brasília: Ipea, 2011.

OCAMPO, J. Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 75, 2001. p. 25-40.

STALLINGS, B. La influencia internacional en las políticas económicas: deuda, estabilización y reforma estructural. *In*: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. **La política de ajuste económico**: las restricciones internacionales, los conflictos distributivos y el Estado. Bogotá: Cerec, 1994. p. 59-99.

SUNKEL, O. **El desarrollo desde dentro**: un enfoque neoestructural para América Latina. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

VILAS, C. **La democratización fundamental**: el populismo en América Latina. Argentina: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.

CONDIÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA NO MERCOSUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ESTUDO DOS FLUXOS DE COMÉRCIO BILATERAIS

Jésica de Angelis
Fernando Porta

1 INTRODUÇÃO

Os benefícios vinculados à integração econômica são relacionados com o aproveitamento de economias de escala estáticas e dinâmicas e são induzidas a partir da ampliação do mercado. A maximização dos ganhos do processo integracionista assenta-se na especialização, em função das vantagens relativas complementares, e na consequente redistribuição dos recursos internos até as atividades mais eficientes, juntamente com a diversificação para setores e segmentos produtivos mais novos, viabilizada por ganhos acumulativos de eficiência baseadas na divisão do trabalho e na maior escala produtiva (vantagens dinâmicas). Em contrapartida, os processos de integração geram custos relacionados com o não aproveitamento ou a destruição dos recursos na transição do processo de redistribuição para um novo equilíbrio e com as rigidezes sobre a gestão de choques diversos que possam impor, no âmbito nacional, os compromissos de coordenação de políticas. O desenvolvimento de vantagens dinâmicas e a atenção aos problemas distributivos potenciais entre os sócios são pontos fundamentais para alcançar a situação de benefícios líquidos.

A integração produtiva no âmbito regional pode ser verificada a partir de uma trajetória estável e consolidada de cooperação interempresarial, na qual se desenvolvem vínculos de intercâmbio e abastecimento com a participação de diversos agentes dos países sócios e que resulte em processos de especialização e complementação intrassetorial. Neste sentido, deve ser entendida a integração produtiva como um processo de criação de novas vantagens competitivas que instalam, desenvolvem e fortalecem cadeias regionais de valor. Em princípio, para alcançar estes objetivos, é necessário o cumprimento prévio de duas condições essenciais: de um lado, que os incentivos de escala sejam efetivos e verdadeiros; e, por outro lado, que predomine um entorno de práticas políticas que incentive a formação de redes produtivas de dimensão regional. Para que os agentes econômicos tomem decisões racionais de redução do *mix* de produção, de especialização em determinadas gamas, de adoção de inovações e, eventualmente, de realocização intrarregional de capacidades

produtivas, devem prever que as condições de acesso ao mercado regional não serão modificadas no futuro. Somente em um contexto de certezas sobre as condições de comércio dentro da zona os incentivos de escala serão efetivos.

O processo de complementação produtiva requer também, além das óbvias facilidades físicas para produzir, dispor de capacidades e recursos tecnológicos e de gestão adequados, de redes de circulação de informação e conhecimento que permitam percorrer a curva de aprendizagem de qualquer atividade, da infraestrutura e da logística que minimizem os custos de operar “regionalmente” o mercado e, não menos importante, de uma trama consolidada de relações de insumo-produto que minimize os eventuais estrangulamentos de oferta. Da mesma forma, o aproveitamento das oportunidades de integração produtiva supõe um entorno que facilite a instalação de ações relativamente permanentes de cooperação e vinculação entre empresas ou a conformação de alianças estratégicas. Para isto, os agentes econômicos presentes nos diferentes países devem coordenar-se ou devem ser coordenados de maneira a maximizar as possibilidades de especialização e complementação.

Existem três mecanismos potenciais para a instalação de incentivos para cooperação interempresarial, dois de índole privada e um público (Porta, 2008). Entre os privados, um seria o mercado, cujas supostas características de horizontalidade tornariam-no igualmente disponível para todos os agentes econômicos. Entretanto, as falhas de coordenação desestimulam a cooperação entre agentes independentes; mais ainda, tendem a excluir os agentes de menor capacidade financeira e de menor e mais dificultoso acesso à informação. Assim, o mercado tende a deixar subutilizadas as oportunidades potenciais de complementação produtiva em escala regional.

O segundo dos mecanismos de índole privada é do tipo hierarquizado por meio da internalização nos limites da própria empresa: uma empresa multinacional pode decidir especializar suas filiais e complementar sua oferta dentro de sua rede proprietária (intraempresa). Ainda assim, a equação de benefícios privados que impulsiona um padrão de comércio intraempresa não necessariamente corresponde à equação de benefícios sociais esperada do comércio dentro da mesma zona. A especialização entre as filiais de uma empresa multinacional (ou dentro de uma rede hierarquizada de empresas) pode não maximizar os benefícios potenciais da complementação entre os países-sede. Pode ocorrer que a empresa concentre suas atividades derivando as principais delas sobre a estrutura produtiva em uma filial (ou país receptor) e deixe as atividades de menor valor agregado e menos estratégicas em outra filial (outro país receptor). O mecanismo público de coordenação não é outro senão a harmonização de políticas de promoção produtiva dos países-membros ou da adoção de instrumentos comuns estabelecidos no âmbito regional para orientar ou favorecer deliberadamente processos de complementação.

A partir dessas premissas e hipóteses conceituais e da observação das evidências disponíveis em um período longo (1996-2009), foram avaliados, neste trabalho, os avanços e limitações da integração produtiva no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Para isto, este capítulo estrutura-se da seguinte maneira: na primeira seção, são revisadas as normas e as ferramentas disponíveis dentro do esquema regional; na segunda e na terceira, explora-se e aplica-se, respectivamente, uma metodologia de análises dos fluxos comerciais bilaterais, com o propósito de avançar em uma aproximação empírica; na quarta seção, investiga-se sobre as fragilidades observadas e sobre as condições necessárias para um aprofundamento do processo; e, finalmente, conclui-se o capítulo considerando as vias possíveis para promover uma maior complementação produtiva.

2 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA NO MERCOSUL: ANTECEDENTES

O estímulo ao aprofundamento de um processo de desenvolvimento industrial aparecia como o tema central no processo integracionista iniciado entre a Argentina e o Brasil nos anos 1980. Na década seguinte, no marco da constituição do Mercosul, os objetivos de integração foram fortemente orientados para uma perspectiva meramente comercialista. O chamado Consenso de Buenos Aires, estabelecido em 2003, marca um intercâmbio na tendência institucional; começam a ser propostas e tornarem-se explícitas com maior importância no debate regional as questões como a complementação produtiva, o tratamento das assimetrias entre os membros e a cooperação científico-tecnológica (Varsky e Geneyro, 2010).

Em 2005, cria-se a Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Ciência, Tecnologia e Inovação (RMACTIM), instância hierarquizada de definição política com a qual se iniciou a busca do fortalecimento e ampliação de oportunidades de colaboração científica e tecnológica entre os Estados-Partes. Em sua primeira rodada, celebrada em 2006, avançou-se na discussão de um programa-base de ciência, tecnologia e inovação para o Mercosul, com a finalidade de ampliar as oportunidades de colaboração nestas áreas na região.¹ Na Reunião de Cúpula Presidencial do Mercosul de Córdoba, 2006, a integração produtiva adquire um lugar central na agenda, em paralelo ao desenvolvimento da chamada Cúpula Social. As declarações oficiais que surgiram de ambas refletiam o compromisso com um projeto de integração produtiva regional, com ênfase no desenvolvimento de cadeias produtivas das pequenas e microempresas e a participação das empresas dos países de menor desenvolvimento relativo. Com esta finalidade, os ministros das áreas respectivas foram instruídos a desenvolver um plano de desenvolvimento e integração produtiva regional.

1. Na XXXVI reunião, em outubro de 2006, foi aprovado o Primeiro Programa Marco de Ciência, Tecnologia e Inovação 2006-2010, para o Mercosul. Por sua parte, o Programa Marco vigente para o período 2008-2012 (Dec. CMC nº 3/1980) foi aprovado em 2008.

Em Montevideu, em 2007, tornou-se explícita a necessidade de elaborar um programa de integração produtiva do Mercosul que promovesse um desenvolvimento de cadeias de valor regionais e a competitividade e complementaridade das empresas pequenas e médias. No ano seguinte, avançou-se fortemente na mesma direção, com a criação do Programa de Integração Produtiva (PIP), o Grupo de Integração Produtiva (GIP) e o Fundo de Apoio às Pequenas e Microempresas. O PIP procura fortalecer a complementação produtiva das empresas do bloco – com ênfase nas pequenas e microempresas – e aumentar a competitividade de diferentes setores dos Estados-Membros; o GIP é o encarregado de coordenar e executar o PIP, promovendo propostas e ações concretas por meio de instrumentos de caráter horizontal e setorial.

Entre as ações em nível horizontal, propõe-se a cooperação entre os organismos e entidades nacionais, com ênfase na articulação de instrumentos destinados ao desenvolvimento produtivo e à complementação em pesquisa e desenvolvimento e transferência de tecnologia; propõe-se a criação do Programa Regional de Capacitação de Recursos Humanos, dirigido tanto ao setor público como ao privado; instala-se o Observatório Regional Permanente sobre Integração Produtiva, para a elaboração de diagnósticos setoriais no âmbito regional; e, finalmente, são previstas alternativas de financiamento para projetos de integração produtiva que incorporem empresas dos países-membros, articuladas com o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e o Fundo Mercosul de Garantias para Micro, Pequenas e Médias Empresas (Fundo Pymes). Posteriormente, a estas iniciativas foi incorporada a articulação com outros fundos regionais ou nacionais como a Cooperação Andina de Fomento, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e o Banco Nacional para o Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) brasileiro.

Em particular, o Focem pode tornar-se um instrumento importante do processo de integração produtiva. Criado pela Decisão do Conselho do Mercado Comum (Dec. CMC) nº 45/2004, propõe-se a “promover a convergência estrutural; desenvolver a competitividade; promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e de fortalecimento do processo de integração”. Nestes moldes, inclui o financiamento de projetos com impacto na estrutura produtiva regional, como a interconexão elétrica de 500 MW Uruguai-Brasil.² Por sua vez, o Fundo Pymes, criado por intermédio da Decisão nº 13/2008 aparece explicitamente dirigido a facilitar a integração deste tipo de empresa em cadeias produtivas no âmbito regional.

No âmbito setorial, o PIP propõe uma articulação com o Programa dos Foros de Competitividade das Cadeias Produtivas do Mercosul – Dec. CMC nº 23/2002 –, considerados âmbitos de intercâmbio e debate entre o setor produtivo

2. Para mais informações, ver: <<http://www.mercosur.int/focem>>.

e os governos sobre os problemas e oportunidade das cadeias produtivas da região. Neste marco, avançou-se no desenvolvimento do Foro de Competitividade de Madeira e Móveis, que deu lugar a intercâmbio de informações e projetos entre os setores privados dos quatro países-sócios. O PIP contempla também outras formas de cooperação dentro dos setores selecionados, promovendo projetos específicos de *joint ventures*, de integração fronteiriça e de alianças para a exportação, entre outros. Assim, atualmente, encontram-se em desenvolvimento várias iniciativas de integração produtiva, algumas bilaterais e outras multilaterais, em setores como petróleo e gás, automotriz, de equipamentos para energia eólica, aeroindustrial, fitossanitária, saúde animal, indústria naval e indústria vitivinícola (AECID, 2010).

O impacto real dessas iniciativas sobre a formação de cadeias regionais de valor é ainda baixo – trata-se de processos que amadurecem em períodos relativamente longos –, mas também incerto – os recursos afetados podem ser insuficientes e os mecanismos de coordenação entre os agentes privados, fracos. Paralelamente, os investimentos intrarregionais encabeçados por empresas dos Estados-Partes poderiam constituir um motor adicional para este processo (Hiratuka, 2010). De fato, registrou-se uma forte atividade de investimentos de empresas brasileiras na região. Entretanto, de acordo com as evidências apresentadas em Bianco *et al.*, (2008), os investimentos de empresas brasileiras na Argentina têm ainda um pequeno componente de complementação dentro do Mercosul, ao tempo em que este processo se apresente fraco ou inexistente no caso de empresas da Argentina, Paraguai e Uruguai (AECID, 2010).

3 COMÉRCIO INTRAINDUSTRIAL: ASPECTOS METODOLÓGICOS

A análise dos fluxos de comércio intraindustrial, quer dizer, o intercâmbio dentro de um mesmo ramo industrial, pode vir a ser uma ferramenta útil para avaliar a evolução dos processos de integração produtiva em um esquema de integração regional, na medida em que capta o grau de associação existente entre as estruturas produtivas dos diversos países. Da mesma forma, por sua própria definição, a existência de comércio de duas vias pode ser um âmbito propício para o desenvolvimento de um tipo de integração profunda. Por sua vez, torna-se interessante a diferença entre comércio intraindustrial do tipo vertical (de qualidades) ou horizontal (de variedades), relacionados, respectivamente, com funções de produção e dotações fatoriais diferentes ou similares; neste sentido, o comércio intraindustrial vertical tende a assimilar-se a um comércio clássico baseado em vantagens comparativas.

Neste trabalho, para estimar as correntes de comércio intraindustrial, adotou-se a metodologia desenvolvida por Fontagné e Freudenberg (1997), que se propõe a realizar a medição com o máximo nível de desagregação possível, a fim de evitar o solapamento do comércio pela denominada inclinação de agregação setorial. Em Fontagné, Freudenberg e Gaulier (2005), também se propõe realizar a medição em nível de fluxos de comércio bilaterais, com o propósito de evitar a inclinação

geográfica e superestimar os níveis de comércio intraindustrial. De acordo com esta metodologia, trata-se de identificar similaridades do produto e o solapamento do comércio; neste caso, a análise é realizada no nível máximo de desagregação da informação disponível (seis dígitos do sistema harmonizado)³ para o período 1996-2009 e com dados da United Nations Commodity Trade Statistics Database (Comtrade).⁴

Se existe solapamento de comércio, trata-se de comércio de via dupla; se não, define-se como comércio de uma só via. O solapamento será determinado de acordo com a seguinte condição:

$$\frac{\text{Min}(X_{kk'it}, M_{kk'it})}{\text{Max}(X_{kk'it}, M_{kk'it})} > 10\%,$$

onde, X é o valor das exportações; M é o valor das importações; k é o país que declara o fluxo comercial; k' é o país sócio; i é o produto; e t é o ano em que se produz o fluxo comercial.

Haverá solapamento e, portanto, comércio de dupla via se o fluxo minoritário (importação ou exportação) representar pelo menos 10% do fluxo majoritário. Se o fluxo minoritário for menor que 10%, não haverá solapamento significativo e, então, será considerado comércio de uma só via.

A medição da similaridade implica supor que existam produtos de diferentes qualidades e que a qualidade pode ser aproximada a partir dos preços de exportação ou importação. Os preços são aproximados por meio dos valores unitários de exportação/importação, calculados como o quociente entre o valor do fluxo comercial (em dólares correntes) e as quantidades intercambiadas (em toneladas). Desta maneira, a condição para a similaridade é:

$$\frac{1}{1.15} \leq \frac{UV_{kk'it}^X}{UV_{kk'it}^M} \leq 1.15,$$

onde UV é o valor unitário; X corresponde às exportações; M , às importações; k é o país que declara o fluxo comercial; k' é o país sócio; i é o produto; e t é o ano em que se produz o fluxo comercial.

Se os valores unitários de exportação e importação diferirem em mais do que 15%, os produtos comercializados são considerados diferentes ou diferenciados verticalmente; se, pelo contrário, diferirem em menos do que este valor, consideram-se similares ou diferenciados horizontalmente. Da mesma maneira,

3. O cálculo foi realizado com o sistema harmonizado com seis dígitos, mas a apresentação setorial dos dados no item seguinte será realizado com CUCI Rev. 3 com dois dígitos de desagregação.

4. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>.

o fluxo de $DV-V$ pode ter um maior valor unitário para um país ou para o outro, o que é o mesmo, para as exportações ou para as importações de um país. Metodologicamente, trata-se de identificar se a anterior relação (UVX/UM) é maior que 1,15, caso em que o país exportador exporta um maior valor unitário; por seu turno, se a relação VUV/UM for menor que 0,15, o país exportador exporta o menor valor unitário.

Essas definições determinam quatro tipos de comércio:

- comércio de via dupla de produtos diferenciados horizontalmente (pouca diferença nos valores unitários e solapamento significativo) – doravante DV-H;
- comércio de dupla via de produtos diferenciados verticalmente (fortes diferenças nos valores unitários e solapamento significativo) – doravante DV-V – e nos quais o país exportador exporta o maior valor unitário (alta gama) – doravante DV-VA;
- comércio de via dupla de produtos diferenciados verticalmente e nos quais o país exportador exporta o menor valor unitário (baixa gama) – doravante DV-VB;
- comércio de uma só via (solapamento insignificante ou inexistente) – doravante UV.

4 COMÉRCIO INTRAINDUSTRIAL NO MERCOSUL: EVIDÊNCIA EMPÍRICA

Nesta seção são apresentadas as estimativas de comércio de dupla via para os quatro países do Mercosul, considerando os principais fluxos bilaterais registrados em 1996 e em 2009, com a finalidade de apresentar evidências sobre a evolução do processo de integração produtiva em um longo período.

4.1 Argentina-Brasil

No comércio entre os dois maiores sócios do Mercosul existe um componente de comércio de via dupla importante, tal como evidenciado na tabela 1 e no gráfico 1. No ano de 1996, estes fluxos corresponderam a 42% do valor total do comércio entre os sócios, aumentando ao final do período considerado até alcançar um nível de 53%. O CII vertical de alta gama explicava os 10% dos intercâmbios totais de 1996 e os 24% em 2009; o vertical de baixa gama, que correspondia a 8% do comércio no início do período sob avaliação, aumenta sua participação para 11%. O CII horizontal, que tem uma forte participação nos intercâmbios, diminui a participação de 24% para 19% ao final do período. Tal como se observa nos gráficos 2 e 3, o setor de veículos de carga torna-se o protagonista principal dos intercâmbios intraindustriais, tanto horizontais como verticais.

TABELA 1

Especialização comercial: fluxos Argentina-Brasil (1996-2009)

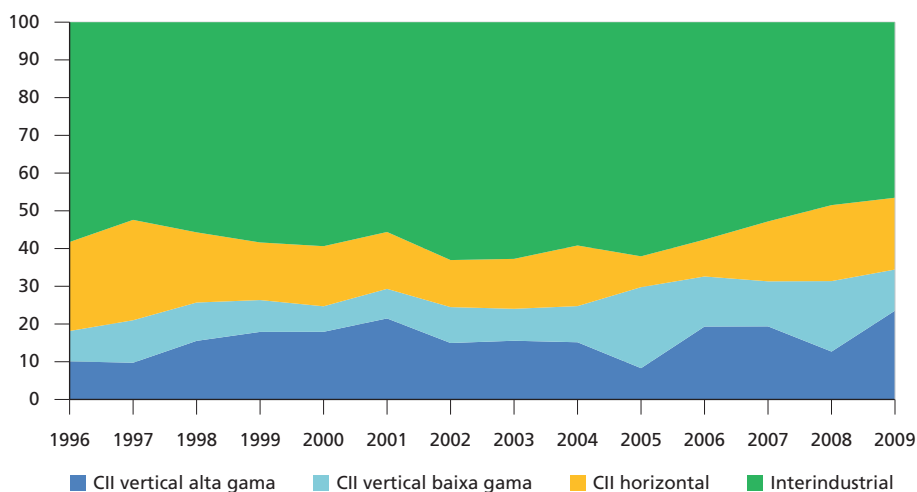
Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	1.202,18	10,07	5.452,20	23,53
Vertical baixa gama	961,71	8,05	2.524,34	10,89
Horizontal	2.817,67	23,60	4.411,90	19,04
Interindustrial	6.958,07	58,28	10.784,33	46,54
Total	11.939,63	100,00	23.172,77	100,00

Fonte: United Nations Commodity Trade Statistics Database (Comtrade). Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1

Especialização comercial: fluxos Argentina-Brasil (1996-2009)

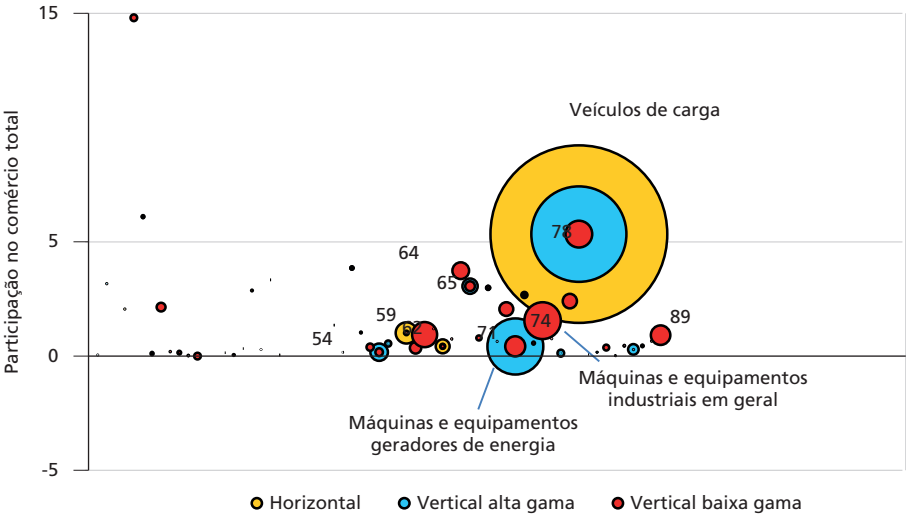
(Em %)



Fonte: Comtrade.
Elaboração dos autores.

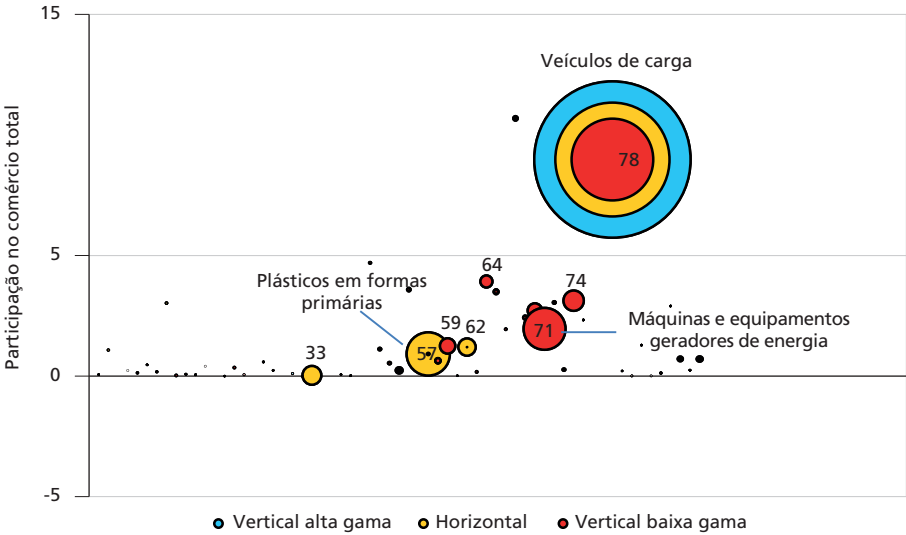
Em 1996, os intercâmbios de via dupla tipo horizontal (intercâmbio de variedades) são fundamentalmente os do setor de veículos de carga (59% do DV-H) e os plásticos em formas primárias (7%). Os intercâmbios de qualidades (DV-V) estão liderados, no caso dos de alta gama, por veículos de carga (32% do DV-VA) e por máquinas e equipamentos geradores de energia (19%); no caso dos de baixa gama, destaca-se uma menor concentração de setores, sendo os mais importantes os de máquinas e equipamento industrial (12% do DV-VB), veículos de carga (9%), materiais e produtos químicos (8%), e máquinas e equipamentos geradores de energia (7%).

GRÁFICO 2
Especialização intraindustrial – Argentina-Brasil (1996)



Fonte: Comtrade.
Elaboração dos autores.
Obs.: tamanho da bolha = importância na categoria

GRÁFICO 3
Especialização intraindustrial da Argentina com o Brasil (2009)



Fonte: Comtrade.
Elaboração dos autores.
Obs.: tamanho da bolha = importância na categoria

Em 2009, o setor de veículos de carga continuou concentrando a maior parte do comércio de via dupla nas três categorias estudadas. Entretanto, o vertical de alta gama encontra-se mais concentrado no mencionado setor, situando sua participação na categoria em torno de 66%. O comércio DV-VB também é fundamentalmente o setor de veículos de carga, mas conta com uma concentração menor, de 35%, seguido por outros setores, como o de máquinas e equipamentos geradores de energia (18%), máquinas e equipamento industrial em geral e peças e partes de máquinas (9%), materiais e produtos químicos (6%), produtos de metais (6%) e papel, papelão e artigos de celulose (5%).

O comércio de variedade tem uma concentração no setor de veículos de carga da ordem de 48%, ganhando participação outros setores como o dos plásticos em formas primárias (passa a ter uma participação de 18% no comércio DV-H) e o setor de petróleo e derivados, e do petróleo e conexos (8%).

Definitivamente, o intercâmbio de duas vias entre a Argentina e o Brasil tem aumentado até o final do período, com um relativo crescimento do comércio de qualidades. Em termos da composição, o setor de veículos de carga tem um papel destacado nos fluxos de comércio de duas vias, e isto não variou no período estudado – muito pelo contrário, tem tendido a se concentrar mais neste setor. Por sua vez, evidencia-se que o setor automotivo teve maior importância nos fluxos comerciais entre os sócios, passando de 5% a 9%. Em 1996, o comércio de variedades era o mais concentrado no setor automotivo, mas isto varia no final da década, ganhando participação o setor de plásticos, enquanto o fluxo vertical de alta gama é o mais concentrado no setor em 2009. Já o comércio vertical de baixa gama, que no início do período tinha uma concentração baixa, no final tem uma concentração alta no setor.

4.2 Paraguai-Argentina

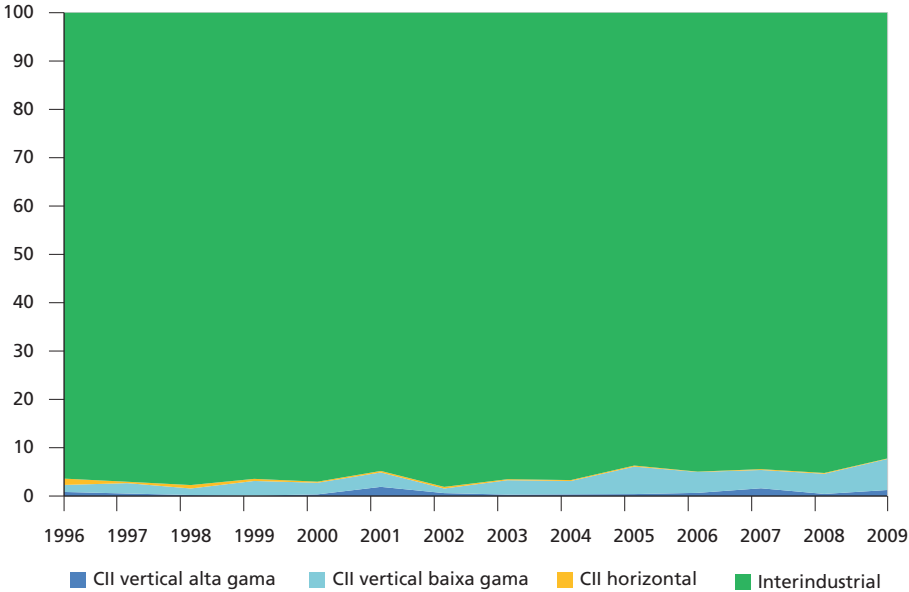
O comércio do Paraguai com a Argentina é fundamentalmente do tipo interindustrial. O comércio de duas vias não superou os 4% em média no período considerado, embora nos extremos tenha aumentado de 4% para 8%. Desde 2003, dentro do comércio de duas vias, ganha o comércio vertical de baixa gama, quer dizer, aquele que tem o Paraguai como o exportador de menor valor unitário (tabela 2 e gráfico 4).

TABELA 2
Especialização comercial: fluxos Paraguai-Argentina (1996-2009)

Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	5,78	0,85	18,43	1,26
Vertical baixa gama	9,92	1,45	94,34	6,43
Horizontal	8,93	1,31	1,54	0,11
Interindustrial	658,20	96,39	1.352,45	92,21
Total	682,83	100,00	1.466,77	100,00

Fonte: Comtrade.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 4
Especialização comercial: fluxos Paraguai-Argentina (1996-2009)
(Em %)



Fonte: Comtrade.
Elaboração dos autores.

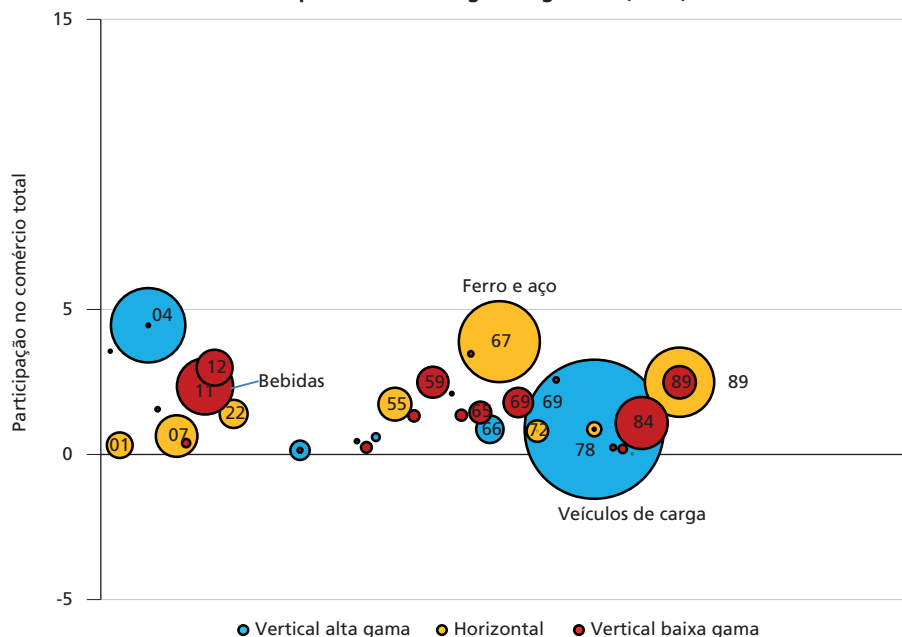
Analisando os setores que explicavam o comércio de duas vias no ano de 1996, o gráfico 5 reflete a importância do setor de veículos de carga e do de cereais e preparados de cereais, no comércio de duas vias verticais de alta gama, sendo o primeiro de 40% e o segundo de 22% dos referidos fluxos.

O comércio de duas vias que tem o Paraguai como exportador de menos valor unitário é explicado fundamentalmente pelos setores de bebidas (16%), roupas e acessórios (15%), tabaco (12%), produtos de metal (9%) e artigos manufaturados diversos (9%).

O comércio de duas vias do tipo horizontal está explicado principalmente por ferro e aço (23%), artigos manufaturados diversos (20%) e café, chá, cacau e especiarias e suas preparações (12%).

GRÁFICO 5

Comércio de duas vias por setores: Paraguai-Argentina (1996)



Fonte: Comtrade.

Elaboração dos autores.

Obs.: tamanho da bolha = importância da categoria.

Em 2009 (gráfico 6), o comércio intraindustrial evidencia-se mais concentrado em poucos setores. O classificado como DV-VA concentra-se em produtos medicinais e farmacêuticos (79%); o classificado como DV-VB concentra-se em gás natural e manufaturado (34%), artigos manufaturados diversos (16%) e bebidas; e os fluxos DV-H em manufaturas de borracha (35%), e fios, tecidos, artigos confeccionados em fibras têxteis e conexos (26%).

O comércio entre Paraguai e Argentina tem uma menor especialização intraindustrial, diferente do que se evidenciava para o comércio entre os sócios de maior tamanho do bloco. O comércio intrarregião do país de menor desenvolvimento relativo do Mercosul é fundamentalmente do tipo interindustrial.

Gráfico de bolhas (Bubble Chart) mostrando a participação no comércio total (Y-axis, escala de -5 a 15) em função da categoria de comércio (X-axis, com setores rotulados: Sementes e frutos oleaginosos, Produtos medicinais e farmacêuticos, Produtos de borracha). As bolhas são coloridas e dimensionadas de acordo com a categoria de comércio:

- Vertical alta gama:** Bolhas azuis.
- Horizontal:** Bolhas amarelas.
- Vertical baixa gama:** Bolhas vermelhas.

Os dados principais exibidos no gráfico são:

Sector	Categoria	Participação no comércio total (aprox.)	Valor numérico na bolha
Sementes e frutos oleaginosos	Vertical baixa gama	14	-
Produtos medicinais e farmacêuticos	Vertical alta gama	4	54
Produtos de borracha	Horizontal	0	62
Produtos de borracha	Horizontal	1	65
Produtos de borracha	Horizontal	4	3
Produtos de borracha	Horizontal	1	2
Produtos de borracha	Horizontal	0	84
Produtos de borracha	Vertical baixa gama	2	89

Pode ser observado como o comércio de duas vias do Paraguai e Argentina tende a se concentrar no final do período considerado; evidencia-se uma menor quantidade de setores com um componente deste tipo de especialização. O comércio DV-VA, que estava fortemente concentrado somente em dois setores (veículos e cereais) no início do período, concentra-se ainda mais – mas em medicamentos – no final. O comércio DV-VB continua concentrando-se nos setores de bebidas e manufaturados diversos (ambos aumentam sua participação na categoria) e roupas e acessórios (embora a sua participação seja reduzida), mas as sementes e frutos oleaginosos, que antes não eram importantes nestes fluxos, agora são o setor majoritário. O DV-H variou sua composição parcialmente, já que alguns dos setores importantes em 1996, como o ferro e aço e máquinas especiais para determinadas indústrias, continuam sendo centrais, embora com uma participação menor no caso do primeiro.

Como pode ser visto na tabela 3, os intercâmbios do Paraguai como o sócio de maior tamanho do Mercosul, assim como se evidenciava para os intercâmbios com a Argentina, são principalmente de uma via. O comércio de duas vias com o Brasil não chega a 2% em 1996, mas em 2009 cresce um pouco acima dos 6% e se evidencia um aumento de importância do comércio de duas vias vertical de baixa gama.

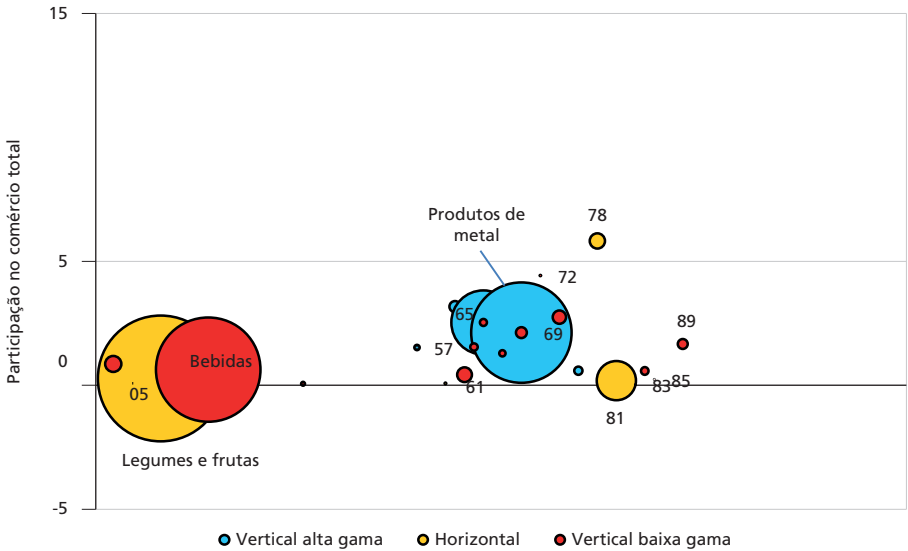
TABELA 3
Especialização comercial: fluxos Paraguai-Brasil (1996-2009)

Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	5,89	0,39	46,59	2,06
Vertical baixa gama	16,49	1,10	63,61	2,81
Horizontal	1,51	0,10	27,57	1,22
Interindustrial	1.478,83	98,41	2.122,74	93,91
Total	1.502,72	100,00	2.260,51	100,00

Fonte: Comtrade.
Elaboração dos autores.

Como reflete o gráfico 7, em 1996 os fluxos de comércio intraindustrial de alta gama concentram-se em manufaturas de metais (49%) e fios, e tecidos e artigos confeccionados em fibras têxteis e conexos (31%). Os fluxos verticais de baixa gama são fundamentalmente do setor de bebidas (51%) e, em segundo lugar, com uma participação bastante menor, os animais vivos (8%). O comércio classificado como DV-H encontra-se fortemente concentrado em frutas e legumes (61%).

GRÁFICO 7
Comércio de duas vias por setores: Paraguai-Brasil (1996)

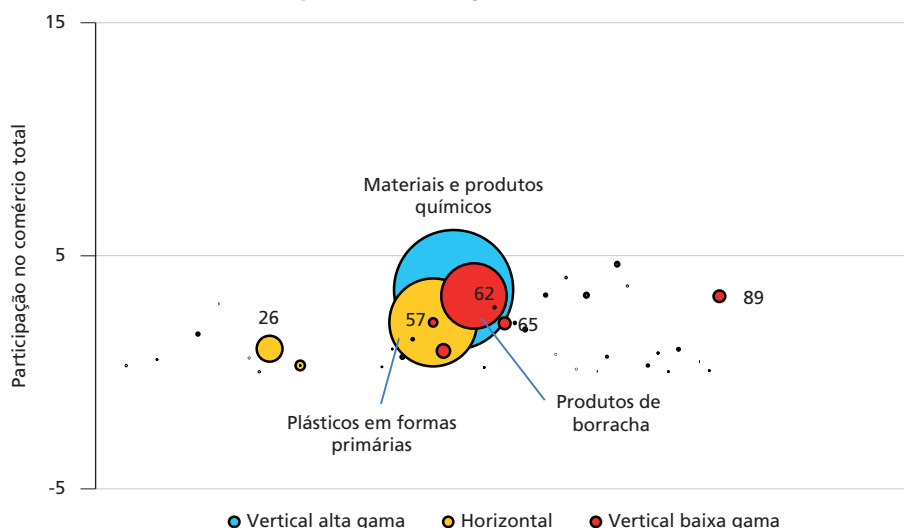


Fonte: Comtrade.
Elaboração dos autores.
Obs.: tamanho da bolha = importância na categoria.

Em 2009 (gráfico 8), os fluxos comerciais correspondentes a DV-VA encontravam-se fortemente concentrados nos materiais e produtos químicos, setor que corresponde a 87% do intercâmbio nesta categoria. O comércio classificado como DV-VB encontra-se explicado fundamentalmente pelas manufaturas de borracha em 48% e por plásticos em formas primárias (10%). Os intercâmbios de duas vias horizontais concentram-se no setor de plásticos em formas primárias (64%) e fibras têxteis (19%).

GRÁFICO 8

Comércio de duas vias por setores: Paraguai-Brasil (2009)



Fonte: Comtrade.

Elaboração dos autores.

Obs.: tamanho da bolha = importância na categoria.

Em suma, o comércio entre o Paraguai e o Brasil é preponderantemente de uma via. O comércio de duas vias entre os dois países encontra-se, tanto em 1996 quanto em 2009, fortemente concentrado setorialmente nas diferentes categorias estudadas, embora a composição setorial modifique-se fortemente no final do período estudado.

4.4 Uruguai-Argentina

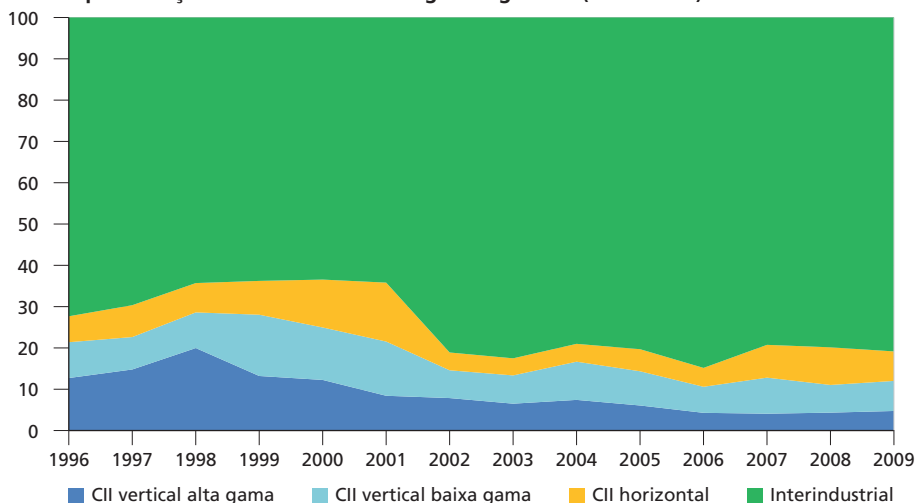
Como se pode ver na tabela 4 e no gráfico 9, o comércio de uma via é preponderante entre o Uruguai e a Argentina. Por seu turno, o comércio de duas vias perdeu importância, partindo de um nível de 28% e passando a um nível de 19% no ano de 2009. Os fluxos de comércio verticais de alta gama, que eram os mais importantes no início do período, reduziram sua importância no total do comércio intraindustrial a partir de 2000.

TABELA 4
Especialização comercial: fluxos Uruguai-Argentina (1996-2009)

Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	121,85	12,71	93,48	4,74
Vertical baixa gama	83,09	8,67	143,59	7,28
Horizontal	60,22	6,28	140,97	7,14
Interindustrial	693,36	72,34	1.595,37	80,84
Total	958,52	100,00	1.973,41	100,00

Fonte: Comtrade.
 Elaboração dos autores.

GRÁFICO 9
Especialização comercial: fluxos Uruguai-Argentina (1996-2009)



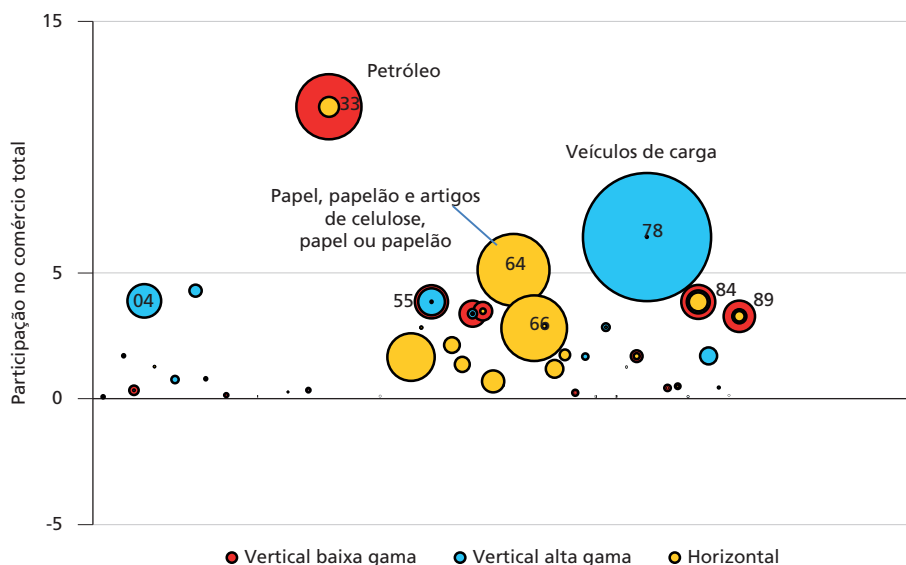
Fonte: Comtrade.
 Elaboração dos autores.

Em 1996 (gráfico 10), os intercâmbios do Uruguai com a Argentina dentro do comércio de duas vias vertical de alta gama estavam principalmente explicados pelo setor de veículos de carga (36%), cereais e preparados de cereais (9%), óleos essenciais e resinosos, e produtos de perfumaria e toucador e para polir e limpar (8%). Os intercâmbios verticais de baixa gama concentram-se em petróleo, derivados e conexos (18%), roupas e acessórios de vestir (10%), artigos manufaturados diversos (9%), óleos essenciais e resinosos, e produtos de perfumaria e preparados de toucador e para polir e limpar (9%). O comércio de duas vias horizontal concentra-se em papelão e artigos de celulose, de papel ou de papelão

(20%), manufaturas de minerais não metálicos (18%), e matérias-primas para tintas, curtumes e corantes (13%).

GRÁFICO 10

Comércio de duas vias por setores: Uruguai-Argentina (1996)



Fonte: Comtrade.

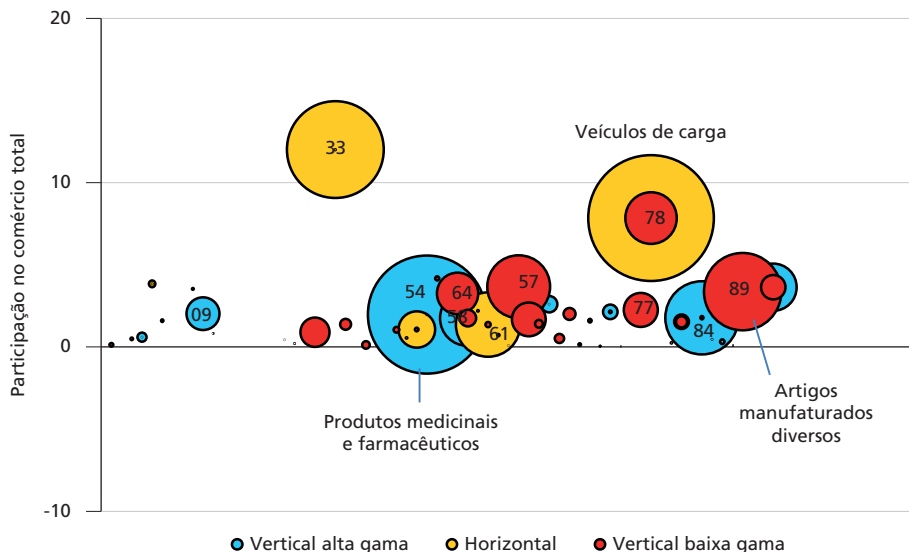
Elaboração dos autores.

Obs.: tamanho da bolha = importância da categoria.

Em 2009 (gráfico 11), a especialização intraindustrial vertical de alta gama encontra-se muito concentrada nos setores de produtos medicinais e farmacêuticos, de roupas e acessórios e de plásticos em formas primárias, que correspondem a 25%, 16% e 12%, respectivamente, dos intercâmbios sob esta categoria. Os intercâmbios de baixa gama estão menos concentrados, e os principais setores dentro destes são artigos manufaturados diversos (16%), papelão e artigos de celulose, papel e papelão (13%), e veículos de carga (11%). O comércio DV-H está fundamentalmente explicado por veículos de carga (27%), petróleo, derivados e conexos (21%) e couro e manufaturados de couro (14%).

GRÁFICO 11

Comércio de duas vias por setores: Uruguai-Argentina (2009)



Fonte: Comtrade.

Elaboração dos autores.

Obs.: tamanho da bolha = importância na categoria.

Nos intercâmbios de duas vias entre o Uruguai e a Argentina, destaca-se que o setor de veículos de carga perde sua importância no comércio DV-VA, mas a aumenta em DV-VB e DV-H. Por sua vez, o petróleo e derivados que, em 1996, tem uma forte presença nos intercâmbios DV-H e DV-VA, conserva sua importância no comércio de DV, mas fundamentalmente no de tipo horizontal, uma vez que continua sendo um setor de presença destacada no comércio bilateral total. Um setor com um comportamento de especial relevância no DV-VA é o de produtos medicinais e farmacêuticos, que ganha forte importância na categoria.

4.5 Uruguai-Brasil

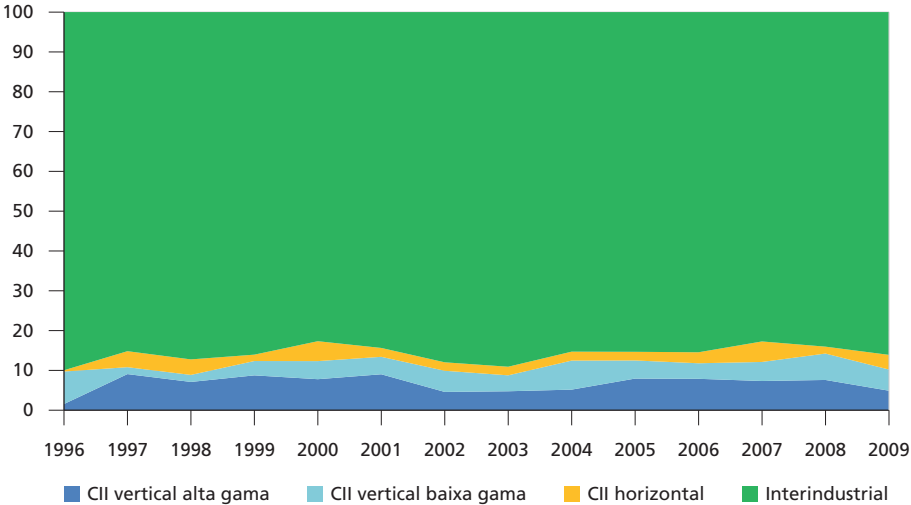
O comércio do Uruguai com o Brasil é em maior proporção de uma via, os referidos fluxos correspondem a 90% dos intercâmbios em 1996 e 86% em 2009. O comércio de duas vias aumentou sua importância no comércio total de 10% no princípio do período a quase 14% no final. Tal como pode ser apreciado na tabela 5 e no gráfico 12, dentro do comércio intraindustrial são os fluxos de variedades os mais importantes.

TABELA 5
Especialização comercial: fluxos Uruguai-Brasil (1996-2009)

Especialização	1996		2009	
	Em US\$ milhões	(%)	Em US\$ milhões	(%)
Vertical alta gama	13,08	1,53	124,84	4,88
Vertical baixa gama	69,63	8,16	136,16	5,32
Horizontal	2,76	0,32	94,27	3,68
Interindustrial	767,78	89,98	2.203,56	86,12
Total	853,26	100,00	2.558,82	100,00

Fonte: Comtrade.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 12
Especialização comercial: fluxos Uruguai-Brasil (1996-2009)

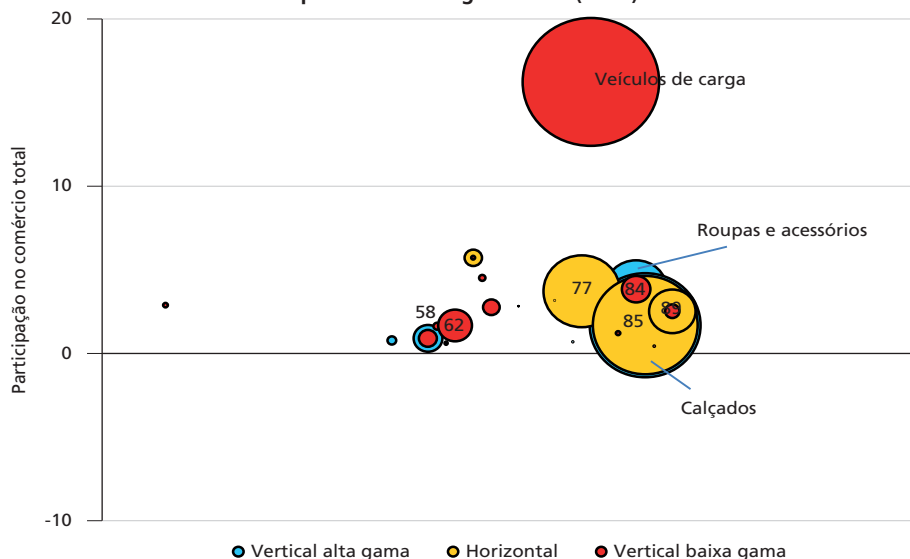


Fonte: Comtrade.
Elaboração dos autores.

A despeito da composição setorial, o gráfico 13 reflete a alta concentração em poucos setores do comércio de duas vias entre o Uruguai e o Brasil. De fato, o setor de roupas e acessórios corresponde a 62% dos intercâmbios verticais de alta gama. Os de baixa gama correspondem fundamentalmente ao setor de veículos de carga (49%) e manufaturas de borracha (12%). A categoria DV-H encontra-se explicada pelos calçados (38%) e máquinas, artefatos e aparelhos elétricos (28%).

GRÁFICO 13

Comércio de duas vias por setores: Uruguai-Brasil (1996)



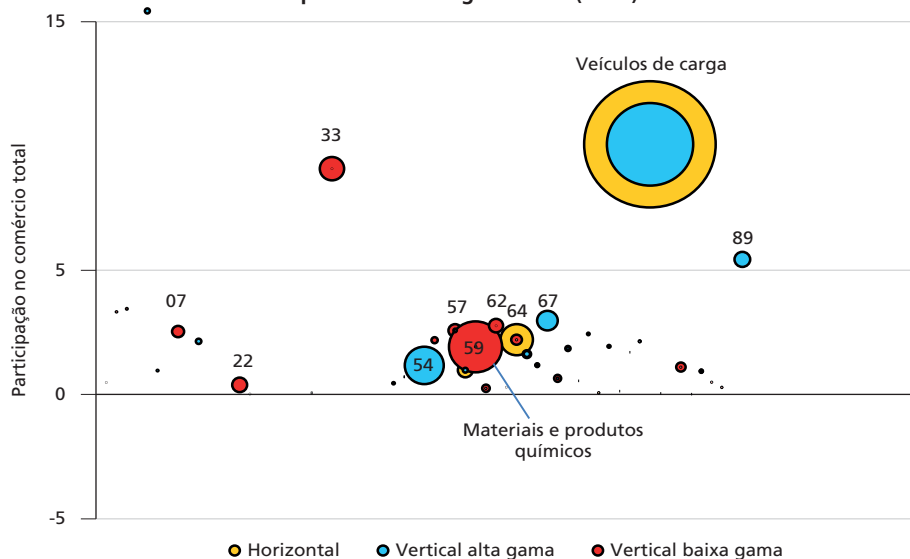
Fonte: Comtrade.

Elaboração dos autores.

Obs.: tamanho da bolha = importância na categoria.

GRÁFICO 14

Comércio de duas vias por setores: Uruguai-Brasil (2009)



Fonte: Comtrade.

Elaboração dos autores.

Obs.: tamanho da bolha = importância na categoria.

Em 2009, os intercâmbios intraindustriais também se evidenciavam muito concentrados setorialmente (gráfico 14). O setor de veículos de carga explica os 40% do comércio vertical de alta gama, seguido pelo setor de produtos medicinais e farmacêuticos, que respondem por 18% destes. O comércio de duas vias vertical de baixa gama explica-se fundamentalmente pelo setor de materiais e produtos químicos (25%), petróleo e seus derivados e conexos (11%), sementes e frutos oleaginosos (7%) e produtos de borracha (7%). Os fluxos DV-H encontram-se fortemente concentrados em veículos de carga, que explica os 61% do setor.

A título de conclusão, evidencia-se como o comércio de duas vias entre o Brasil e o Uruguai tem crescido fortemente. A respeito da composição, os intercâmbios de duas vias – como o comércio total bilateral entre os dois países – destacam novamente o papel principal do setor de veículos de carga. Os setores de calçados e de roupas e acessórios de vestir, que, no início do período, eram importantes, deixam de ter conteúdo de comércio intraindustrial. Outro setor que perde importância é o de manufaturas diversas, embora permaneça um setor importante, mas só para o comércio DV-VA, sendo que antes era central para o intercâmbio de variedades (DV-H). Por sua vez, setores como o farmacêutico e o de químicos ganham importância em 2009.

5 AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS

Em um contexto de marcadas assimetrias produtivas e competitivas, os processos de especialização e complementação produtiva podem ser a chave para facilitar a convergência estrutural entre os Estados-Partes e dar lugar a uma distribuição relativamente equitativa dos benefícios do processo integracionista. Os efeitos virtuosos da integração relacionam-se com o desenvolvimento de vantagens dinâmicas a partir da complementação produtiva e a especialização intrassetorial dos membros do bloco. Em outras palavras, para alcançar um crescimento sustentável em longo prazo e a convergência real das economias, devem produzir-se ganhos de eficiência nas atividades já instaladas e, ao mesmo tempo, promover-se uma diversificação produtiva para setores de maior valor agregado e com melhor inserção nas cadeias globais de valor (Porta, 2008). Assim, é preciso discutir por que isto continua sendo um desafio para o Mercosul.

Considerando um longo período (1996-2009, neste caso), observa-se uma tendência geral para um certo aumento do comércio intraindustrial no Mercosul, com exceção dos fluxos entre o Uruguai e a Argentina. Entretanto, o processo se enquadra em duas realidades diferentes: uma, entre

os sócios de maior tamanho relativo, que registram altos níveis de comércio intraindustrial, ainda que fundamentalmente explicado pelo regime de comércio administrativo do setor automobilístico; outra, que se evidencia nos intercâmbios entre os sócios de menor tamanho relativo com o Brasil e a Argentina, assentada predominantemente por um intercâmbio de uma via, ainda mais marcada no caso do Paraguai.

Se as trajetórias dos processos de integração produtiva regional podem ser aproximadas por meio da existência do comércio intraindustrial, as evidências disponíveis assinalam que, no caso do Mercosul, os avanços têm sido mais que modestos. Apesar de o componente do comércio intraindustrial ter aumentado em proporções consideráveis, aparece muito concentrados em alguns poucos setores, principalmente o automobilístico, e muito vinculado à existência de regimes especiais temporários e com pouca densidade de ligações. Por sua vez, considerando os setores nos quais figura um componente de comércio desta natureza, trata-se, essencialmente, de um comércio intraempresa.

Nas condições em que foi concebido e regulado, o espaço regional foi relativa e vantajosamente aproveitado pela trama de filiais de empresas multinacionais, que, no ponto de partida, estavam em melhor posição para organizar suas estruturas corporativas de acordo com a situação de livre comércio regional. À medida que as pequenas e médias empresas têm acedido apenas marginalmente às vantagens da especialização regional, os benefícios potenciais da complementação intraindustrial foram distribuídos de maneira desigual e mais em termos regressivos. Neste contexto, cabe perguntar-se por que o Mercosul ainda não conseguiu internalizar os benefícios potenciais que teoricamente lhe são adjudicados nos processos de integração. Uma resposta possível é que a integração produtiva está distante de ser um processo espontâneo, garantido somente pela existência de contextos de livre comércio e que, pelo contrário, requer o cumprimento de certas condições não verificadas neste caso.

A fragilidade do processo de complementação produtiva no Mercosul tem forte correspondência com a ausência ou a fragilidade de suas condições essenciais – conforme colocado na introdução deste capítulo. Com relação ao acesso ao mercado, o Mercosul adotou medidas generalizadas de livre comércio, sem prever considerações sobre as assimetrias competitivas e os mecanismos de administração e gestão de choques adversos. Num contexto de fortes assimetrias em suas estruturas produtivas e sem coordenação de políticas, os acordos de liberalização acabaram sendo de difícil cumprimento para os Estados-Partes, reiterando-se ao longo de todo o processo violações unilaterais da política comercial intra e extrarregião previamente acordada.

Cabe salientar que, em paralelo à instalação e desenvolvimento das primeiras etapas do processo de integração regional, os países do Mercosul atravessaram um processo de mudança estrutural que tendeu a especializá-los em suas vantagens comparativas estáticas, ao mesmo tempo em que foi reduzida a densidade das redes produtivas domésticas e foram fortemente desarticulados os respectivos sistemas nacionais de inovação. Neste contexto, predominaram as estratégias nacionais direcionadas a tirar vantagem das regras de livre acesso e, mais que coordenação, deu-se um processo de concorrência de políticas dentro do mercado regional. Mais ainda, algumas ações acordadas acabam sendo corrosivas para as possibilidades de complementação produtiva. Este é o caso das políticas de admissão temporária de importações ou as de zonas francas internas, originalmente destinadas a favorecer a posição dos países de menor desenvolvimento relativo, e depois estendidas a todos os membros e consolidadas como exceções permanentes.

Mencionadas essas fragilidades, é necessário considerar também algumas iniciativas que poderiam melhorar o panorama. Todos os Estados-Partes têm desenvolvido instrumentos no âmbito nacional para o fortalecimento da competitividade das empresas – principalmente das pequenas e médias –, a fim de evitar os vazamentos transfronteiriços negativos. É necessário gerar mecanismos de coordenação destes instrumentos e dotá-los de uma dimensão e uma vocação regional. De qualquer forma, apesar de ser possível reconhecer que certas *políticas transversais* são necessárias para promover a competitividade da estrutura produtiva, torna-se imprescindível hierarquizar a *lógica setorial* no projeto institucional do Mercosul. Por sua vez, com a finalidade de avançar relativamente rápido nas iniciativas de integração produtiva, mais que a harmonização de regras setoriais gerais, deve-se fortalecer os acordos sobre a base de *projetos específicos*. Por exemplo, o megaprojeto de investimento da Petrobras para a exploração da bacia do pré-sal pode gerar amplas oportunidades de negócio para a região por meio da formação de uma rede de fornecedores de equipamentos, componentes e outros serviços. O mesmo pode-se pensar para o projeto de integração da cadeia produtiva regional do setor naval.

A inserção de *cadeias globais de valor* (CGV) pode motorizar outro eixo de integração produtiva, fornecendo oportunidades de acesso a recursos-chave como o financiamento, as capacidades de gestão e as tecnologias de fronteira. Entretanto, as empresas da região ainda não conseguiram alcançar uma inserção de sucesso, na medida em que se situam em elos de menor agregação de valor e com escassos vínculos com a estrutura produtiva local. E em relação à tração da demanda asiática sobre os produtos primários, abre-se um cenário favorável à especialização, em função das vantagens comparativas estáticas dos países do bloco. Torna-se necessário evitar o potencial desincentivo ao estabelecimento de instrumentos para a diversificação do padrão produtivo e comercial, e aproveitar as novas condições de maior folga financeira para avançar na constituição de cadeias produtivas regionais.

REFERÊNCIAS

AECID – AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO. La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR. **Anais...** Montevideo: AECID, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Wm1yvh>>.

BIANCO, C.; MOLDOVAN, P.; PORTA, F. **La internacionalización de empresas brasileñas en Argentina: estrategias y factores de atracción**, Documento de Proyecto, CEPAL, Santiago de Chile, Buenos Aires, 2008.

FONTAGNÉ, L.; FREUDENBERG, M. **Intra-industry trade: methodological issues reconsidered**. Paris: Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales – CEPII, 1997. (Working Paper, n. 97-01). Disponível em: <<http://goo.gl/y8D2BB>>.

FONTAGNÉ, L.; FREUDENBERG, M.; GAULIER, G. **Disentangling horizontal and vertical intra-industry trade**. Paris: Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales – CEPII, 2005. (Working Paper, n. 2005-10). Disponível em: <<http://goo.gl/TTxruS>>.

HIRATUKA, C. Desenvolvimento de cadeias de valor regionais. LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN LA NUEVA AGENDA DEL MERCOSUR, 2010. Montevideo, Uruguay. **Anais...** Montevideo: AECID, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/Wm1yvh>>.

PORTA, F. **Integración productiva en el MERCOSUR: condiciones, problemas y perspectivas**. Washington: BID, 2008. (Nota técnica).

UN – UNITED NATIONS. **United Nations Commodity Trade Statistics Database**. New York, [s.d.]. Disponível em: <<http://comtrade.un.org/>>.

VARSKY, H.; GENEYRO, R. La integración productiva en la nueva agenda del MERCOSUR. *In*: CAETANO (Coord.). **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

DURÁN LIMA, J. E.; LO TURCO, A. El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y potencial exportador. *In*: TERRA, M.I.; DURÁN LIMA, J. (Coords.). **Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales?** Montevideo: Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2010. (Serie Red-Mercosur, n. 18).

GIPMERCOSUR – GRUPO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA DEL MERCOSUR. Disponível em: <<http://www.gipmercursosur.org/>>.

LUCANGELI, J. La especialización intraindustrial en el MERCOSUR. **Serie Macroeconómica del Desarrollo**, Santiago de Chile, CEPAL, n. 64, 2007.

MERCOSUR – MERCADO COMÚN DEL SUR. Disponível em: <<http://www.mercosur.int>>.

PORTA, F. Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el MERCOSUR. LA INTEGRACIÓN PRODUCTIVA EN LA NUEVA AGENDA DEL MERCOSUR, 2010. Montevideo, Uruguay. **Anais...** Montevideo: AECID, 2010.

ANEXO A

DETALHAMENTO DAS CATEGORIAS CUCI REV. 3

CUCI R3	Detalhamento
00	Animais vivos não incluídos no capítulo 3
01	Carne e derivados de carne
02	Produtos lácteos e ovos de aves
03	Pescado (não incluídos os mamíferos marinhos), crustáceos, moluscos e invertebrados aquáticos e seus derivados
04	Cereais e derivados de cereais
05	Legumes e frutas
06	Açúcares, derivados de açúcar e mel
07	Café, chá, cacau, especiarias e seus derivados
08	Ração para animais (exceto cereais sem moer)
09	Produtos e derivados comestíveis diversos
11	Bebidas
12	Tabaco e seus produtos
21	Couros, peles e peles finas sem curtir
22	Sementes e frutas oleaginosas
23	Borracha bruta (inclusive a borracha sintética e regenerada)
24	Cortiça e madeira
25	Celulose e resíduos de papel
26	Fibras têxteis – exceto as mechas (tops) e outras formas de lã penteada – e seus resíduos (não manufaturadas em fiados, fios ou tecidos)
27	Fertilizantes em bruto, exceto os do capítulo 56, e minerais em bruto (exceto carvão, petróleo e pedras preciosas)
28	Minérios e dejetos de metais
29	Produtos animais e vegetais brutos, n.e.p.
32	Hulha, coque e briquetes
33	Petróleo, produtos derivados de petróleo e produtos conexos
34	Gás natural e manufaturado
35	Energia elétrica
41	Óleos e gorduras de origem animal
42	Óleos e gorduras fixos de origem vegetal, bruto, refinados ou fracionados
43	Óleos e gorduras de origem animal ou vegetal, elaborados; ceras de origem animal ou vegetal; misturas ou preparados não comestíveis de gorduras ou óleos de origem animal ou vegetal, n.e.p.
51	Produtos químicos orgânicos
52	Produtos químicos inorgânicos
53	Matérias-primas para tintas, curtumes e corantes

(Continua)

(Continuação)

CUCI R3	Detalhamento
54	Produtos medicinais e farmacêuticos
55	Óleos essenciais e resinosos e produtos de perfumaria, preparados de toucador e para polir e limpar
56	Fertilizantes (exceto os do grupo 272)
57	Plásticos em formas primárias
58	Plásticos em formas não primárias
59	Matérias e produtos químicos, n.e.p.
61	Couro e manufaturados de couro, n.e.p. e peles finas curtidas
62	Manufaturas de borracha, n.e.p.
63	Manufaturas de cortiça e madeira (exceto móveis)
64	Papel, papelão e artigos de celulose, de papel ou de papelão
65	Fios, tecidos e artigos confeccionados com fibras têxteis, n.e.p. e produtos conexos
66	Manufaturas de minerais não metálicos, n.e.p.
67	Ferro e aço
68	Metais não ferrosos
69	Manufaturas de metais, n.e.p.
71	Maquinário e equipamentos geradores de energia
72	Máquinas especiais para determinadas indústrias
73	Máquinas para trabalhar metais
74	Maquinaria e equipamento industrial em geral, n.e.p., e partes e peças de máquinas, n.e.p.
75	Máquinas de escritório e máquinas de processamento automático de dados
76	Aparelhos e equipamentos para telecomunicações e para gravação e reprodução de som
77	Maquinário, aparelhos e artefatos elétricos, n.e.p., e suas partes e peças elétricas (inclusive as contrapartes não elétricas de uso doméstico)
78	Veículos de carga (inclusive aerodeslizadores)
79	Outros equipamentos de transporte
81	Edifícios pré-fabricados; artefatos e acessórios sanitários e para sistemas de condução de águas, calefação e iluminação, n.e.p.
82	Móveis e suas partes; camas, colchões, estrados, almofadas e artigos recheados similares
83	Artigos de viagem, bolsas de mão e outros artigos análogos para conter objetos
84	Roupas e acessórios
85	Calçados
87	Instrumentos e aparelhos profissionais, científicos e de controle, n.e.p.
88	Aparelhos, equipamentos e materiais fotográficos e artigos de ótica, n.e.p., relógios
89	Artigos manufaturados diversos, n.e.p.
91	Pacotes postais não classificados conforme sua natureza
93	Operações e mercadorias especiais não classificados conforme sua natureza
96	Moedas (exceto de ouro), que não tenham curso legal
97	Ouro não monetário (exceto minerais e concentrados de ouro)

Fonte: Comtrade.

Obs.: n.e.p. = não especificado ou incluído em outra parte.

RISCOS E OPORTUNIDADES DA INTEGRAÇÃO PRODUTIVA SUL-AMERICANA: UM OLHAR A PARTIR DOS PAÍSES PEQUENOS

Lucas Arce

1 INTRODUÇÃO

Ainda que a região tenha experimentado iniciativas de integração desde a década de 1960, foi na última década, após um importante período, que os projetos regionais transformaram-se em iniciativas relacionadas ao comércio, em que novas dimensões econômicas tornaram a ser colocadas em cena, sendo a produtiva uma das mais importantes.

Os modelos dos anos 1980 e 1990 – exceto determinados acordos (tais como os realizados entre a Argentina e o Brasil para a cooperação e o desenvolvimento em energia nuclear) – trouxeram consigo problemáticas mais relacionadas com a liberalização comercial imperante no âmbito mundial, onde os desafios se concentravam na abertura do comércio de bens e serviços, prevendo que isto traria uma maior racionalização econômica e, portanto, um maior bem-estar para todo o bloco regional. Esta mesma postura de bloco regional “aberto” supunha que a abertura que se dava aos sócios do bloco terminaria, futuramente, sendo a porta de acesso para um acordo global de rebaixamento de impostos, o qual redundaria em bem-estar mundial (IDB, 2002).

Desde os primeiros anos do século XXI, os governos sul-americanos começaram a levar em consideração a necessidade de rever o tipo de integração adotado nas décadas anteriores, ampliando as perspectivas mediante modelos de integração regional mais abrangentes, que incluíam sem *nuances* outros aspectos não contemplados nas propostas do fim do século passado, tais como as agendas de saúde e educação.

Essa abertura das agendas teve uma contrapartida dentro da mesma disciplina econômica. O desafio da integração não somente já tomou parte das discussões teóricas relacionadas às vantagens comparativas advindas do comércio como também de outros campos de estudos relacionados à complementaridade produtiva, tais como a competitividade regional e os sistemas regionais de inovação, que começaram a ser parte da agenda da política pública regional. Na última década, colocou-se cada vez mais em destaque a importância de certas condições prévias para o melhor aproveitamento das oportunidades que fornece a integração regional.

Essas novas agendas permitiram o aparecimento de novos desafios à integração, que haviam estado sob o véu do pensamento econômico neoclássico, imperante nas últimas três décadas do século passado. Os novos desafios, na verdade, não eram tão novos: envolviam aspectos mencionados bem antes pelos pensadores latino-americanos de meados do século XX. Estes desafios eram relacionados à criação das condições sobre as quais se fundamentavam o crescimento econômico e o desenvolvimento da região: o aperfeiçoamento de sistemas de interconexão da infraestrutura de transportes, das telecomunicações e do abastecimento de energia no subcontinente, os quais permitissem maior velocidade nos intercâmbios entre os países sul-americanos. Por seu turno, tornava-se cada vez mais visível a necessidade de propor a construção de coordenações produtivas no âmbito regional, mediante a construção de cadeias de valor regionais que pudessem competir no âmbito internacional.

À luz desse contexto, o objetivo deste trabalho é realizar uma análise dos riscos e da possibilidade de integração produtiva sul-americana sob a perspectiva dos países pequenos. Para isso, depois desta introdução, é feita uma revisão do estado da arte em integração produtiva. Em seguida, são revisados os antecedentes de iniciativas de integração produtiva e seus impactos nos países pequenos. Após esta revisão, analisam-se a integração produtiva sul-americana e seus possíveis impactos à luz da integração asiática. E, por fim, realiza-se uma série de considerações.

2 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA: CONCEITUALIZAÇÃO

A integração produtiva entre os países é um conceito relativamente novo no âmbito latino-americano, embora muito usado atualmente. Para Botto (2009), este conceito de integração produtiva teve seu início no processo de integração europeu.

No contexto de recessão dos anos após a crise do petróleo, a Comunidade Europeia desenvolveu projetos, a fim de evitar guerras comerciais competitivas entre os Estados e os monopólios estatais (campeões nacionais). Estes primeiros planos incluíam a coordenação das ações dos Estados-Partes em setores estratégicos, tais como os setores de tecnologia da indústria do aço, construção, naval, têxteis, construção, e de informação. Além disso, a harmonização das normas de proteção comercial não tarifária, subsídios às indústrias em crises e fomento à fusão de empresas.

Entretanto, e apesar do longo debate que traz consigo esse conceito, a *integração produtiva* com base regional não tem uma definição de caráter definido, e os autores acadêmicos, *policy-makers* e instituições que as levam adiante ainda mantêm certas discussões sobre as arestas que este traz consigo.

Conforme o Programa de Integração Produtiva do Mercosul:

A integração produtiva implica no desenvolvimento conjunto de novas vantagens competitivas a partir da complementação produtiva e a especialização intrassetorial de todos os países do bloco, especialmente para a integração de pequenas e médias empresas da região, e empresas dos países de menor tamanho econômico relativo a processos produtivos regionais. Isso leva à modificação dos padrões produtivos via redesignação de recursos produtivos, modificando o padrão de intercâmbio comercial, levando em consideração uma perspectiva regional (Mercosur, 2008).

Essa visão da integração produtiva é particularmente importante para os países pequenos do bloco, como o Paraguai, que veem nesta o reconhecimento das assimetrias do bloco, além das dificuldades inerentes à sua condição de país mediterrâneo.

Sob outro ponto de vista, o Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir) concebe a integração produtiva como uma ferramenta dos blocos regionais com a potencialidade de gerar maior especialização dos setores produtivos dos sócios, que, por sua vez, deriva da maior complementação, e, assim, dispara vantagens competitivas regionais *vis-à-vis* outras partes do mundo.¹

López e Laplane (2004) relacionam o processo da integração produtiva com o desenvolvimento de cadeias regionais de valor. Reconhecem o *status* crescente, entre os *policy-makers*, das cadeias de valor na explicação para a melhoria da competitividade de uma região. A aceitação desta visão, explicam, demonstra-se na proliferação de iniciativas destinadas a fomentar estas cadeias em um grande número de países com diferentes tipos de desenvolvimento econômico.

De uma maneira esquemática, pode-se assegurar que as características básicas que definem a integração produtiva são: *i*) a busca por complementação entre as unidades produtivas de diferentes zonas e países dentro de um bloco de integração regional; *ii*) a especialização setorial dentro dos blocos; *iii*) e a busca por mais competitividade no âmbito regional, que permita o avanço.

Essas características são as que acompanham a denominação de integração produtiva na maior parte dos trabalhos. A dificuldade para definir o conceito é equivalente à enfrentada para se estabelecerem fontes sustentáveis, para que a referida integração floresça em um processo de integração.

3 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA SOB A ÓTICA DOS PAÍSES PEQUENOS

A integração produtiva é um processo que exige uma grande perícia dos governos no poder para ser realizada com sucesso. Existem três mecanismos que possibilitam realizar uma integração produtiva de sucesso: *i*) a integração de infraestrutura;

1. Para mais informações, consultar a página eletrônica do Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir): <<http://goo.gl/HpkRkl>>.

ii) a coordenação de cadeias produtivas regionais e redes produtivas regionais; e
iii) a derrubada das barreiras tarifárias e não tarifárias para os produtos.

Em primeiro lugar, precisa-se da integração da infraestrutura, a qual permitiria maior interconexão entre as unidades produtivas dos países nas áreas estratégicas para o comércio atual: o transporte, a energia e as telecomunicações.

Em segundo lugar, são necessários marcos normativos e iniciativas estatais para levar adiante a concorrência, complementação e especialização dos diversos atores produtivos nas diferentes cadeias de valor regionais e redes de produção regional. A complementação produtiva nas unidades produtivas sempre tem em si elementos de cooperação e concorrência que só podem ser resolvidos pelo mercado, mas que precisam de regulamentação estadual para florescer.

Em terceiro lugar, a queda das barreiras tarifárias e não tarifárias que criam obstáculos no processo de integração, com base na dificuldade de intercambiar bens acabados, sobretudo os bens intermediários, os quais são a base para os intercâmbios intrassetoriais que dão lugar às redes de produção regional.

Para elucidar a possibilidade de levar por um caminho de sucesso a integração produtiva na América do Sul, serão analisadas as possibilidades destes mecanismos na integração.

3.1 As iniciativas para uma infraestrutura regional: IIRSA

García de la Cruz *et al.* citam as necessidades dos países do Mercosul que devem ser atendidas o quanto antes, as quais poderiam ser extensivas a todos os países da região sul-americana:

A integração econômica do Mercosul está seriamente limitada pela orografia de seu território, muito exigente quanto às características e dificuldades de conexão mediante infraestruturas, ao ponto de existir importantes barreiras físicas que bloqueiam a conquista dos resultados da integração. Além disso, a população está muito concentrada em grandes núcleos urbanos, enquanto que as estradas de ferro conectam as regiões mineiras com as saídas para o mar e não têm papel de articulação de um espaço regional. Também deve-se destacar que o estado das estradas é muito deficiente. Estas circunstâncias tornam sumamente relevantes, para o processo de integração, a dotação de infraestruturas que facilitem tanto o movimento de pessoas como de mercadorias (2010, p. 32, tradução nossa).

Os países pequenos da América do Sul, sobretudo os mediterrâneos, precisam de uma infraestrutura de transporte fluida, que permita que suas empresas sejam competitivas tanto no mercado intrarregional como também no mercado extrarregional. A falta desta infraestrutura é uma das principais dificuldades enfrentada pelo Paraguai para comercializar com outros países (Servín, 2008).

Em 2000, durante a I Reunião de Presidentes Sul-americanos, realizada em Brasília, os ministros dos Transportes, de Minas e Energia e das Telecomunicações dos doze países elaboraram o Plano de Ação para Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul. Este plano de ação determinou uma série de eixos de integração e desenvolvimento (EIDs), os quais se transformariam nas novas referências geoeconômicas para o planejamento territorial sul-americano. Estas ações foram associadas ao desenvolvimento de processos setoriais de integração (PSIs), os quais foram definidos como espaços para a identificação e resolução de obstáculos dos tipos normativo e institucional, com o objetivo de melhorar a competitividade e promover o crescimento sustentável da região.

As atividades desenvolvidas no programa Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), desde o princípio, têm procurado identificar os requerimentos de tipo físico, normativo e institucional para o planejamento e a implementação da infraestrutura que crie as bases de sustentação para a maior integração sul-americana. Para isso, a IIRSA concentrou esforços em três âmbitos principais: *i)* na coordenação de planos e investimentos; *ii)* na compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais associados; e *iii)* na geração de mecanismos inovadores de financiamento público e privado.

Nesse sentido, foram elaboradas nove linhas de ação (IIRSA, 2011),² a serem seguidas por tal iniciativa. Em primeiro lugar, projetar uma visão mais integral da infraestrutura, que tenha seu centro no desenvolvimento sinérgico do transporte, da energia e das telecomunicações. Deve contemplar também a inter-relação com a infraestrutura social, os aspectos ambientais e as tecnologias da informação baseadas no conhecimento. Esta visão deve concordar com as possibilidades reais de financiamento e investimento existentes.

Em segundo lugar, enquadrar os projetos dentro de um planejamento estratégico a partir da identificação dos EIDs regionais. Desta forma, procura-se maior eficiência nos investimentos, coordenando os planos das obras a serem realizadas pelos diversos países e enquadrando-as em uma visão estratégica da integração que outorgue prioridade aos grandes eixos de integração e desenvolvimento regionais.

Em terceiro lugar, modernizar e atualizar os sistemas regulatórios e institucionais nacionais que normatizam o uso da infraestrutura. Dando, deste modo, maior ênfase aos aspectos regulatórios e institucionais, que com muita frequência não permitem que se utilize adequadamente a infraestrutura existente, em especial no que concerne às passagens de fronteira e aos sistemas de transporte multimodal e aéreo.

2. As nove linhas de ação foram reelaboradas pelo autor com base nas exibidas pela página eletrônica do Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Caso haja qualquer dúvida ou discrepância com o texto, deve-se consultar o original.

Também se procura avançar na harmonização regulatória e regulamentar para permitir o desenvolvimento de novos investimentos e aperfeiçoar o uso dos já existentes.

Em quarto lugar, postula-se que se deve avançar na harmonização de critérios para o projeto e a avaliação técnica, econômica e ambiental integrada dos projetos de infraestrutura regionais, de modo a assegurar a sustentabilidade e minimizar os riscos de discricionariedade na seleção e apoio destes.

Em quinto lugar, propõe-se a adoção de um foco proativo na consideração das implicações ambientais e sociais dos projetos de infraestrutura, estabelecendo critérios próprios e normas comuns, bem como a coordenação de ações. Focam-se os temas ambientais não só do ponto de vista da mitigação dos impactos não desejados destes, mas também como uma oportunidade para o aproveitamento integral e enriquecimento dos projetos.

Em sexto lugar, objetiva-se que as obras de infraestrutura gerem a maior quantidade possível de impactos locais de desenvolvimento, evitando que sejam somente corredores entre os mercados principais.

Em sétimo lugar, procuram-se mecanismos para a definição e seleção dos projetos que tenham efetiva participação, bem como a contribuição ativa das comunidades envolvidas e do setor privado interessado no financiamento, na construção e na operação de tais projetos.

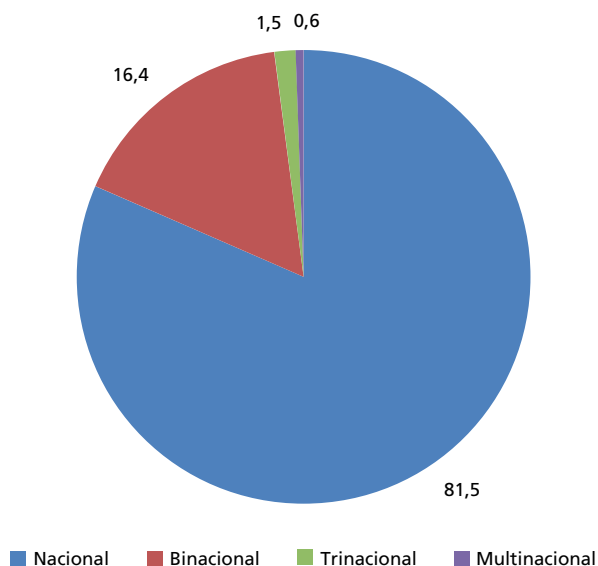
Em oitavo lugar, estabelecem-se mecanismos para a gestão e o financiamento compartilhados de projetos de integração física, com base em experiências como a do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a da Corporação Andina de Fomento (CAF) e a do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

Por último, esse esforço inclui a busca de soluções inovadoras entre os governos e os organismos financeiros multilaterais que encorajem a participação do capital privado, mediante estratégias comuns, bem como soluções e instrumentos criativos, com uma adequada distribuição de riscos e benefícios entre os setores público e privado participantes.

Há dez anos do começo da iniciativa, o IIRSA conta com 531 projetos cadastrados em sua base de dados, dos quais 81,5% são de iniciativa nacional; 16,4%, binacional; 1,5%, trinacional; e 0,6%, multinacional (gráfico 1). Esta porcentagem de projetos nacional mostra as fragilidades da infraestrutura no âmbito interno, levando-se em consideração que o projeto IIRSA tem apenas uma década. A falta de conexão para dentro dos países da América do Sul é tão grave como a falta de interconexão entre eles. Este exemplo mostra que o problema dos países sul-americanos poderia ter fundamento nas dificuldades que acarretam para as

nações de renda média e média-baixa realizarem investimentos onerosos de longo prazo, sem um retorno efetivo rapidamente.

GRÁFICO 1
Quantidade de projetos por origem da iniciativa
(Em %)



Fonte: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA, 2011).
Elaboração do autor.

Ao fazer um exame mais minucioso, observando-se os países que têm mais projetos registrados, sobressai a alta concentração de projetos nos dois maiores países do subcontinente (Argentina e Brasil). É de se salientar a importante quantidade de projetos que possuem o Paraguai e a Bolívia, dois dos países mais prejudicados pela falta de investimento em infraestrutura, devido à sua posição geográfica (tabela 1). Isto porque estes países são os únicos que não possuem uma saída para o mar; portanto, a falta de interconexões faz que tenham poucas saídas de seus produtos ao exterior, encarecendo demais o custo do frete. Além disso, trata-se dos países mais pobres da região, com Estados (sobretudo no caso do Paraguai) com uma fragilidade institucional e uma falta de recursos que os impedem de desenvolver planos de desenvolvimento de infraestrutura por si próprios. A entrada de fundos, por meio de empréstimos leves para a infraestrutura, e a ação de iniciativas no âmbito regional, como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), são, então, novas oportunidades para construir a conectividade necessária para aumentar o torrencial de intercâmbios de bens e pessoas.

TABELA 1
Quantidade de projetos no IIRSA por país envolvido

Posição	País	Quantidade de projetos
1	Argentina	161
2	Brasil	87
3	Peru	68
4	Paraguai	64
5	Bolívia	53
6	Chile	53
7	Equador	45
8	Uruguai	40
9	Colômbia	38
10	Venezuela	23
11	Guiana	7
12	Suriname	7

Fonte: IIRSA (2011).
 Elaboração do autor.

Os projetos do IIRSA são financiados, em sua grande maioria, pelo setor público (74%), enquanto o setor privado financia 12%. O restante (14%) é financiado por ambos os setores. Isto mostra a necessidade de possuir mecanismos regionais de financiamento, devido à quantidade de dinheiro que isto supõe para os Estados com menor capacidade de endividamento.

Entre os 531 projetos incluídos na iniciativa, os mais representativos encontram-se em dois tipos de projeto: os considerados “âncora” e os pertencentes à Agenda de Implementação Consensual do IIRSA, conhecidos como AICs.

Os “projetos-âncora” são aqueles que, com sua existência, dão sentido à formação do grupo e viabilizam as sinergias entre os Estados intervenientes. Cada grupo de projetos do IIRSA forma-se em torno de um projeto-âncora ou de um projeto de projeto-âncora já existente. Trata-se do projeto que é identificado como o gargalo da garrafa ou o elo perdido da rede de infraestrutura que impede o melhor aproveitamento dos potenciais benefícios do grupo de projetos. Neste aspecto, foi identificada uma grande quantidade de projetos para o melhoramento viário e fluvial (tabela 2). Por seu lado, os projetos relacionados à energia concentram a maior parte do gasto executado: isto responde ao gasto já realizado para a construção da hidrelétrica paraguaio-brasileira Itaipu. Além disso, estima-se que, em fins de 2011, 15% estariam concluídas; 42%, em execução; 30%, em pré-execução; e 12%, em acabamento. Isto implica que já foi ultrapassado o tempo estimado para o término destes projetos. A celeridade em sua culminação permitirá aprofundar as sinergias produtivas na América do Sul.

TABELA 2
Projetos-âncora do IIRSA conforme a quantidade de projetos e o gasto orçamentário

Tipo de projeto	Quantidade de projetos	Despesa atual (US\$ milhões)
Comunicações/interconexão	1	0,1
Energia/harmonização regulatória	1	380,4
Energia/geração elétrica	1	16.000,0
Transporte/estradas	15	2.992,5
Transporte/fluvial	8	811,7
Transporte/multimodal	2	71,0
Transporte/passagem de fronteiras	5	117,2
Total	33	20.372,9

Fonte: IIRSA (2011).
Elaboração do autor.

Os projetos da AIC do IIRSA, criada em 2004,³ foram priorizados por consenso pelos países em função de serem considerados projetos estratégicos e de alto impacto para a integração física e o desenvolvimento sustentável da região. Trata-se de um conjunto de 31 projetos de integração selecionados na Carteira do IIRSA que pretendem estimular o ambiente de execução desta (IIRSA, 2011). Estes projetos estão principalmente relacionados a projetos de construção de infraestrutura viária (tabela 3). Atualmente, 7% estão concluídos; 61%, em execução; 26%, em pré-execução; e 6%, em acabamento.

TABELA 3
Projetos da Agenda de Implementação Consensual (AIC) do IIRSA conforme a quantidade de projetos e de despesas orçamentárias

Tipo de projeto	Quantidade de projetos	Despesa atual (US\$ milhões)
Comunicações	2	6,3
Energia/gasoduto	1	1.000,0
Transporte/estrada	16	6.681,9
Transporte/ferroviário	2	5.950,0
Transporte/fluvial	1	108,0
Transporte/passagem de fronteira	3	11,5
Transporte/pontes	5	160,0
Transporte/portos	1	105,3
Total	31	2.846,0

Fonte: IIRSA (2011).
Elaboração do autor.

3. Esta agenda foi aprovada pelo Comitê de Direção Executiva da IIRSA, em novembro de 2004, e apresentada aos presidentes da América do Sul na Cúpula de Cusco, de dezembro de 2004.

Esses projetos são de vital importância para o desenvolvimento da região. A consecução destes projetos permitirá consolidar as propostas em estudo e aumentar o volume atual de intercâmbios, bem como começar a edificar os canais para potencializar o comércio intrarregional e o desenvolvimento de cadeias regionais de valor. Aumentar a celeridade em sua culminação é imperativo para a região.

4 A INTEGRAÇÃO PRODUTIVA NO ÂMBITO EMPRESARIAL: CADEIAS DE VALOR REGIONAIS

O segundo ponto relevante para uma integração produtiva implica na criação de cadeias de valor regionais competitivas no âmbito mundial. Gereffi, Humphrey e Sturgeon indicam que a cadeia global de valor é “o processo pelo qual a tecnologia é combinada com *inputs* materiais e de trabalho, e então estes *inputs* processados são montados, vendidos e distribuídos. Uma só empresa pode consistir em um só elo deste processo, ou pode estar integrada verticalmente em grande extensão.”(2005, p. 79, tradução nossa). A visão binária de como a produção global poderia ser organizada, seja por meio dos mercados, seja no interior de empresas multinacionais, é explicada pelos custos de transação econômicos nos termos da complexidade das relações entre empresas e da magnitude com a qual estas envolvem investimentos específicos em uma transação particular – especificidade de ativo (Gereffi *et al.*, 2001).

As cadeias que se instalam na América do Sul a partir de grandes empresas multinacionais e muitas daquelas que foram criadas com sucesso na região, conforme López (2009), utilizam estratégias de *resource* e *market-seeking* em setores primários, em alguns industriais (alimentos, automobilístico, químico, siderurgia, maquinários) e de serviços (por exemplo: comércio e bancos). Este tipo de integração mostra que as cadeias que se desenvolvem na América do Sul, majoritariamente, têm como objetivo o usufruto do mercado regional, sem pensar na expansão para o restante dos mercados do mundo. Este fato mostra a baixa competitividade que adquirem as cadeias da região.

O desafio mais importante no âmbito sul-americano é a transição a partir de economias nacionais com níveis de abertura baixos, com cadeias produtivas fortemente integradas nacionalmente e uma baixa competitividade global em boa parte dos fornecedores de cada cadeia. A transição, então, poderia ser uma boa notícia para os países pequenos, devido à baixa densidade de atividades industriais competitivas dentro de seus territórios nacionais, pois não sofreriam tanto com os ataques da desestruturação de empresas nacionais pouco produtivas; além disso, poderiam receber investimentos daqueles países que, como a Argentina, cada vez têm salários mais altos para os trabalhos de baixa qualificação.

Por seu turno, as cadeias de valor regionais implicam um forte desafio para as pequenas e médias empresas nacionais, que se veem no dilema de cooperar e/ou competir no novo mercado ampliado. Os Estados com menor capacidade de coordenação destas, sem um plano nem um cronograma adequado e sem recursos

para financiar os planos de readequação das pequenas e médias empresas nacionais, sofrerão um impacto muito maior que aqueles que projetaram um plano de médio prazo para o reajuste produtivo, e que também contam com os recursos para realizá-los.

As mudanças necessárias para a adaptação de muitas dessas empresas à concorrência regional não será uma tarefa fácil. Os Estados pequenos, neste aspecto, se veem forçados a buscar soluções particulares para a realidade de seu país. O Paraguai, por exemplo, com uma indústria sem nenhum tipo de proteção até hoje, não terá problemas na adequação produtiva, mas deixará passar uma oportunidade importante enquanto não puder atrair capital externo para a instalação de novas empresas.

Quanto às cadeias de valor regional, estas implicam em uma maior especialização dentro da região das organizações produtivas existentes. Aqui a pergunta é como se dará a apropriação do valor no momento da especialização. A incógnita sobre a apropriação dos benefícios, devido à alta concentração atual nos principais centros de produção industrial da região, aprofunda-se ao se observarem os benefícios obtidos por alguns destes centros produtivos regionais *vis-à-vis* o restante da região (Lo Turco, 2008). Particularmente importante, caso os países não contem com uma forte aglomeração produtiva, como o é o caso do Paraguai.

Os atores produtivos que poderiam exercer a direção dessas coordenações, caso não ocorram fortes investimentos externos, poderiam ser as multinacionais latino-americanas – por exemplo, o banco Itaú, a siderúrgica Techint, ou a alimentícia Arcor). Nos últimos anos, surgiram empresas multinacionais de origem latino-americana (conhecidas como multilatinas), as quais estão desempenhando um papel vital na região para sua integração, com base em investimentos em países latino-americanos, ou assumindo quotas de mercados da região.

Entretanto, mesmo essas empresas não conseguem consolidar seu papel como integradoras da região e exportadoras para o mundo. Conforme Aykut e Goldstein (2007), o investimento destas empresas tem se dado mais dentro da região do que fora desta: o investimento estrangeiro direto tem aumentado significativamente desde a década de 2000. As causas são a onda de saída de multinacionais globais, o que permitiu que empresas latino-americanas pudessem expandir-se na região; o acesso a reservas de petróleo e gás – Petrobras na Argentina, na Bolívia e na Venezuela; e as políticas estatais de integração energética regional – Petróleos de Venezuela (PDVSA) na Argentina, no Brasil, em Cuba etc. Estas razões poderiam implicar oportunidades para a expansão não tanto pelo nível competitivo das empresas, mas por oportunidades geradas pelo contexto econômico – saída de empresas por crises generalizadas no mercado interno dos países –, ou induzidas politicamente – a expansão da PDVSA. O caso da Petrobras é um tipo de investimento por recursos que poderia gerar consequências positivas se fosse possível envolver indústrias locais no processo produtivo da multilatina.

Em outro contexto, ainda que nos últimos anos tenha se dado lugar a importantes empresas com formato de multilatinas, a maior parte destas encontra-se no setor de produção de bens primários e produtos relacionados (tabela 4). Este tipo de setor tem limitantes importantes para que a multiplicação econômica alcance as dimensões que têm os setores onde se localizam as multinacionais com base produtiva na Ásia, pois não utiliza tantos recursos humanos nem materiais que permitam uma explosão econômica em suas zonas de influência, promovendo, assim, o crescimento. Este fato dificulta que se convertam em redes de grande densidade produtiva, inter-relacionadas umas com as outras, enquanto seus produtos são de uma complexidade menor, o que não requer tantos passos, e possuem poucos fornecedores de grande porte.

TABELA 4
Principais setores das maiores multilatinas por quantidade de empresas e quantidade de empregados (2010)

Setores	Quantidade	Empregados
Alimentos	9	422.532
Varejo	5	237.851
Bebidas	4	176.621
Aerolinhas	4	56.665
Cimento	4	78.951
Telecomunicações	3	133.369
Tecnologia	3	10.882
Siderurgia	3	39.565
Petróleo	2	168.868
Autopeças	2	20.966
Engenharia	2	90.613
Celulose	2	-
Naval	2	9.890
Florestal	2	16.752
Outros	19	446.302
Total	66	1.909.827

Fonte: Ranking (2010).
Elaboração do autor.

O fato é principalmente danoso para os países pequenos, uma vez que essas empresas não possuem uma capacidade de atração das empresas nem com base no seu mercado interno, nem com base em um mercado de exportação regional – devido às assimetrias regulatórias e estruturais. Desta maneira, os países pequenos, dentro de um esquema de integração regional, possuem grandes desvantagens no momento de apropriar-se dos benefícios de um mercado ampliado, na medida em

que este mercado possua importantes obstáculos para os intercâmbios e soluções complexas nos casos de conflito, como é a situação atual dos principais esquemas sul-americanos de integração (Mercosul e Comunidade Andina).

4.1 A abertura comercial e os intercâmbios latino-americanos

Apesar dos fortes embates de liberalização comercial dos anos 1990, a América Latina continua sendo um dos lugares com maior quantidade de travas para o comércio internacional. Isto não significou uma abertura para a região que possibilitasse um comércio intrarregional fluido. Conforme um artigo apresentado na revista América Economía:

As barreiras internas entre eles representam 17% dos obstáculos comerciais totais que enfrenta a região. Estas barreiras, particularmente as não tarifárias, somadas a problemas aduaneiros, no transporte e até em esquemas fitossanitários são assuntos pendentes, dizem os analistas. Os atritos internos comerciais na região ficam claros nos arquivos de disputas da Organização Mundial do Comércio (OMC). Das 15 queixas contra o mundo todo que mantém a Argentina, oito são contra países da região. O Chile tem seis de suas dez denúncias contra vizinhos latino-americanos. E no caso da Colômbia, três de suas cinco denúncias ficam no bairro (Reuters, 2011).

Apesar dessas disputas comerciais, na tabela 5 observam-se as taxas de crescimento do comércio intra e extrarregional entre 1980 e 2007. Pode-se ver também que, posteriormente aos anos dos impactos das crises da dívida, o comércio intrarregional tem crescido. Inclusive, no último período (2003-2007), o crescimento tem sido quase tão importante quanto o momento de maior liberalização dos anos 1990. Este crescimento, inclusive, corre paralelo a um crescimento de iguais dimensões no âmbito extrarregional.

TABELA 5
Crescimento médio anual do comércio intra e extrarregional na América do Sul (1980-2007)

Períodos	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004	2003-2007
Comércio intrarregional	-5,6	7,8	20,7	5,7	8,9	23,6
Comércio extrarregional	-4	4,5	11,2	5,4	10,1	23,3

Fonte: Ugarteche (2009).
Elaboração do autor.

5 ÁSIA E AMÉRICA LATINA: RESPOSTAS DIFERENTES A PROBLEMAS SIMILARES

Os resultados obtidos pelo modelo dos países asiáticos fundamentam-se sobre uma base estrutural preparada para o intercâmbio intrarregional, o qual inclusive está permitindo atualmente que países pequenos se aproveitem dos benefícios do crescimento nas economias maiores, como China ou Índia. Basta recordar o importante crescimento, nos últimos anos, de países como o Camboja e o Vietnã, os quais têm crescido, no último quinquênio, a taxas superiores a 5% ao ano (a.a.).

Essa realidade não tem acontecido no entorno dos países sul-americanos. A falta de um desenvolvimento da infraestrutura necessária prejudica principalmente o interesse dos países pequenos que veem na interconexão e na comunicação com os demais países da América do Sul as principais oportunidades para seu desenvolvimento econômico sustentável e com inclusão social.

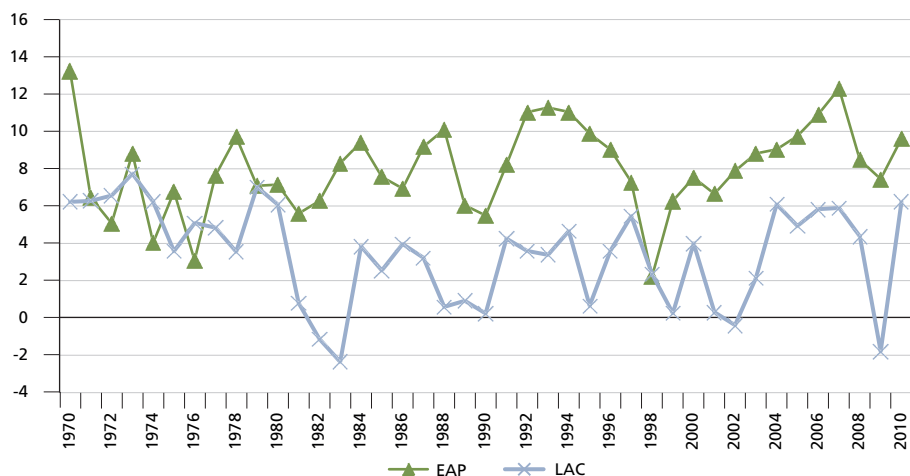
Os mesmos fatores estudados para o caso sul-americano foram levados em consideração para o caso asiático. A Ásia tem se beneficiado de uma integração impulsionada pelo mercado, na qual os grandes fluxos de comércio e de investimento estrangeiro direto (IED) respondem pelo desenvolvimento de infraestrutura, pela elaboração de políticas orientadas para o exterior e pelo estabelecimento de redes internacionais de produção.

5.1 Ásia e América Latina: modelos e trajetórias diferentes

A taxa de crescimento de ambas as regiões começou a divergir fortemente nos anos 1970, quando o surgimento de alguns dos “milagres asiáticos” levou a uma taxa de crescimento com maior aceleração que a taxa de países latino-americanos (gráfico 2). Desde então, o crescimento econômico na Ásia tem sido maior e mais estável que o crescimento latino-americano, o qual nunca encontrou um caminho até a convergência com as aceleradas taxas asiáticas.

GRÁFICO 2

Taxa de crescimento econômico regional: Ásia Oriental e Pacífico (AEP) versus América Latina e Caribe (LAC) (1970-2010)
(Em %)



Elaboração do autor.

Obs.: dados do Banco Mundial. Disponível em: <<http://goo.gl/5bVJQ5>>.

O crescimento asiático não é a única medida que demonstra a decolagem dos níveis de desenvolvimento econômico. Por exemplo, o índice de desenvolvimento humano (IDH) tem melhorado substancialmente na Ásia nos últimos vinte anos (PNUD, 2010). Entre os países que mais têm avançado no IDH, desde 1990 até hoje, encontram-se a China, a Indonésia e a Coreia do Sul. Isto é um indício de melhora na qualidade de mão de obra, a qual tem progredido aceleradamente nas últimas décadas. Este progresso permite assegurar um novo atrativo para a atração de IED, além de ser uma fonte de suas fortalezas, quanto à sustentabilidade do crescimento econômico no longo prazo.

Esse crescimento acelerado da Ásia está relacionado com três fatores específicos do ponto de vista das precondições necessárias para o desenvolvimento:⁴ *i)* a grande quantidade de investimentos em infraestrutura realizada para gerar canais de comunicação entre os países da região; *ii)* a importante função cumprida pelos investimentos das grandes multinacionais para a criação de redes produtivas no âmbito asiático; *iii)* a função da redução dos impostos e das cotas intrazonas para maior fluidez no intercâmbio regional de bens (Dee, 2007).

Desses três fatores, o menos importante tem sido a diminuição dos impostos. A grande quantidade de investimentos na região e os diferenciais de custo produzidos pela abundância de mão de obra barata e por uma boa infraestrutura facilitaram fortemente o processo de comércio intrarregional e o crescimento econômico na região. Por isso, nos itens seguintes, recorrer-se-á a estes últimos.

5.2 Melhoria da infraestrutura física

As corporações multinacionais (tanto asiáticas como não asiáticas) desenvolveram cadeias produtivas internacionais na Ásia. A integração financeira tem apoiado estas mudanças, aumentando o acesso ao crédito e a instrumentos financeiros inovadores. Isto foi acompanhado da liberalização do comércio internacional em âmbito multilateral, regional e bilateral. Neste contexto, a infraestrutura é considerada fundamental para melhorar a competitividade dos países da Ásia, devido à importante redução de custos resultante (Brooks, 2009). A infraestrutura é vista, assim, como um meio de atração dos investimentos internacionais e estrangeiros, haja vista que a posse de um bom sistema de interconexão com a região permite oferecer serviços mais eficientes, aumentar o valor agregado e a rentabilidade, ampliando também os vínculos com outras cadeias de valor e redes de distribuição globais.

Essa importância da infraestrutura no modelo asiático tem uma característica distintiva em relação à área sul-americana. A infraestrutura se transformou em um atrativo a mais, junto com a diminuição dos impostos

4. Esses fatores não levam em consideração fatores de sustentabilidade econômica advindos de políticas estatais internas, como a melhora dos recursos humanos da região, devido às ações nas áreas educacional, de saúde e de alimentação.

na região e a realocização de algumas etapas produtivas trabalho-intensivas por parte das empresas instaladas no Japão e nos primeiros tigres asiáticos (Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan) devido ao aumento da renda nestes países (Yean, Devadason e Heng, 2009).

Na medida em que o atrativo para o investimento produtivo se tornava cada vez mais importante em tamanho, a quantidade de investimentos em infraestrutura foi aumentando (Brooks, 2009). Este processo se transformou em um círculo vicioso em muitos países, onde o maior investimento em infraestrutura permitiu que florescessem novas oportunidades para os investidores, de caráter produtivo. Um exemplo claro deste esquema foi a Malásia, onde houve forte investimento em infraestrutura de transporte desde a sua independência, em 1957. O principal objetivo do investimento em infraestrutura do Estado malaio é assegurar a adequação e o fornecimento de instalações que possam alcançar os requerimentos de desenvolvimento do país. Este investimento permitiu a atração de empresas transnacionais (ETNs), mediante IED, que não apenas contribuiu com as exportações da Malásia, como também com as importações, que aumentaram devido à fragmentação da produção de vários países da Ásia Oriental. Por sua vez, esta vantagem de infraestrutura está levando a uma integração progressiva do país nas redes de produção regionais, forjadas pelas empresas transnacionais que operam no Leste Asiático (Yean, Devadason e Heng, 2009).

5.3 As regiões e a coordenação de atividades produtivas

Diferentemente da América do Sul, onde as multilatinas nascentes não têm ainda real capacidade para levar adiante a complementação produtiva (López, 2009), a maioria das empresas multinacionais tende a instalar-se na região asiática, gerando fortes fluxos de produção intrarregionais. Estas empresas multinacionais asiáticas têm em comum seu nicho de mercado em bens intensivos de mão de obra, com uma grande quantidade de valor agregado acumulado, que tem por objetivo sua venda em todo o mundo ou nos países do primeiro mundo (Berger, 2006).

Aqueles países asiáticos que entram nas cadeias produtivas normalmente o fazem a partir dos elos com menor valor agregado e que precisam de mão de obra barata em abundância. Paralelamente, sob uma perspectiva heterogênea, em que as estratégias variam entre países (Rodrik, 2007), estes empreendimentos mudam a sua natureza na medida em que o país desenvolve recursos e atrativos para o investimento nestes. Por sua vez, a proliferação de pequenas e médias empresas que abastecem estas grandes multinacionais se faz cada vez mais prolífico, fazendo o plexo produtivo mais denso e possibilitando maiores oportunidades no futuro.

As multinacionais asiáticas têm um padrão diferenciado em relação às multinacionais da América do Sul. As multinacionais asiáticas dos países emergentes

encontram-se em setores como o eletrônico, de construção, de metais, de bens de consumo e na indústria do petróleo. A quantidade de empresas multinacionais concentradas em setores que possuem uma alta densidade de atividades produtivas e empresas especializadas (como o setor eletrônico) mostra indícios da capacidade da região asiática para gerar inter-relações em diferentes setores da produção (tabela 6).

TABELA 6
Principais multinacionais em desenvolvimento da Ásia (medidas pela quantidade de ativos) por setores produtivos (2009)

Setor	Quantidade empresa	Quantidade de empregados
Automobilístico	1	49.473
Serviços de negócios	1	70.000
Químico	1	94.268
Construção e bens imóveis	1	190.545
Construção	3	216.770
Diversificado	11	731.460
Equipamentos elétricos e eletrônicos	14	1.391.811
Comida, bebida e trabalho	3	53.791
Metais e produtos metálicos	4	145.814
Veículos a motor	1	78.270
Outros bens de consumo	3	449.717
Outros serviços de consumo	2	52.396
Outros bens de capital	3	55.773
Petróleo (exploração, refinaria e distribuição)	7	1.388.858
Farmacêutico	1	2.484
Telecomunicações	2	45.000
Transporte e logística	4	89.989
Serviços (eletricidade, gás e água)	2	11.949
Comércio atacadista	3	47.738
Total	67	5.166.106

Fonte: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 2011).
Elaboração do autor.

Por seu lado, as multinacionais globais se instalaram ali para produzir e exportar bens a mercados de consumo em países centrais. Empresas de origens diversas (europeias, norte-americanas, japonesas, sul-coreanas, entre outras) têm realizado vínculos produtivos com grandes fornecedores. À medida que a economia mundial torna as empresas cada vez mais estreitamente relacionadas entre si, as empresas multinacionais têm começado a explorar vantagens por meio da criação de cadeias de valor mundiais em produção, logística, desenvolvimento de produtos e outras funções, e se distribuído por todo o mundo, em termos de considerações de custo,

por exemplo: operações de trabalho intensivo que se encontram em países de baixo custo; ou de considerações de conhecimentos e recursos, por exemplo: a localização das operações de I + D nas regiões intensivas em conhecimento (Mathews, 2006).

A América do Sul não conta com um processo de similar profundidade e intensidade como o produzido na Ásia devido, em boa parte, à natureza do IED que se instala na região, e à natureza de suas empresas com mais capacidade de investimento. Por um lado, em sua grande maioria, tais investimentos têm como destino o próprio mercado nacional ou o mercado latino-americano (Aykut e Goldstein, 2007), diferentemente dos investimentos na Ásia, os quais são, em grande medida, para o mercado global. Por seu lado, como foi analisado anteriormente, as empresas próprias da região, que poderiam estar encarregadas deste papel de união do tecido produtivo, concentram-se em atividades que não têm um efeito multiplicador importante nas atividades produtivas, nem implicam em uma grande quantidade de atividades correlacionadas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando-se os mecanismos de integração produtiva tal como têm sido levados adiante na América do Sul, observou-se um grande impulso na mais que necessária integração da infraestrutura no âmbito continental. Apesar de as tentativas de integração dos eixos da IIRSA ainda não estarem concluídas, foi visto como o impulso da melhoria da infraestrutura está levando não só à interconexão dos países na região, como também no âmbito das nações sul-americanas. Nestes aspectos, existe muito por aprender da experiência asiática, a qual mostra a importância do desenvolvimento da infraestrutura como portal do comércio intrarregional e do desenvolvimento endógeno da região.

As dificuldades em relação às coordenações para conseguir a complementação produtiva por meio das redes de produção e cadeias regionais de valor é um dos pontos mais importantes. Como foi visto, nem o IED proveniente da zona extra das multilatinas tem atualmente a capacidade de desenvolver iniciativas que consigam fazer crescer aceleradamente a rede produtiva regional. Neste aspecto, os Estados têm um papel fundamental para induzir a complementação produtiva. Este papel traz riscos importantes para a economia empresarial, que podem implicar em cercear a capacidade dos mercados para responder aos desafios que lhes apresenta a concorrência.

Tudo isso traz uma série de desafios futuros para os setores público e privado dos países da região, no sentido de alcançarem benefícios socioeconômicos conjuntos.

Em primeiro lugar, cabe perguntar-se acerca do papel dos Estados como interlocutores das grandes multinacionais em temas que envolvem o desenvolvimento regional. Durante os últimos anos, os estados sul-americanos têm sido zelosos quanto

à criação de mecanismos de diálogo conjunto com estes grandes conglomerados econômicos no âmbito regional. Seria importante desenvolver espaços de debate público com as empresas mais representativas da América do Sul, para conhecer seus interesses na região e identificar as possibilidades de expansão com potenciais benefícios socioeconômicos para o subcontinente. Esta é uma forma de aliviar as dificuldades consequentes da falta de empresas de grande porte que coordenem atividades no âmbito sul-americano, permitindo acordar uma agenda produtiva de trabalho para os próximos anos.

Em segundo lugar, os Estados nacionais da América do Sul devem atuar como niveladores de oportunidades para as pequenas e médias empresas da região. As pequenas e médias empresas são os empreendimentos produtivos que absorvem mais oferta de trabalho por unidade produtiva. Entretanto, as redes produtivas construídas por estas, dentro da região, são bastante frágeis. Os esforços para aumentar a competitividade das empresas, e para integrá-las em redes produtivas regionais, devem ser mais eficientes e amplos. Provavelmente, os impactos da construção de cadeias e redes produtivas regionais sejam pagos, em grande medida, pelos empreendimentos desta escala.

Dessa forma, os Estados da América do Sul devem tornar-se ativos fornecedores de condições sistêmicas para o desenvolvimento. Este desenvolvimento no âmbito regional, como nunca antes, é visto como uma das maiores oportunidades para se conseguir o bem-estar econômico e social das sociedades sul-americanas.

REFERÊNCIAS

AYKUT, D.; GOLDSTEIN, A. Developing country multinationals: South-South investment comes of age. *In: Industrial development for the 21st century: sustainable development perspectives*. New York: United Nations, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/nLUoGY>>.

BERGER, S. **How we compete**: what companies around the world are doing to make it in today's global economy. 1. ed. New York: Currency Doubleday, 2006.

BOTTO, Mercedes. **Integración Productiva Regional (IPR)**. Argentina: 2009.

BROOKS, D. H. Infrastructure's role in lowering Asia's trade costs. *In: BROOKS, D. H.; HUMMELS, D. (Eds.). Infrastructure's role in lowering Asia's trade costs – Building for trade*. Japan: Asian Development Bank Institute; Cheltenham e Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/C1bvHi>>.

CRUZ, J. -M. G. (Dir.) *et al.* **La integración productiva en Mercosur**: orientaciones para la Unión Europea. Madrid: Fundación Carolina, 2010. (Serie Avances de Investigación, n. 41). Disponível em: <<http://goo.gl/oGQlrK>>.

DEE, P. East Asian economic integration and its impact on future growth. **The world economy**, v. 30, issue 3, Mar. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/1BvEdN>>.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; STURGEON, T. The governance of global value chains. **Review of international political economy**, v. 12, issue 1, Feb. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/UTbSA9>>.

GEREFFI, G. *et al.* Introduction: globalisation, value chains and development. **IDS Bulletin**, v. 32, issue 3, 2001. Disponível em: <<http://www.ids.ac.uk/files/dmfile/gereffietal323.pdf>>.

IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Beyond borders**: the new regionalism in Latin America. Washington: IDB, Oct. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/KbkDLA>>.

IIRSA – INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/M8gKRT>>.

LÓPEZ, A. **Transnacionales, cadenas de valor e integración productiva**. In: SEMINARIO DE INTEGRACIÓN PRODUCTIVA. Montevideo: Secretaría del Mercosur, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/SWDGjz>>.

LÓPEZ, A.; LAPLANE, M. **Complementación productiva en el Mercosur**: perspectivas y potencialidades – 2004. Uruguay: Red Mercosur, dic. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/L9qFoI>>.

LO TURCO, A. Integración regional Sur-Sur y desarrollo industrial asimétrico: el caso del Mercosur. In: MASI, F. (Ed.) *et al.* **Asimetrías en el Mercosur**: ¿impedimento para el crecimiento? (Serie Red Mercosur, n. 12). Montevideo: Red Mercosur, 2008.

MATHEWS, J. A. Dragon multinationals: new players in 21st century globalization. **Asia Pacific journal of management**, Netherlands, v. 23, issue 1, 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/3eb9pk>>.

MERCOSUR – MERCADO COMÚN DEL SUR. **Programa de Integración Productiva del Mercosur** – Mercosur/CMC/DEC n. 12/2008. In: REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO MERCADO COMUM, 35., 2008, San Miguel de Tucumán, República Argentina. San Miguel de Tucumán: CMC, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/IkoxAK>>.

PNUD – PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. **La verdadera riqueza de las naciones:** caminos al desarrollo humano. Madrid: PNUD, 2010. (Informe sobre Desarrollo Humano 2010 – Edición del Vigésimo Aniversario). Disponível em: <<http://goo.gl/QNmUwa>>.

RANKING multilatinas 2010 – Las empresas más globales de América Latina. **América economía**, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/K9d7qE>>.

REUTERS. Crisis global empuja a Latinoamérica hacia el proteccionismo. **América economía**, ago. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/HB1pZq>>.

RODRIK, D. **One economics, many recipes:** globalization, institutions and economic growth. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SERVÍN, M. B. **Facilitando el Comercio entre el Paraguay y la Unión Europea.** 2008. Monografía – University of Manchester, Manchester, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/7KZdvT>>.

UGARTECHE, O. **Aspectos del comercio intrarregional.** In: CONFERENCIA DEL SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE. REUNIÓN DE CONSULTA SOBRE CRISIS FINANCIERA Y COMERCIO: HACIA UNA RESPUESTA INTEGRADA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CARACAS. Venezuela: Sela, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/1CD3Qj>>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **World investment report 2011:** non-equity modes of international production and development. Geneva: United Nations Publication, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/iAQNPh>>.

YEAN, T. S.; DEVADASON, E.; HENG, L.W. Infrastructure and trade costs in Malaysia: the importance of FDI and exports. In: BROOKS, D. H.; HUMMELS, D. (Eds.). **Infrastructure's role in lowering Asia's trade costs** – Building for trade. Japan: Asian Development Bank Institute; Cheltenham e Northampton: Edward Elgar Publishing, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/C1bvHi>>.

IMPORTÂNCIA E DIFICULDADES DA INTEGRAÇÃO ELÉTRICA NA AMÉRICA DO SUL

Nivalde José de Castro
Rubens Rosental
Roberto Brandão
Guilherme de A. Dantas
André Luis da Silva Leite

1 INTRODUÇÃO

A análise do potencial elétrico da América do Sul indica a existência de expressivas reservas de fontes renováveis de energia elétrica, com destaque para a hidroeletricidade, que é o recurso mais eficiente e econômico. No entanto, este potencial não vem sendo explorado por inúmeras razões. Uma delas, e que será o foco analítico deste trabalho, é a falta de uma política estratégica de integração energética dos países da América do Sul que possibilitaria otimizar o uso do potencial hidroelétrico, viabilizando e garantindo três fundamentos centrais para o equilíbrio e a dinâmica do setor elétrico dos países da região: segurança do suprimento de energia elétrica, preços competitivos e sustentabilidade ambiental.

A integração energética é um processo de extrema complexidade, a começar pelas distintas abordagens políticas e culturais, além de barreiras econômicas e técnicas. Frente a esta assimetria de múltiplas variáveis, a formatação de uma política estratégica de integração energética deveria buscar propor e formatar arranjos técnicos e comerciais que permitam a integração – e otimização – de sistemas elétricos com diferentes características operativas e regras de comercialização.

O Brasil, devido à sua posição geográfica e também por possuir uma área continental, dimensão demográfica, densidade e complexidade da estrutura econômica e do setor elétrico, pode desempenhar um duplo papel de catalisador e lastro do processo de integração energética na América do Sul. A construção e operação do setor elétrico brasileiro, composto por cerca de 850 centrais hidroelétricas, mais de 80 mil quilômetros de redes de transmissão de alta tensão, capacidade instalada de quase 120 mil MW e necessidade de expansão anual de cerca de 5 mil MW, colocam o Brasil como um vetor dinâmico da integração energética.

O Brasil detém uma experiência consistente e diversificada de projetos de integração elétrica. O mais importante destes projetos, e *case* de sucesso internacional, é a central hidroelétrica binacional de Itaipu, construída em parceria com o Paraguai. Com a Venezuela, a Argentina e o Uruguai, o Brasil desenvolveu projetos pontuais, de pouca magnitude energética e econômica, mas que consolidou uma massa crítica de conhecimento e de experiências positivas e negativas.

Posto esse contexto, este capítulo está dividido em três seções. Inicialmente são apresentados os benefícios da integração energética na região. Em seguida, são analisados os problemas inerentes à implementação de uma integração entre os sistemas elétricos dos países da região. Por fim, a terceira seção se dedica à análise das experiências bilaterais brasileiras.

2 OS BENEFÍCIOS DA INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

O processo de globalização impõe uma constante busca por eficiência e competitividade econômica, sobretudo nos países em desenvolvimento que precisam crescer mais rapidamente para poder avançar no desenvolvimento econômico e social. A formação de blocos regionais, segundo a experiência internacional, se configura como um mecanismo para a exploração de sinergias e que, por consequência, permite maximizar as vantagens comparativas conjuntas. Desta forma, a inserção deste bloco de países na economia mundial pode ocorrer em bases mais favoráveis, ou seja, a partir de uma economia mais competitiva. Segundo assinalado por Carvalho e Silva (2000), o processo de integração nas economias modernas se dá por meio de acordos firmados pelos países em função de seus interesses recíprocos.

De acordo com Biato e Castro (2011), a realização de investimentos de infraestrutura de forma conjunta é uma condição basilar para a realização da integração econômica na América do Sul porque este tipo de investimento cria as condições necessárias para a integração produtiva de outros setores econômicos.

Entre os investimentos em infraestrutura, destaca-se o segmento de energia, dada sua relevância estratégica para o desenvolvimento socioeconômico. As evidências empíricas indicam que existe uma relação direta entre nível de renda *per capita* e consumo de energia. Como o nível de consumo *per capita* de energia na região¹ é ainda muito baixo em termos internacionais, o esforço de acelerar o crescimento econômico tem como premissa básica uma pressão para a ampliação da oferta de energia a custos competitivos.

1. O consumo de energia *per capita* na América Latina foi de 1,24 tonelada equivalente de petróleo (tep) por habitante em 2008, em contraste com o valor de 4,56 tep por habitante, verificada nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (IEA, 2010).

O exame da situação energética, mais especificamente do setor elétrico da América do Sul, aponta para a pertinência do processo de integração dos sistemas elétricos dos diferentes países porque, embora a região tenha autossuficiência em recursos para geração de energia elétrica, existem países com recursos abundantes em contraste com outros que não possuem recursos energéticos suficientes para atender a sua demanda de forma a garantir a segurança do suprimento de forma competitiva e sustentável ambientalmente.

Países como Peru e Bolívia possuem recursos potenciais de geração de energia elétrica muito superiores às suas necessidades de suprimento, enquanto países como o Chile terão dificuldades crescentes de atenderem às suas respectivas demandas por energia elétrica. Em suma, apesar de a América do Sul possuir potencial energético abundante, existe uma assimetria locacional entre a oferta e os centros de demanda, o que implica elevadas possibilidades de comércio entre países com insumos energéticos abundantes e países com escassez destes insumos.

Nesses termos, a lógica da integração busca garantir a segurança do suprimento de forma competitiva nos países com escassez de recursos, ao mesmo tempo em que gere renda para os países detentores dos insumos energéticos. Tal dinâmica contribuiria para que a inserção da economia sul-americana no processo de globalização ocorra em bases mais competitivas.

De acordo com Samek (2011), a integração energética permite o aproveitamento ótimo dos recursos energéticos ao mesmo tempo em que transforma tais recursos em renda. Neste sentido, este processo é compatível com a necessidade de promoção da segurança do suprimento a preços competitivos porque aumenta a confiabilidade do suprimento concomitantemente a ganhos de escala. Por sua vez, a integração ao gerar renda também contribui para o crescimento e desenvolvimento socioeconômico.

A América do Sul possui um imenso potencial de energia renovável, sobretudo recursos hídricos remanescentes. Este ativo é mais um elemento indutor do processo de integração energética porque o atendimento da demanda por energia elétrica da região a partir de fontes renováveis de energia elétrica representará uma vantagem competitiva em favor da economia dos países sul-americanos. Este fato decorre da necessidade crescente de mitigar as emissões de gases do efeito estufa. Mesmo que os países da região não sejam ainda obrigados a estabelecerem compromissos formais de redução das emissões dos gases do efeito estufa, é uma hipótese consistente que no futuro muitos produtos de exportação necessitarão ter “certificados verdes” indicando que foram produzidos utilizando fontes de energia com baixa intensidade em carbono. Desta forma, os países sul-americanos poderão abater as emissões de carbono a um menor custo se expandirem seus sistemas elétricos

de forma integrada e, como consequência, estarão promovendo a competitividade “verde” de suas respectivas economias.

A implementação da integração energética é um processo gradual devido às dificuldades de maturação e aceitação derivadas das preocupações por parte do poder soberano dos Estados, deste modo a integração energética poderá: exigir algum tipo de entidade supranacional; determinar influência política internacional em assuntos setoriais do país e aumentar a dependência energética (Samek, 2011). Desta forma, dada a complexidade de todo o processo, é relevante que a integração tenha como participantes países com objetivos econômicos comuns e que a base jurídica da integração esteja assentada em tratados internacionais de longo prazo ou atemporais.

Segundo Goldemberg e Lucon (2007), o acesso à energia é condição básica para o desenvolvimento socioeconômico. Neste sentido, nota-se uma grande preocupação com a segurança do suprimento e esta questão por vezes é tratada como um ponto de soberania nacional. Logo, tradicionalmente o aumento da dependência externa é considerado como um fato que reduz a segurança do suprimento.

Dado que a integração não deve ser vista como um processo que reduz o nível de segurança do suprimento, é preciso que ela tenha um arcabouço jurídico baseado em tratados internacionais. Tais tratados, ao darem robustez às regras estabelecidas, devendo ser aprovados nos respectivos parlamentos, permitem que a integração energética passe a ser um processo de longo prazo, assim como não ser encarada como um obstáculo à garantia da segurança do suprimento de energia.

3 OBSTÁCULOS PARA A INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA

Entre os obstáculos da integração do setor elétrico, o mais significativo é justamente a política. E a partir dele se dão importantes restrições aos investimentos.² Embora o subcontinente sul-americano seja uma região sem conflitos bélicos, étnicos ou religiosos, os países apresentam diferenças culturais e econômicas, além de questões fronteiriças que remontam ao período colonial, e que se constituem em obstáculos ao emergente processo de integração.

De acordo com Biato e Castro (2011), o voluntarismo político e a retórica da “sociedade continental” não são mecanismos capazes de permitir a superação de entraves políticos e culturais com vistas à implementação da integração energética.

2. No âmbito do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) a questão financeira é identificada como um dos principais gargalos para a execução dos projetos. Para tanto, o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022 estabeleceu os seguintes instrumentos: i) apoio financeiro para a elaboração de estudos de viabilidade e de projetos; ii) estruturação de arranjos financeiros adaptados à configuração específica dos empreendimentos; e iii) articulação com as demais instituições da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e de outros mecanismos de integração. Diante disto, foi proposta a criação do grupo de trabalho sobre financiamento.

Os autores afirmam que a superação destes obstáculos requer que todos os países que fazem parte do processo sintam-se participantes efetivos e beneficiários dele.

Além disso, a energia elétrica é um fluxo não estocável e por consequência é necessário que exista uma coordenação de toda a cadeia produtiva de forma a permitir o equilíbrio instantâneo entre oferta e demanda. Em termos econômicos, o setor elétrico é uma indústria de rede, e indústrias deste tipo se caracterizam por apresentar custos irrecuperáveis e monopólios naturais em ao menos uma das etapas da cadeia produtiva. Desta forma, a integração dos sistemas elétricos dos países sul-americanos requer a compatibilização das regras operativas e da sua comercialização.

Cabe enfatizar que essa necessidade é tão maior quanto mais intenso for o processo de integração dos sistemas elétricos. Uma integração bilateral restrita a intercâmbios de energia que visem aproveitar oportunidades oriundas do desequilíbrio entre oferta e demanda, como é o caso das transações entre Brasil e Argentina no âmbito das conversoras de Garabi, não exige maiores harmonizações regulatórias. Contudo, quando o intuito é uma integração efetiva dos sistemas, a harmonização da operação e das diretrizes de comercialização de energia é uma condição basilar e bem mais complexa.

A composição da matriz elétrica é um elemento que tem implicações para o processo de integração elétrica porque influencia a metodologia de despacho, os desenhos de mercado passíveis de serem adotados, os custos de produção e, por consequência, os preços. Esta questão é relevante para a análise dos sistemas elétricos da América do Sul porque muitos deles apresentam expressiva participação de fontes renováveis de energia, tanto em termos de capacidade instalada quanto ao nível de potencial a ser explorado, sobretudo hidroeletricidade.

Fontes térmicas possuem fatores de disponibilidade elevados e o seu despacho pode ser definido de forma determinística. Diferentemente, as fontes renováveis são intermitentes e exigem que os sistemas sejam dimensionados com maior folga entre a capacidade instalada e a demanda de ponta, como é o caso do Brasil. Diante de um sistema elétrico em que a oferta de energia é probabilística e não determinística, há dificuldades no estabelecimento de contratos firmes de energia de médio e longo prazos.

É importante ressaltar que a questão central não é o caráter intermitente da geração renovável e sim como os diferentes sistemas elétricos que venham a se integrar irão lidar com esta questão. Por exemplo, o sistema elétrico brasileiro essencialmente hídrico tem como base a comercialização de certificados de energia. A geração e o consumo físico de energia são confrontados e as diferenças em relação aos certificados de energia são liquidadas em uma câmara de compensação, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), por um valor determinado

por modelo computacional, e não por mecanismos de mercado. Em contrapartida, o sistema colombiano, também predominantemente hídrico, possui um mercado de energia e uma remuneração pela disponibilidade de energia. Portanto, um tipo de dificuldade consiste no estabelecimento de regras comuns que permitam lidar com uma oferta de energia com caráter probabilístico.

Ao mesmo tempo, a composição da matriz elétrica também é variável e relevante na definição do desenho de mercado a ser adotado. Neste sentido, as reformas liberalizantes dos anos 1990 buscavam estabelecer um mercado mais próximo possível de um mercado perfeitamente competitivo no segmento de geração de energia elétrica. Neste tipo de mercado, o preço de equilíbrio é aquele que se iguala ao custo marginal.

Observa-se assim que esse tipo de mercado é passível de ser implementado em sistemas elétricos com predominância de geração térmica que possuem uma estrutura de custos baseada em elevados custos de operação e, como consequência, o custo marginal tende a se situar em patamares elevados. Em contrapartida, quando a estrutura de custo é composta por custos de investimento elevados e custos operativos muito reduzidos, como é o caso de plantas hidroelétricas e eólicas, a formação de um mercado com tais características técnicas resultaria em preços permanentemente em níveis muito reduzidos. Logo, os projetos deixam de ser viáveis economicamente e não existe incentivo à expansão da oferta de energia (Castro *et al.*, 2011).

Na América do Sul, coexistem sistemas elétricos com matrizes de características distintas, destacando-se sistemas hidroelétricos de grande porte como o brasileiro e o colombiano. A presença de sistemas caracterizados por custos de operação baixos pode ocasionar uma significativa redução do preço em vista da energia em países com predominância térmica diante da integração dos sistemas. Logo, passa a não existir incentivos para investimentos em novas plantas e a falta de sinais adequados para a expansão da oferta nos diversos países pode ser apontada como um dos problemas mais complexos e sérios do processo de integração dos sistemas elétricos.

4 ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS BILATERAIS BRASILEIRAS

O processo de integração energética tende a ser gradativo, iniciando-se com acordos bilaterais até chegar ao nível de uma densa integração multilateral de todos os sistemas elétricos da região, processo que tem ocorrido na Europa. Os entraves à integração são proporcionais ao nível de inclusão desejado. Cabe destacar, que mesmo nos projetos bilaterais de integração há dificuldades. Em uma revisão das experiências brasileiras de integração energética, destacando-se suas principais características, ilustra-se o quão complexo é o processo de implementação

da integração energética. Neste sentido, a seguir, serão apresentadas as experiências bilaterais brasileiras.

4.1 Central Hidrelétrica Binacional Itaipu: a interconexão elétrica entre Brasil e Paraguai

A usina hidroelétrica Binacional de Itaipu foi construída com o objetivo de aproveitamento do potencial hidrelétrico do rio Paraná com vistas a gerar eletricidade para atender os mercados brasileiro e paraguaio. A construção de Itaipu consolidou a opção brasileira pela produção de energia por fonte hidráulica, na medida em que representou na época praticamente uma duplicação da capacidade de geração hidroelétrica brasileira.

Os ativos da usina de Itaipu pertencem a Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (Eletrobrás) e a Administración Nacional de Electricidad (Ande). Brasil e Paraguai cederam para a empresa binacional Itaipu o direito de explorar os recursos hídricos do rio Paraná no trecho descrito durante a validade do tratado. O capital inicial da empresa binacional Itaipu foi 50% de cada país. A construção da então maior central hidroelétrica do mundo foi realizada com base em empréstimos internacionais. O empréstimo é pago com a venda da energia, sendo que a parte excedente produzida pelo Paraguai é vendida exclusivamente ao Brasil. De acordo com o esquema financeiro estruturado, o empréstimo será totalmente pago em 2023.

As obras civis começaram em 1975. Em 1984, entrou em operação a primeira unidade geradora de Itaipu, de 700 MW. Atualmente, a capacidade instalada da usina é de 14 mil MW com vinte máquinas de 700 MW, sendo que as duas últimas unidades geradoras entraram em operação em 2007. Apesar de Itaipu ser uma usina a fio d'água,³ existem diversas usinas a montante da usina de Itaipu e isto ocasiona uma alta regularização da vazão do rio Paraná, permitindo uma alta capacidade de geração de Itaipu ao longo do ano (Itaipu Binacional, 2011).

De acordo com os contratos estabelecidos, a energia gerada é dividida igualmente entre os dois países. Em 2010, a usina garantiu o suprimento de 71% de toda a energia elétrica consumida no Paraguai e 16% da demanda do sistema interligado brasileiro. A operação da usina tem o objetivo de maximizar a utilização da água – energia disponível – nos períodos de baixas e altas afluições, atendendo as demandas do sistema elétrico brasileiro e paraguaio.

3. Toda usina hidroelétrica possui reservatório. A diferença é a capacidade de regularização das vazões que permite a classificação dos reservatórios em dois tipos: os de compensação e os de acumulação. Os primeiros possuem volume apenas para a regularização de descargas semanais ou diárias. Usinas com reservatórios de compensação são comumente denominadas como usinas fio d'água. Em contrapartida, os reservatórios de acumulação possuem maior porte e são capazes de regular as vazões por um mês, um ano ou até vários anos.

Em junho de 2011, foi acertada uma revisão do acordo em que prevê um aumento de US\$ 3 por megawatt-hora (MWh) para US\$ 9 o valor pago pelo Brasil pelo direito de adquirir a energia excedente produzida pelo Paraguai. Com base na venda de energia de 2008.⁴

4.2 A interligação de Brasil e Venezuela

A interligação Brasil e Venezuela ocorre ao norte do território brasileiro no estado de Roraima. Esta conexão foi estabelecida em 1997 entre a Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte) e a Electrificación Del Caroní. O empreendimento consiste em um sistema de transmissão, em 400 kV e 230 kV, misto brasileiro-venezuelano que interliga a cidade de Boa Vista ao complexo hidrelétrico de Guri/Macágua, com extensão de 676 km, sendo 191 km em território brasileiro. Pelo lado do Brasil, o sistema compreende a subestação de Boa Vista, com tensão de 230/69 kV, e a linha de transmissão, localizada ao longo da BR-174, entre as subestações de Boa Vista e Santa Elena de Uaiarén, que fica na fronteira entre os dois países (Eletronorte, 2007).

A lógica dessa integração é a redução dos gastos com o consumo de combustíveis fósseis devido ao fato de o estado de Roraima não fazer parte do sistema interligado brasileiro. Desta forma, era abastecido por grupos geradores que utilizavam óleo combustível e dependiam de uma complexa logística para entrega do combustível e de custos elevados. Estima-se que o gasto anual com a compra do combustível era de cerca de R\$ 120 milhões, custeado pelo subsídio Conta de Consumo de Combustíveis (CCC), pagos por todos os consumidores do sistema elétrico.

4.3 As interligações de Brasil e Argentina

Em relação à Argentina, o Brasil possui três interligações em operação. A primeira é a de Uruguaiana, as outras são de Garabi I e Garabi II.

Em 1994, foi realizada a primeira interligação do Brasil com a Argentina utilizando a estação conversora de Uruguaiana. Com base em um acordo entre a subsidiária Eletrosul da Eletrobras e a Águas y Energía, empresa argentina, a estação conversora de frequência foi construída.

Essa interligação não é considerada em operação comercial e é utilizada para atendimentos emergenciais. Ela basicamente cobre a demanda de parte do sistema elétrico oeste de Corrientes, na Argentina, e também serve para atender a Argentina, em função de condições energéticas desfavoráveis.

4. Os desembolsos passarão de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões. Ao pagar mais pela energia de Itaipu, o governo brasileiro pretende contribuir com a economia do Paraguai, a diferença a ser paga representa aproximadamente 1,3% do produto interno bruto (PIB) daquele país.

A principal interligação com a Argentina ocorre, entretanto, com as linhas referentes à Garabi I e II. Esta é uma interligação de grande porte, e se dá pelas conversoras de frequência Garabi I, com capacidade nominal de 1.100 MW, e Garabi II, também, com capacidade nominal de 1.100 MW (ONS, 2011).

A primeira unidade a entrar em operação foi Garabi I, em 2000. Esta conversora opera em 500 kV e está conectada por uma linha de transmissão de 147 km à subestação da rede básica, Santo Ângelo, de propriedade da Eletrosul, no Rio Grande do Sul (ONS, 2011).

A segunda unidade, por sua vez, entrou em operação em 2002. Como a primeira, a conversora de Garabi II também opera em 500 kV, e está conectada por uma linha de transmissão de 228 km à rede básica na subestação de Itá, de propriedade da Eletrosul, em Santa Catarina (ONS, 2011).

A interligação com a Argentina surgiu originalmente com o objetivo de se importar energia por parte do Brasil. Para tanto, foi modelado pelo sistema brasileiro como a oferta de uma usina termelétrica instalada na fronteira. Com a crise de energia da Argentina a partir de 2004, os contratos de energia foram rompidos, causando sérios problemas para as empresas de distribuição que tinham contratos com esta operação. Posteriormente, esta interconexão é utilizada para exportação de energia elétrica do Brasil para atendimento emergencial do sistema elétrico argentino.

Por estar ligada ao sistema de 500 kV do SIN,⁵ essa interligação apresenta uma grande capacidade de intercâmbio entre os dois países, e tem sido de extrema importância em épocas de crise energética e/ou emergências, permitindo ainda assistência até de outros países, como o Uruguai, que recebeu energia do Brasil passando pela Argentina. Como na conexão de Uruguaiana, a coordenação da operação destas interligações é de responsabilidade do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS) e Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico Sociedad Anónima (CAMMESA), onde ambos trocam informações entre si sobre o as instalações da interconexão.

4.4 A interligação de Brasil e Uruguai

A interligação entre Brasil e Uruguai opera desde 2001. Esta conexão se deu por um acordo entre a Eletrosul e Administracion Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE).

Assim como o Paraguai e a Argentina, o Uruguai também opera em 50 Hz, sendo necessária uma conversora de frequências, *back-to-back*, entre os dois sistemas. A conversora está localizada em território uruguaio, em Rivera, com potência

5. Sistema Interligado Nacional Brasileiro que atende a aproximadamente 98% da carga de energia brasileira.

nominal de 70 MW, e interligada à subestação Livramento 2, conectando o sistema elétrico dos dois países (ONS, 2011).

Essa interligação não é considerada em operação comercial, mas é utilizada para atendimentos elétricos em caso de emergência aos dois países ou até mesmo à Argentina, em caso de condições energéticas adversas ou para ganhos oportunos energéticos.

Os intercâmbios de energia ocorrem por meio da Eletrobrás, no Brasil, que é o agente de importação e exportação dessa interligação para o sistema brasileiro. Em relação ao Uruguai, a UTE é a responsável pela comercialização da energia exportada e importada para o sistema uruguaio.

5 CONCLUSÃO

A integração elétrica na América do Sul é um processo lento e complexo na medida em que tem de vencer restrições de ordem política e econômica derivadas do elevado grau de assimetria existente entre os países, em especial com o Brasil. O receio de perda de segurança energética corrobora e reforça estas resistências políticas.

Desse modo, do ponto de vista técnico e econômico, a integração dos sistemas elétricos cria sinergias e gera benefícios para todos os países participantes do processo, por razões de otimização dos sistemas elétricos derivado de vários fatores como diferenças de curva de carga, sazonalidades, composição das matrizes etc. Outro fator importante e estratégico que respalda e justifica a integração elétrica é o potencial de energia renovável existente na América do Sul, em especial da hidroeletricidade, que, na maioria dos casos, não é explorada por falta de escala da demanda no mercado nacional. A integração garante o aumento de escala e assim a viabilidade econômica para a construção de centrais hidroelétricas.

Outro fator restritivo à integração dos sistemas elétrico, em especial assumindo-se uma participação mais ativa do Brasil neste processo, é a diferença dos arranjos de mercado entre os países. O Brasil tem um modelo de mercado nitidamente distinto da maioria dos países. Esta diferença impede firmar contratos de venda e compra de energia firme com o mercado brasileiro. Desta forma, e assumindo-se a premissa de que a participação do Brasil na integração elétrica será determinante para a consolidação deste processo dada as dimensões continentais, demográficas e econômicas, a comercialização internacional de energia elétrica deverá iniciar-se avançando por meio dos contratos de excedentes, pontuais, para atender demandas de curto prazo, na linha da experiência do Brasil com Argentina – após 2004 – e Uruguai. Contudo, deve ser destacado que a construção de centrais elétricas binacionais é absolutamente factível e pertinente por trazer vantagens para os países participantes, considerando o caso de sucesso mundial que é a Binacional Itaipu.

REFERÊNCIAS

BIATO, M.; CASTRO, N. J. **Integração regional na América do Sul e o papel da energia elétrica**. Rio de Janeiro: Gesel; IE; UFRJ, 2011. (Texto de Discussão, n. 32).

CARVALHO, M. A.; SILVA, C. L. **Economia internacional**. São Paulo: Saraiva, 2000.

CASTRO, N. *et al.* **Mercados de energia em sistemas elétricos com alta participação de energias renováveis**. Rio de Janeiro: Gesel; IE; UFRJ, 2011. (Texto de Discussão, n. 31).

ELETRONORTE – CENTRAIS ELÉTRICAS DO NORTE DO BRASIL. Energia da Venezuela garante crescimento em Roraima. **Revista da Eletronorte**, ano XXIX, n. 215, p. 11-12, jun.-jul. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/RCd0Ux>>.

GOLDEMBERG, J.; LUCON, O. **Energia, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Key world energy statistics 2010**. Paris: IEA, 2010.

ITAIPU BINACIONAL. **Perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://goo.gl/vMTMp>>. Acesso em: 2 nov. 2011.

ONS – OPERADOR NACIONAL DO SISTEMA ELÉTRICO. **Acompanhamento mensal dos intercâmbios internacionais** – janeiro de 2011. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/rOO5wh>>.

SAMEK, J. M. Perspectivas do setor elétrico e integração energética. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DO SETOR ELÉTRICO: INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA AMÉRICA LATINA, 4., **Anais...** Foz do Iguaçu: Gesel; IE; UFRJ, 2011.

BIBLIOGRFIA COMPLEMENTAR

GOLDEMBERG, J.; JOHANSSON, T. B. The role of energy in sustainable development: basic facts and issues. *In*: GOLDEMBERG, J.; JOHANSSON, T. B. (Eds.). **Energy for sustainable development: a policy agenda**. New York: UNDP, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/pFxZwm>>.

GOLDEMBERG, J. *et al.* **Energia para o desenvolvimento**. São Paulo: T. A. Queiroz, Editor, 1988.

A NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA REGIONAL, PREMISSA INDISPENSÁVEL PARA A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA

Pedro Páez Pérez

1 INTRODUÇÃO

A integração latino-americana vem encontrando, aceleradamente, caminhos novos na União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Não obstante, além da vontade dos governantes, que é a expressão de uma exigência histórica dos povos, há uma série de limites estruturais que conspiram subjetiva e objetivamente contra a realização deste sonho tão repetida e longamente postergado. É indispensável examinar as raízes destas impossibilidades na história das frustrações do continente para superá-las a partir do aqui e do agora, com projetos lúcidos que permitam abrir eficazmente caminhos novos para a história.

A mutilação colonial estrutura uma matriz de dependência na América Latina que, originada a partir das necessidades comerciais e tecnológicas, se reproduz de maneira ampliada nas dimensões monetárias e financeiras que atravessam diversas etapas na formação da economia mundial.

Este capítulo está dividido em cinco seções. A seção 2 dá continuidade ao caráter objetivo e subjetivo destes processos de dependência para detectar a raiz dos problemas que devemos superar agora.

Após várias tentativas empreendidas, individual ou coletivamente, pelos diversos países e a partir de diferentes perspectivas sociais e políticas, no horizonte de escapar a essa matriz, a globalização financiarizada das últimas décadas define um desafio radical: a integração continental se torna indispensável para enfrentar como sujeito histórico o capitalismo em crise estrutural do século XXI. A seção 3 situa o papel da crise da dívida como alavanca de disciplinamento de nossas sociedades em favor da rentabilização nos centros financeiros mundiais, à custa da asfixia dos processos de construção do tecido produtivo e de instituições no âmbito nacional no continente. A seção 4 descreve os resultados da imposição de um regime de acumulação neoliberal e a extensão de vulnerabilidades estratégicas em nossas economias.

A seção 5 apresenta a proposta que o Equador vem defendendo, em foros e negociações internacionais nos últimos quatro anos, como uma proposta integral para uma *nova arquitetura financeira*. Esta proposta, que teve resposta generosa de movimentos sociais, intelectuais e governos de países irmãos, recupera muitas iniciativas recentes e antigas em um conjunto mínimo de transformações institucionais. O projeto de três pilares básicos, ainda que não exclusivos, permitiu avançar com diversos interlocutores em ritmos diferenciados, em um processo que está convergindo agora catalisado pela gravidade da crise internacional.

A nova arquitetura financeira regional (NAFR) será condição necessária, embora não suficiente, para garantir que desta vez não se frustrem e asfixiem as aspirações dos povos latino-americanos, como ocorreu no passado, seja a partir da derrota político-militar, seja a partir da ditadura invisibilizada dos “mercados financeiros”.

Urge, então, uma nova arquitetura financeira que inclua um banco de desenvolvimento de novo tipo, uma moeda comum, complementária e não excludente, e uma rede de segurança financeira alternativa ao Fundo Monetário Internacional (FMI), para construir um espaço continental de soberania monetária e financeira que viabilize as transformações produtivas e sociopolíticas indispensáveis.

2 A MATRIZ HISTÓRICA DE DEPENDÊNCIA NA AMÉRICA LATINA E A DESINTEGRAÇÃO PRODUTIVA E POLÍTICA¹

2.1 Conquista, dependência comercial e tecnológica²

A violência da conquista desbaratou, desde o genocídio ou a submissão, a lógica interna das sociedades originárias do continente. Desde cima e desde fora, começa a organizar-se outro tipo de lógica que substituirá e sobreconstruirá diferenciadamente as complexas tramas religiosas, parentais, político-militares e comerciais, que reproduziam a coerência dinâmica entre produção e consumo no seio das comunidades. Forçadas e brutais reagrupações da população, sob diversas formas escravagistas e tributárias, construíram os impérios espanhol e lusitano, no hemisfério ocidental, como peças funcionais de um sistema mundial cujo centro de comando comercial-financeiro passará sucessiva e sangrentamente do norte da Itália aos Países Baixos e dali para a Inglaterra.³

Diferentemente das posteriores colônias da Nova Inglaterra e do Canadá, os mercados externos impõem o turbilhão da acumulação “originária”⁴ do capital

1. Ver Pérez (2011a).

2. Ver outras leituras do processo em Bethell (1984) e Burkholder e Johnson (2001).

3. Ver Wallerstein (1980 e 1991).

4. Ao contrário da visão de Marx, congelada no tempo, de acumulação “originária” ou “primitiva”, cabe falar de um processo que se recria permanentemente de separação do produtor de seus meios de produção, incluindo, entre outros fatores, o que David Harvey chama “acumulação por despossessão”.

e da estruturação da América latina como a periferia de seu sistema mundial, com mercados internos que se instalam e, eventualmente, surgem de maneira intersticial e sempre hierárquica, muito marcados pelos sistemas de castas e pelo poder das administrações coloniais que sustentam esta predominância escravagista e servil.

Ambos os tipos de mercado se desenvolveram, não sem permanente interpeção da parte das sociedades locais, a partir da imposição militar do que devíamos e não devíamos produzir. Mutila-se e extirpa-se a coerência local entre produção e consumo, ao mesmo tempo que se desloca o centro das decisões e, crescentemente, da continuidade da reprodução socioeconômica. E a ferida transcende do plano material, interiorizando em indivíduos e coletividades o que “podemos” e o que “não podemos” fazer. Doravante, se não for indispensável, será sim comum que seja gente de fora a portadora de inovações. Dependência comercial e dependência tecnológica nascem então gêmeas e se retroalimentam mutuamente.

A organização social do espaço americano será várias vezes definida e redefinida a partir das disputas hegemônicas, da decomposição feudal e do desenvolvimento do capital na Europa, violentando as dinâmicas endógenas que pugnavam incessantemente por se constituir e estabilizar, no marco das matrizes sociais fragmentadas e conflitantes.

A entronização do Império Britânico por meios militares e econômicos como centro mundial, ao longo do século XVIII, provocará um contraditório e tenso processo de refuncionalização dos impérios coloniais ibéricos sob o paradoxo nome, já, desde então, de “livre comércio”.⁵ A reformulação do monopólio comercial que as coroas vinham exercendo sobre suas possessões vai além do eixo precursor do comércio triangular com escravos e açúcar, e cobrirá paulatinamente uma divisão internacional do trabalho que arruinará toda a produção manufatureira, capitalista ou não, encurralando-nos desde então na provisão de matérias-primas de origem agromineira.⁶

As reformas borbônicas na Espanha, mas principalmente as concessões “livre-cambistas” com Carlos IV, e as reformas do marquês de Pombal em Portugal não só estabeleceram mudanças na geografia econômica da atual América Latina, que sobreviveram aos próprios impérios coloniais, como também criaram as readequações de suas respectivas administrações coloniais, que, de alguma maneira, estão na raiz da posterior divisão política do continente.⁷

5. Confundido em um mesmo discurso, de maneira subordinada ideológica e politicamente, convive outra versão de mercados livres de monopólios de todo tipo, em especial, bancários e proprietários, que se expressarão em processos de construção nacional, como Turgot na França, Hamilton nos Estados Unidos e, de alguma maneira, em pensamento de líderes latino-americanos, como Bolívar e López Solano. Não obstante, esta visão paradoxalmente também esteja presente em autores paradigmáticos do moderno fundamentalismo de mercado, como Adam Smith e Leon Walras.

6. Ver Cain e Hopkins (2003).

7. Ver, por exemplo, Burns (1994).

A mais estreita relação do Império Britânico com a Coroa Portuguesa, que se mudará para o Rio de Janeiro no início do século XIX, incidirá tanto na unificação das unidades coloniais portuguesas na América do Sul quanto na fragmentação dos vice-reinados espanhóis e na relação do Império do Brasil com as novas repúblicas.⁸

2.2 Dinâmicas dos mercados internos e externos e construção pós-colonial⁹

As dialéticas entre mercados interno e externo na etapa pós-colonial, diversas e complexas como foram, muito dificilmente podem ser entendidas como o *livre jogo da oferta e procura*, derrotando a ineficiência dos mal-acostumados mercantilistas ou protecionistas. Tanto uns quanto outros operaram no marco das relações de força estabelecidas pelas armas, pelos monopólios e pela intriga política, em um cruel processo no qual acabam triunfando agendas oligárquicas locais com substancial submissão aos seus sócios do Norte mais poderosos, fundamentalmente britânicos, embora com significativas presenças de projetos franceses e norte-americanos – especialmente ligados ao Sul escravagista antes da Guerra de Secessão –, também associados, por sua vez, a estratégias britânicas.

Após as revoltas precursoras truncadas dos índios nos Andes e dos negros no Haiti, vão sendo derrotados os diferentes projetos radicais de construção nacional mestiça, que com plurais conteúdos ideológicos e de classe se lançam a partir de Hidalgo e Morelos no México, até Moreno e Belgrano ou Artigas no Rio da Prata, passando pelos iluminados episódios de Charcas e Quito.

Fator importante na consumação da independência constituiu o fato de que forças inicialmente realistas, como as de Itúrbide no México, passam em diversas partes do continente ao bando rebelde já dizimado para impedir que a América Espanhola democrática e moderna, projetada pelos espanhóis e crioulos nas Cortes de Cádiz de 1812, se estabilize com o golpe de Estado de Del Riego em Madri, enquanto, por sua vez, Bolívar e San Martín convergem no sonho da “grande pátria”, assediados internamente, até a asfixia, pelos representantes do “livre comércio” ao estilo britânico, como Santander e Rivadavia. Estes mesmos interesses lançaram mais tarde o Brasil, a Argentina e o Uruguai no genocídio da Tríplice Aliança, para esmagar o vigoroso experimento paraguaio de construção de forças produtivas nacionais.¹⁰

Em geral, as declarações de construção cidadã e de nação contidas de maneira diferente em cada constituição, inspiradas com maior ou menor recato nas revoluções democrático-burguesas do Norte, resultavam em elementos legitimadores incômodos, para dizer o mínimo, e relegados, quando muito, somente ao papel.

8. Ver Prado Junior (1960).

9. Baseado em Furtado (1969), Sunkel e Paz (1970), Coatsworth e Taylor (1998) e Bulmer (1994).

10. Ver perspectivas diferentes em Donghi (1992, cap. 2), Bushnell e Macaulay (1988), Graham (1994) e Kinsbruner (1994).

Já não emolduradas na promessa de ordem mundial que abririam as revoluções norte-americana e francesa do fim do século XIX, mas subordinadas à distribuição do poder que nasce da Santa Aliança europeia, as construções locais de Estados-Nação desenvolvem-se raquiticamente.

Os eixos primário-extrativistas estendem-se desesperadamente para assegurar o “sucesso” de cada estado em sua inserção internacional, elemento-chave para a reprodução destas economias mutiladas a partir de sua matriz histórica. Mas a extensão destas articulações, paralelamente ao crescimento dos portos e das cidades vinculadas a seu complexo produtivo-administrativo, requeria o disciplinamento de contingentes trabalhistas, direta ou indiretamente necessários, e que poderiam contar com o refúgio de meios de produção e de vida, alheios ao controle da rede oligárquico-neocolonial em crescimento.

O modelo extrovertido do eixo primário extrativista baseia-se, inexoravelmente, em um tipo de competitividade que vê em todo componente local um custo que tenha que abater, e, portanto, exige redução do custo sistemático da força de trabalho e da natureza, tanto se estão diretamente envolvidos na exportação quanto se forem submetidos de uma ou de outra maneira nesta dinâmica na reprodução da formação econômica e social de seu conjunto. A sujeição a esta inserção externa-chave estabelece uma formação de preços relativos internos subordinada e hierárquica, que gradualmente dispõe que o trabalho não pago de comunidades e famílias – principal, mas não exclusivamente feminino – subsidie crescentemente o capital envolvido nestas articulações, muitas vezes combinando com mecanismos servis e até escravos.

A violência contra os povos originários, quilombos, inclusive comunidades branco-mestiças de pequenos e médios produtores para mercados relativamente autônomos, a dissolução de certos bens da comunidade, a extensão do latifúndio e de casas comerciais ou financistas monopólicas e o recrudescimento de formas escravagistas, servis e precaristas caracterizam boa parte da transformação socioeconômica do continente, funcionais para a intensificação do nosso papel na divisão internacional do trabalho.

Naquela época e agora, as elites liberais, ao estilo do “liberalismo britânico”, situam nisso a vocação natural de nossos países e veem em qualquer projeto alternativo um atentado à especialização científica e mutuamente benéfica que apregoavam desde Smith, Ricardo e os Mill até Friedman e o fundamental da economia convencional atual, ignorando a rica produção de teoria econômica – também autoidentificada como liberal em muitos casos – ligada à construção nacional na França durante os séculos XVII e XVIII, nos Estados Unidos desde a chegada dos europeus à Bahia de Massachusetts até o começo do século XX, e na Alemanha durante o século XIX, com List e a chamada Escola Histórica.

Pouco eco teriam novas sacudidas na política e na sociedade que novamente viriam do Norte, como as revoltas de 1848, os movimentos antilatifundiários e socialistas, a derrota escravagista e a libertação nacional nos Estados Unidos, a onda revolucionária da cidade de Paris nem sequer o ímpeto industrialista ianque, prusiano, russo e francês – embora a sedução positivista-cientificista tenha justificado vários projetos autoritários. A reivindicação das estreitas camadas intelectuais tende agora a justificar a tirania das elites para domesticar, com sangue, nossa barbárie – e, se fosse possível, “melhorar a raça” – e encaminhar-nos ao progresso, encarnando na modernidade do Atlântico Norte.

Com esse amparo ideológico, não faltarão genocídios, como a chamada Conquista do Deserto, e tentativas europeias de reconquista, como no México de Maximiliano ou na ocupação da República Dominicana. Não faltarão, claro, revoltas populares e intelectuais de outros matizes, como a de Benito Juárez ou as revoltas liberal-radicais em várias partes do continente, mas pareceria que em muitos casos, foram mais definidoras as múltiplas guerras fratricidas.

Os países da América latina, desde então, não só cresceram uns às costas dos outros, como também às cotoveladas, competindo pelos mesmos mercados, mais ou menos com as mesmas ferramentas e os mesmos produtos.

2.3 A “segunda conquista” da América Latina e as forças internas de mudança¹¹

A subordinação periférica ao desenvolvimento do mercado mundial centrado no Atlântico Norte, e dominado comercial e financeiramente pelo Império Britânico, define um processo desigual, contrafeito e fragmentado dos mercados internos e gradualmente asfixia os mercados regionais. Principalmente até o último terço do século XIX, quando uma onda de investimentos do Norte intensificará o modelo primário-extrativista, com a multiplicação de enclaves e de seus efeitos dissolventes sobre outros tipos de articulações territoriais, coincidindo com um período de expansão fabulosa do comércio mundial, da financiarização e do capitalismo que alguns autores tipificam como uma primeira “globalização”.

Os apologistas identificam esse período com o triunfo das bondades da versão britânica do “livre comércio” e das vantagens comparativas. Haveria que se recordar que não foi só o fruto de perpétuas guerras no centro do sistema, mas também a substituição do tráfico de escravos pelo tráfico de ópio como principal operação mercantil do mundo inteiro na segunda metade do século XIX, após as Guerras do Ópio lançadas pela rainha Vitória da Inglaterra, quando a China tentou impedi-lo à sua Companhia das Índias Orientais, e a seus bancos; a abertura de mercados a tiros de canhão por toda a Ásia (incluindo o Japão); a destruição de forças produtivas no subcontinente indiano, a utilização da fome como forma de domesticação política em Bengala e na Irlanda; e a nova onda de cruéis conquistas e distribuições coloniais na África e Ásia, entre as diversas potências europeias (Davis, 2001).

11. Em referência a Topik e Wells (1998); ver, também, Mora (2008).

Fazem parte da mesma lógica o dismantelamento dos impérios decadentes, como o espanhol e o otomano, e a constituição do império colonial norte-americano, estrangulando as lutas de libertação nacional de Cuba, Porto Rico e Filipinas, entre outros povos, e sistematizando suas intervenções militares em outros países, como no Haiti e na Nicarágua.

3 CONSTRUÇÃO NACIONAL MODERNA, DÍVIDA EXTERNA E CRISE FISCAL

3.1 A construção nacional na época do capitalismo monopolista do Estado¹²

Como a história nunca é linear, a América Latina teve décadas muito importantes de construção nacional, que começaram diferentemente, mas que tenderam a generalizar-se depois da Segunda Guerra Mundial.

A derrota das forças fascistas na Segunda Guerra Mundial consolidou um balanço de forças que permitiu uma significativa mudança nos padrões dinâmicos de distribuição da renda, fonte das taxas mais altas de crescimento exibidas pelas economias tanto do Norte como do Sul. Estabilizam-se as experiências de sucesso, como a do New Deal dos anos 1930 nos Estados Unidos, e foi generalizado um pacto social-democrata na Europa Centro-Occidental e nórdica, que paulatinamente se estenderá até o Sul. Estabelece-se um bloco de países de socialismo de Estado. Avança-se com o processo de luta pela libertação nacional, que abriu as portas para o dismantelamento dos antigos impérios coloniais, criando inclusive expectativas mais ambiciosas em certas regiões da periferia, como a própria América Latina.

Premissa central nesse processo é o fortalecimento das capacidades nacionais, que nascem espontaneamente a partir dos mecanismos de compensação financeiros e fiscais que começam a ensaiar-se no âmbito nacional, tanto no Norte como no Sul, principalmente após a crise estrutural mundial que precede a Primeira Guerra Mundial e a quebra do padrão ouro, ressuscitando em muitos casos ferramentas anatematizadas como “mercantilistas”.

Não obstante, as complicações do próprio desenvolvimento do capitalismo moderno como sistema mundial, com as alternâncias geográficas aninhadas no próprio ciclo, requerem agora sofisticções, como aquela da extensão de prática de banco central. Ali onde os “*money doctors*” não conseguiram constituir instituições específicas, normalmente privadas durante os anos 1920, os blocos de poder definiram delegações dos Estados a um ou vários bancos privados específicos, com os respectivas correspondentes nacionais, para cumprir essas tarefas, em crescente diferenciação com o modelo de banco nacional das décadas passadas (Drake, 1989; 1994; Flandreau, 2003).

12. Santos (2010) e Donghi (1992, cap. 6).

Os diversos episódios localizados de depressão durante os anos 1920 e a gravidade da depressão generalizada após o *crash* da bolsa de 1929 tornaram obrigatórias as inovações institucionais de diversas origens em todo o globo. Pouco a pouco se articularam em resposta adequados modos de regulamentação internos – combinações específicas de políticas econômicas e institucionais – e, a partir dali, também, as condições para significativos desenvolvimentos das forças produtivas internas, orientadas a sustentar dinâmicas de mercados domésticos, transformando/disputando, no processo, a predominância das lógicas de quem vive de rendas e das burguesias “compradoras”. Estas dinâmicas estiveram condicionadas, claro, pelas tendências históricas de polarização social, pelo colonialismo interno e pelo balanço de poder das lutas sociais.

A América Latina mostra, nesse sentido, uma série de brilhantes experiências institucionais, do mais diverso até o mais contraditório cunho político, mas sempre na base de trajetórias nacionais específicas, tanto no plano objetivo quanto no subjetivo.

Sob específicas mobilizações sociais e intelectuais que articularam as apropriadas alianças de classe entre a burguesia emergente e os setores trabalhadores assalariados no processo de “integração” social, desenvolveram-se, nos anos 1930, processos precursores muito significativos de industrialização por substituição de importações no Brasil de Vargas, no México de Cárdenas e na Argentina de Perón. Processos de industrialização que, nesta primeira etapa, mais autônoma, enfatizam particularmente a produção de meios de produção, principalmente infraestrutura, energia e algo da indústria pesada (Fausto, 2003, p. 165-194; Sikkink, 2009, p. 153-212).

Quando as condições históricas não alcançaram tanto, ao menos se realizaram engenhosos esforços para evitar que o golpe da crise internacional afetasse em demasia as sociedades nacionais, com resultados diversos, como no Chile, na Colômbia, no Peru e no Equador.

A experiência peronista dos anos 1940 e 1950 na Argentina talvez marque uma das transformações sociais e produtivas mais aceleradas, cuja promessa histórica somente pôde ser apagada temporalmente após vários ensaios ditatoriais, principalmente após o retorno e a morte de Perón nos anos 1970.

O varguismo brasileiro, por sua vez, apresenta uma série de peculiaridades, estendidas sobre um período mais longo, que desatariam processos incessáveis de projeção industrial e geopolítica que sobreviveriam, inclusive, no tempo das ditaduras militares, chamadas a sufocá-lo como projeto.

Sem pretender ser exaustivo, cabe destacar que esses processos de industrialização, inclusive após serem capturados pelas transnacionais que reciclaram suas tecnologias obsoletas no Norte, elevando a vulnerabilidade externa, não só se articularam como produto de processos políticos nacional-populares – e consequentemente os patrocinaram –, mas, no caso do Chile de Frei e de Allende, estiveram ligados a intensificações democrático-radicais.

Em todo caso, como já mostrou a revisão do século XIX com tentativas de diversos tipos de construção nacional, mais que um esgotamento endógeno do regime de acumulação de industrialização por substituição de importações, foram derrotas político-militares as que frustraram os diversos ensaios de dar saltos qualitativos na construção da cidadania e da nação durante o século XX. Por militares, novamente, como realidade por trás da suposta “mão invisível”.

É preciso ressaltar, entretanto, que o que não se conseguiu a sangue e fogo por meio militar, acabou se resolvendo, em condições de legitimação e de maneira muito mais estendida, pela ditadura invisível dos “mercados financeiros”.

3.2 Dívida externa e dismantelamento das capacidades nacionais¹³

Nesse ponto se apresentará rapidamente o papel da dívida externa em uma perspectiva global, pois é muito importante entender o papel do serviço da dívida pública no Sul como um elemento-chave de reconstituição e recomposição dos poderes neocoloniais e de renda, para os quais a ordem mundial fundamentada nos Acordos de Bretton Woods tornou-se inconveniente.¹⁴ Trata-se de um conjunto de estratégias no marco das relações de força nas quais o neoliberalismo tem um papel fundamental.

Durante os “anos dourados” do capitalismo, após a Segunda Guerra Mundial, as estruturas de poder no Norte viram-se obrigadas a um processo de balanço de capital e trabalho que assediava permanentemente as condições de rentabilidade do capital nos países do Norte. Dessa queda somente se pode recuperar com a aplicação de políticas neoliberais e de mudança de correlação de forças entre classes que incluía uma mudança radical nas condições de distribuição da renda.

Nessa mudança na correlação de forças em favor do capital, foram fundamentais duas estratégias básicas. Na primeira estratégia, a financiarização, o produto interno bruto (PIB) mundial mostra nos últimos cinquenta anos uma tendência cada vez mais volátil e cada vez mais decrescente em um claro contraste com qualquer medida do capital fictício ou dos derivados financeiros, que têm um crescimento exponencial.¹⁵

Hoje existe somente nos derivados financeiros uma medida parcial do grau de especulação, o equivalente a várias dezenas do PIB mundial em dívidas. Está se falando, então, de um problema de insolvência estrutural que não pode ser resolvido por meio de injeções de liquidez, como se pretende atualmente.

13. Santos (2006), Donghi (1992, cap. 7) e Toussaint ([s.d.]).

14. É ilustrativo ver o caráter da discussão no projeto original em Boughton (2002) e a relação com a discussão latino-americana em Rock (1994), Helleiner (2006, p. 943-967) e Helleiner ([s.d.]).

15. Ver, por exemplo, para mais sustentação, Pérez (2009; 2010a) e Dierckxsens (2011).

A segunda grande estratégia de recuperação da rentabilidade esteve ligada ao processo de descolonização industrial, na busca de espaços de menores salários, no marco dos quais se cria um sistema de desequilíbrios globais que estão diretamente ligados com estes mecanismos de autorreferenciação dos movimentos financeiros.

O volume das transações geograficamente localizadas deveria, por exemplo, mostrar que o fluxo mais grosso de financiamento deveria dar-se de uma China superavitária para os Estados Unidos deficitários, mas o grosso das transações financeiras se dá no interior dos Estados Unidos, no interior da Europa, no interior da Cidade de Londres e entre estes polos fundamentais do coração do sistema (Rey, 2008).

Esse deslocamento dos fluxos financeiros, da lógica de reprodução do capital fictício, a respeito da economia real, tipifica a gravidade da crise estrutural do sistema que estamos vivendo.

No marco desse processo de rentabilização artificial de investimentos, a criação artificial de uma dinâmica de crescimento da dívida pública transformou-se em um elemento de transferência fundamental do excedente dos povos, das nações, para a oligarquia financeira.

O crescimento do endividamento dos países do terceiro mundo durante esse período de recomposição dos lucros no Norte aumenta, mas até o fim dos anos 1970 os níveis de endividamento eram manejáveis (Marichal, 1988; UNCTAD, 2011).

Não foi o endividamento irresponsável do Sul que criou a insustentabilidade da dívida, mas o aumento unilateral das taxas de juros por parte dos Estados Unidos e a conseguinte apreciação relativa do dólar americano, no qual estavam denominadas as dívidas, somados ao desesperado e recorrente esforço de todo o Sul para baratear suas exportações na corrida para o fundo, para não perder espaço no mercado. Financiarização e globalização são partes de um mesmo processo alavancado de maneira fundamental pela crise da dívida dos anos 1980.

A partir de então, com a crise da dívida dos anos 1980, estabelece-se uma dinâmica de endividar-se mais para pagar a dívida, com a instalação crônica de crises fiscais, processo de ajuste estrutural recessivo e permanente que afetou sistematicamente uma base impositiva frágil desde o início, em geral, no seu caráter regressivo.

4 NEOLIBERALISMO, FRAGILIZAÇÃO DO APARELHO PRODUTIVO, DA DINÂMICA DOS MERCADOS INTERNOS E DOS SUJEITOS HISTÓRICOS

Com a chantagem da dívida externa, a convergência das forças domésticas e internacionais, coordenadas a partir da imposição do FMI e do Banco Mundial, permitiu gerar políticas de ajuste com efeitos claríssimos sobre a incapacidade de relançar o crescimento por esta redução tão significativa da taxa de investimentos com respeito ao PIB.

Enquanto nos anos dedicados à industrialização por substituição de importações – ao menos desde os anos 1940 até os 1980, dos quais se têm estatísticas comparáveis – a parte da renda nacional dedicada a gerar novas capacidades produtivas esteve entre 25% e 30%, com a aplicação do chamado “modelo de mercado”, do suposto modelo da eficiência que iria atrair o investimento, teimosamente, esta taxa cai a níveis que estão entre 15% e 18%, como se pode apreciar nos números da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (Cepal).¹⁶

Sem dúvida, parte substancial dessa redução do investimento tem a ver com o pagamento, em muitos casos trapaceado, da dívida pública externa, consequentemente incrementada com mecanismos de juros sobre juros e estatização graciosa da dívida privada. Não obstante, fundamentalismos doutrinários completaram a tarefa, ao impossibilitar sistematicamente os então sobreviventes recursos de crédito soberano que tivessem permitido compensar a crescente restrição externa.

A própria integração regional – com o projeto adequado, aprendendo com as experiências positivas ainda que limitadas no México, no Brasil, na Argentina e no Chile, e os inícios dos esforços sub-regionais no Pacto Andino, por exemplo – teria dado uma resposta alternativa a esta perda constante de capacidades produtivas.

O efeito dessa redução da taxa de investimento faz parte de uma ofensiva do capital contra o trabalho, ao debilitar a demanda de trabalho assalariado, que reduz a participação da remuneração dos trabalhadores no PIB, de maneira radical, em tempos curtíssimos.

A queda da participação dos salários no PIB, que não necessariamente reflete o fundamental da distribuição pelas condições de heterogeneidade estrutural na América Latina, terá efeitos multiplicadores sobre outros segmentos das classes trabalhadoras não assalariadas, o que significará um aumento em termos absolutos e relativos, tanto da indigência como da pobreza durante o período, o que somente se vê atenuado com o advento dos governos progressistas na última década (Pérez, 2009; Cepal, 2011).

Diferentemente da tendência anterior à diminuição do número de pobres durante o regime de acumulação de industrialização por substituição das importações – com todas as suas tendências oligopólicas e transnacionais –, a aplicação das políticas de austeridade dos ajustes neoliberais implica um contínuo e agudo crescimento do número absoluto de pobres.

Mas não só no plano social essa degradação civilizatória tem resultados negativos verdadeiros, mas no plano de seus próprios critérios de avaliação, as políticas de ajuste neoliberal e as políticas de austeridade são um fracasso. Se diminuir o investimento e comprimir os mercados, o crescimento do PIB será reduzido (Pérez,

16. Ver Pérez (2009) e Cepal (2011).

2009; Cepal, 2011). No período de substituição de importações (1950-1981), a média do continente esteve 2,6% à frente do crescimento frágil e volátil do período neoliberal (1983-2000), que não chegou a 1,2% (Pérez, 2009; Cepal, 2011).

Isso também pode se dizer em relação ao resultado do setor externo, que, embora realmente apresente em média uma tendência negativa durante todo o período de substituição de importações, pela dependência tecnológica de maquinários e de insumos, acontece durante o período neoliberal, mas desta vez pela importação de consumo visível de produtos de luxo por parte dos setores de altos salários. Esta vulnerabilidade externa se reflete em um elemento endógeno e retroalimentador de aquisição de mais dívida externa. As desesperadas desvalorizações em busca recorrente de excedentes de divisas para pagar esta dívida só a tornam mais onerosa e impagável.

No plano fiscal, as políticas de austeridade instalam de maneira crônica uma geração de *deficit* ano após ano que incrementará a dívida pública sem solução. O *deficit* fiscal dos anos 1950 e 1960 se reproduz ao cabo de poucos anos, também após a corrupção generalizada das privatizações e dos dolorosos ajustes orçamentários com todos os custos sociais, o aumento da pobreza, do desemprego, da destruição do aparelho produtivo, da destruição do tecido social e do tecido democrático. Esta vulnerabilidade fiscal, novamente, é outro dos fatores retroalimentadores, agora já endogeneizado, para criar a necessidade permanente de mais e mais dívida governamental.

Tudo isso no marco de uma maior dependência de fatores exógenos, devido a um maior grau de abertura (exportações + importações/PIB), como em uma maior propensão de importar. A conjuntura latino-americana da última década apresenta indicadores favoráveis, em boa parte devido a uma inusitada melhoria nos termos de intercâmbio sem paralelo nos últimos 110 anos de história do comércio exterior latino-americano, e isto pode dar lugar a confianças infundadas a respeito da capacidade das neutras economias de enfrentarem a crise mundial, sem negar a relevância de importantes esforços domésticos freando o ímpeto neoliberal.

5 NOVA ARQUITETURA FINANCEIRA: CONDIÇÃO NECESSÁRIA, EMBORA NÃO SUFICIENTE, PARA AVANÇAR EM UMA INTEGRAÇÃO SUPERIOR

5.1 Antecedentes de integração regional

É no marco dessas mudanças da condição macroeconômica do continente que a integração torna-se fundamental. Não somente é imperativo contar com uma capacidade de resposta local perante o poder dos grandes atores internacionais, mas também com o potencial de desenvolvimento de um mercado interno integrado, que pode dar viabilidade a processos de desenvolvimento das forças produtivas e de construção societária, frustrados na trajetória dos últimos séculos.

A integração comercial – iniciada sob uma orientação desenvolvimentista durante o regime de acumulação por substituição das importações e no marco das negociações mundiais do Acordo Geral de Comércio e Tarifas e a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), com avanços significativos, mas limitados, na medida em que sua subordinação às necessidades de reciclagem industrial de tecnologias, que padeciam de obsolescência moral no Norte por parte das transnacionais – acarretava um padrão específico de importações que deixava de atender as possibilidades de compenetração entre vizinhos, competindo pela sede destas reciclagens sobre a base do cultivo de mercados locais e respaldos estatais. Entretanto, a primeira década do Pacto Andino, por exemplo, permitiu um auspício à industrialização tardia de seus países-membros em condições de programação produtiva para mercados sub-regionais, mudando qualitativamente o conteúdo das balanças comerciais bilaterais.

Embora os anos 1970 tenham presenciado uma poderosa mobilização popular latino-americanista em meio à luta pela mudança social e pela democracia, fortemente acompanhada por intelectuais e funcionários de todas as tendências, a mudança de década marcou uma súbita mudança de conjuntura, como já mencionado anteriormente.

A crise dos anos 1980 deu lugar a um generalizado processo de *salve-se quem puder*, que lesou seriamente os mecanismos de integração vigentes e enfraqueceu os fluxos de comércio intrarregional, em boa parte devido a fatores monetários fruto da ansiedade de cada país em obter do outro um excedente de divisas para pagar a dívida.

A imposição de modelos de regulamentação neoliberais a partir dessa crise eventualmente permitiu voltar os olhos para os mercados regionais no que foi chamado de “novo regionalismo” ou “regionalismo aberto” (Sela, 2010a), como um passo de abertura no sentido “britânico” de livre comércio para a utopia do neoliberalismo global.

A partir dessa perspectiva, processa-se em diversos tempos políticos uma convergente funcionalização que envolverá mudanças de nomes e de associações. Esquemas de alcance sub-regional, como a Comunidade Andina (CAN), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), o Sistema de Integração Centro-Americano (Sica) e a Comunidade do Caribe (Caricom), bem como esquemas de alcance regional, como a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) e a Associação de Estados do Caribe (AEC), buscam, desde então, inutilmente, constituir sobrepostos mercados comuns sobre a base tarifária externa comum e a liberalização tarifária interna, ao mesmo tempo que avançam os compromissos extrarregionais multilaterais, como aqueles adquiridos em torno da Organização Mundial do Comércio (OMC), constituída em 1995 como uma série de tratados bilaterais de “livre comércio” e de “proteção de investimentos”.

A “perfuração” dos impostos externos comuns e a assimetria produtiva, inclusive se o plano formal aparecesse como parêlho, faz com que as relações comerciais se voltem a reforçar nosso papel primário extrativista na divisão internacional do trabalho.

A evidência do mencionado fracasso das políticas neoliberais no interior dos países e de sua contraparte regional fez com que se fossem articulando coalizões internas que questionavam o modelo, inclusive se o exemplo mexicano, com o Tratado de Livre Comércio para a América do Norte (TLCAN), de 1994, seduzia a partir do “sucesso” rápido e localizado das manufaturas e se o Chile se mostrava ao mundo como a realização de um experimento neoliberal que sobrevivia sem contratempos à transação democrática.

Após décadas de crises recorrentes, econômicas e políticas, diversos países começam a optar por governos que contestam o ideal neoliberal e começa a se perfilar não somente a mudança das políticas internas, mas também uma transição dos esquemas regionais e sub-regionais para novas prioridades, como a redução de assimetrias estruturais, a vinculação dos esforços integradores com objetivos e movimentos sociais, a homologação de direitos e a consolidação e defesa da democracia, a sustentabilidade ambiental e a voz das localidades envolvidas etc.

Ponto crucial dessa nova onda pós-neoliberal é a derrota da iniciativa norte-americana da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) em Mar del Plata em 2005. Em paralelo avançam negociações em diversos ritmos e diversos interlocutores, articulando com maior ou menor intensidade a nova perspectiva, incluindo o que finalmente seria a Unasul, a Alternativa Bolivariana para a América Latina (Alba) e, recentemente, a CELAC. Entretanto, as condições estruturais internas e externas, fruto da matriz histórica de dependência detalhada no princípio deste capítulo e exacerbada durante décadas neoliberais, persistem.

As estruturas de poder ligadas a essas condições conseguiram continuar sua ofensiva em uma guerra de posições cujo instrumento fundamental consiste em enredar os nossos países em uma série de novos compromissos internacionais – fundamentalmente, tratados bilaterais de livre comércio e de investimentos, às vezes maquiados sob formas mais sutis – que, a partir das argúcias jurídicas, complementam outros mais velhos, inclusive aqueles nascidos no marco de regimes anteriores de acumulação, para continuar com o desmantelamento neoliberal das capacidades nacionais, contrário à vontade dos povos.

É nesse marco que se instala gradualmente, e acompanhada desde o início pelos movimentos sociais, a demanda por uma nova arquitetura financeira regional.¹⁷

17. Ver, por exemplo, Pérez (2011b).

A proposta de uma nova arquitetura financeira tinha nascido na última década do século XX como uma crítica da direita à “generosidade excessiva” do FMI e aos arranjos institucionais domésticos e globais estabelecidos pelo Consenso de Washington, incluindo muitos pontos válidos a respeito da estrutura de incentivos e da coerência dinâmica dos atores. Mas é a partir da América Latina que começa a disputar-se este termo em uma perspectiva mais progressista, principalmente após as crises financeiras nacionais que se multiplicam desde a “crise da tequila”, de 1994, e que culminaram com a crise argentina de 2001.¹⁸

A última década do século XX viu generalizado no âmbito mundial o termo em um horizonte claramente ligado a um esforço pós-neoliberal do mais amplo espectro, cujo momento mais sobressalente foi a Assembleia Geral Extraordinária das Nações Unidas, convocada em 2008 pelo seu então presidente, o nicaraguense Miguel D’Escoto, com o respaldo dos países da América Latina,¹⁹ em particular dos menores. A convocação para discutir a crise financeira mundial alegava que deveriam ser todas as nações da Terra – naquela época o G-192 –, e não o G-20, que deveriam assumir coletiva e democraticamente estas decisões que, como lastimosamente vem se constatando, afetam a humanidade inteira, em particular os seus segmentos mais vulneráveis.

Em meio a uma significativa mobilização da sociedade civil internacional, chegou-se, em meados de 2009, com um relatório apresentado por uma comissão de peritos, presidida pelo Prêmio Nobel Joseph Stiglitz, com uma análise que claramente situava a responsabilidade nos setores do poder no Norte e um conjunto detalhado de reformas e regulamentações que já continha um importante nível de consenso com setores que gravitavam o poder fático e institucional mundial.²⁰ Sobre esta base articulou-se uma negociação que foi concluída com a assinatura de uma série de compromissos formais por parte dos 192 plenipotenciários de seus respectivos governos, mas que por falta da adequada mobilização política posterior não pôde levar-se à prática, sequer em tudo o que corresponde ao mandato interno do próprio Sistema das Nações Unidas, do qual se supõe que a Assembleia Geral é a instância máxima.

18. Ver, para ilustração, Pérez (2006).

19. Refletido por exemplo nas discussões da primeira Cúpula da América Latina e o Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC), realizada em dezembro de 2008 em São Salvador, Bahia, Brasil, assim como na Declaração sobre A crise econômica Internacional e América Latina e o Caribe, adotada por consenso dos estados-membro do Sistema Econômico Latino-Americano (Sela), na XXXIV Reunião Ordinária do Conselho Latino-Americano, de novembro de 2008; e na Reunião de Cúpula da Unidade da América Latina e o Caribe, celebrada em Cancún, México, em 22 e 23 de fevereiro de 2010.

20. Ver Stiglitz (2010). Mais tarde, parte desse grupo tentou atualizar, de acordo com o agravamento da crise, as propostas, partindo de um consenso mais amplo de intelectuais, incluindo vários prêmios Nobel de economia adicionais no âmbito da presidência do G-20, mas desta vez sem conseguir a adequada participação da sociedade civil, ver Fitoussi, Stiglitz e Paris Group (2011). O autor desta nota teve participação ativa em todo este processo.

O documento resultante da Assembleia Geral Extraordinária de junho de 2009 e o relatório da comissão de peritos que lhe serviu de insumo marcam claras diferenças com todas as definições do G-20, com exceção das de abril de 2009, que foram claramente produto do temor dos círculos oligárquicos diante da potencialidade da ação coletiva, em particular o levantamento do veto de décadas por parte dos Estados Unidos à emissão dos direitos especiais de movimentação, impulsionada pelo Equador tanto no seio da Comissão como nas negociações na assembleia geral e no discurso do presidente Rafael Correa.²¹

Entre as propostas impulsionadas no processo como parte do projeto da nova arquitetura financeira que mudasse a relação entre as finanças e a produção, e a articulação entre o Estado, as corporações e a economia popular, e que patrocinasse uma renegociação na divisão internacional do trabalho, chama-se atenção para os problemas dos países em desenvolvimento, para a reformulação das instituições financeiras internacionais e para a transformação do sistema internacional de reserva sobre a base de arranjos bloco-regionais, como os que estão sendo propostos na seção 5.2.

5.2 Uma resposta histórica à dependência e uma resposta urgente à crise internacional²²

Essa proposta foi parte da discussão técnica e acadêmica no Equador há mais de uma década²³ e encontrou a possibilidade de projetar-se à raiz da poderosa iniciativa do presidente Chávez em torno do Banco do Sul. O início das negociações formais entre Venezuela, Argentina e Bolívia, em fevereiro de 2007, permitiu que a partir do Equador se contribuísse ao debate, agora já enriquecido pela incessável referência simbólica e pela maré política que suscitou. Em Quito, no dia 3 de maio de 2007, sob a presidência de Rafael Correa, os ministros representantes da Venezuela, da Argentina, da Bolívia, do Equador, do Brasil e do Paraguai assinaram o acordo básico que faz referência a uma nova arquitetura financeira – banco de desenvolvimento, alternativo ao FMI, e moeda comum. Em Buenos Aires, no dia 9 de dezembro de 2007, como último ato do governo Kirchner, os presidentes da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Equador, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela assinam a ata de fundação do Banco do Sul, que, além da nova arquitetura financeira, contém detalhes e princípios transformadores que vêm sendo desenvolvidos por meio de duras e longas negociações.

21. A proposta, é claro, era mais ambiciosa e continua sendo objeto de negociação em vários marcos internacionais, incluindo a emissão anual e a responsabilidade coletiva do Norte de financiar com os DES (direitos especiais de saque) que lhes corresponde – sem pressões orçamentárias, nem inflacionárias, nem, conforme o esquema proposto, custos financeiros – os problemas mais diligentes da extrema pobreza, fome e crise ambiental exacerbados pela crise; para mais detalhes, ver Pérez (2010b).

22. Para visões alternativas, ver UNCTAD (2007), Titelman (2006), Ocampo (2006) e Biancarelli (2011).

23. Ver Sela (2010b; 2010c), Espina (2010), Estay (2010) e Pérez (2010c).

A proposta da NAFR nasce ao mesmo tempo da corrente histórica de construções nacionais truncadas, e a partir da necessidade urgente de perfilar respostas diante da implosão financeira da crise estrutural internacional.

O primeiro vetor foi examinado em suas implicações previamente, e corresponde agora mencionar algo a respeito do segundo, que rapidamente pode tornar-se o coveiro do novo processo de integração latino-americana.

Enfrentar essa crise requer superar a unipolaridade e recuperar o sujeito histórico. A mesma ponta da pirâmide econômica – vinculada aos interesses financeiros especulativos, ao complexo industrial militar e aos interesses ligados ao controle dos recursos naturais – é a que provoca a crise e a que, agora, define o curso dos acontecimentos e de como está se atuando perante ela.

A NAFR é uma tentativa de repensar o tema da crise a partir das suas origens; uma origem que, por um lado, está ligada às condições estruturais da produção e que, por outro lado, imperiosamente, leva a pensar em uma saída que considere a transformação do aparelho produtivo, dentro de um sistema financeiro muito mais saudável.

De fato, uma das características estruturais que levou à crise é a hipertrofia do sistema financeiro, que, em condições parasitárias, asfixiou o aparato produtivo, tanto no centro como na periferia, e gerou condições exacerbadas de especulação e de extração de excedentes desde a esfera da circulação, sobre o aparelho produtivo, como se mostrou com o mecanismo da dívida externa.

Por isso, agora se torna tão importante a recuperação da coerência produtiva a partir dos parâmetros da sustentabilidade e da redistribuição. Assim, é indispensável colocar esta exuberância irracional nos moldes do que é conveniente, do tipo de inovação que permita o desenvolvimento da produção, enquanto busca mudar a relação de serventia que tem a produção com respeito à especulação financeira.

Da mesma maneira, a busca de uma saída para a crise financeira internacional, a partir dos países “do Sul”, implica reconhecimento de outras dificuldades e como dar uma resposta. Assim, por exemplo, o tema da divisão internacional do trabalho vinculada ao financiamento para o desenvolvimento: temos um nicho de mercado na divisão internacional do trabalho que gera *deficits* estruturais na balança comercial e que temporariamente se resolve com a dívida externa ou com investimento estrangeiro direto; mas se depois tivermos que pagar com grande aumento este financiamento para o desenvolvimento, o buraco não só poderá aumentar, mas é, em termos contábeis, como um desfalque do patrimônio de um país e de uma nação, seja em sua força de trabalho, seja em seu patrimônio natural. O resultado: uma condição sistêmica adicional de dependência Norte-Sul, que é insustentável.

Nesse contexto, e tentando perfilar respostas concretas, surge uma série de propostas correspondentes ao projeto de uma nova arquitetura financeira regional, cuja base é atender às necessidades de financiamento articulando uma saída de caráter multipolar. Os processos de integração, neste caso, desempenham um papel transcendental, dado que o reconhecimento de um mundo cada vez mais complexo e diverso torna crucial o avanço, paralelamente, em mecanismos de coordenação de blocos regionais, como os acordos monetários regionais. Daí a necessidade de se apresentarem mecanismos que avancem a uma maior e mais estreita coordenação macroeconômica, de acordo com as condições e as realidades econômicas e políticas de cada região.

Não obstante, esses processos devem ser geridos fora do espírito neoliberal do passado, fora da restrição e das políticas pró-cíclicas convencionais que vêm sendo aplicadas em diferentes ritmos em nossos países. Devem transformar-se em acordos que contemplem, de maneira sustentável, a possibilidade de impulsionar o crescimento, o desenvolvimento, o emprego, sem se preocuparem em assumir posições estratégicas defensivas diante de ataques especulativos.

A aspiração é que, a partir da coordenação das “coordenações regionais”, como o que está fazendo a América do Sul com o Bando do Sul e a NAFR, ou que se realiza com a iniciativa Chiang Mai na Ásia, se consigam resultados e saídas concretas e imediatas perante a crise.

5.3 Atributos, condições e eixos da NAFR

A nova arquitetura financeira regional parte de três características básicas ligadas aos elementos que são cruciais para sair da crise.

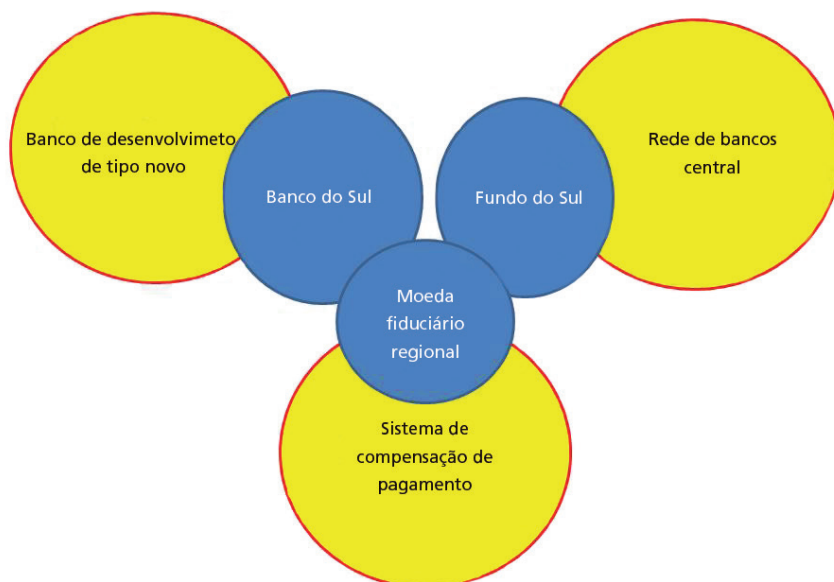
Primeiramente, deve-se fundamentar em uma institucionalidade democrática. Não se pode reproduzir uma situação na qual o valor do capital ou aporte defina a governança destas instituições. Criar instituições onde se resgate o princípio de um país, um voto, constitui um elemento essencial para a institucionalidade da nova arquitetura financeira que está nascendo.

Depois, as instituições e os mecanismos devem incorporar o financiamento sustentável e devem ser eficientes, com um componente claro e transparente de subsidiariedade, cuja continuidade deverá ser avaliada permanentemente em contraste com os benefícios sociais e econômicos que forem sendo obtidos para os países. Devem incluir, de igual maneira, elementos de validação em termos de mercado que permitam, em condições de desenvolvimento desigual dos diferentes países, que sejam sustentáveis política, ambiental e economicamente no tempo.

Finalmente, a integralidade: não é possível ter medidas remendadas. Por isso o projeto da NAFR está concebido para conter, no mínimo, três eixos fundamentais (figura 1).

FIGURA 1

A proposta equatoriana para uma nova arquitetura financeira regional



Elaboração do autor.

5.4 Os três pilares básicos da NAFR

5.4.1 O Banco do Sul

Em primeiro lugar está o Banco do Sul, como o eixo fundamental, que não deve ser entendido como mais um banco de desenvolvimento, mas como o coração da transformação da existente rede de bancos de fomento na América Latina. Em setembro de 2009, os presidentes da Argentina, da Bolívia, do Brasil, do Equador, do Paraguai, do Uruguai e da Venezuela assinaram o Convênio Constitutivo do Banco do Sul. Em fins de 2011, as legislaturas da Venezuela, do Equador, da Bolívia, da Argentina e do Uruguai haviam ratificado este convênio assinado pelos presidentes, cumprindo o requisito com um prazo peremptório para o funcionamento da instituição em meados de 2012.

Apesar de existirem dezenas de instituições financeiras de desenvolvimento no âmbito subnacional, nacional sub-regional e regional no continente, as décadas neoliberais redefiniram seu papel de maneira significativa, escolhendo, mutilando suas possibilidades de gestão soberana do crédito ou subordinando-os às prioridades ou à lógica do onipresente Consenso de Washington. Com poucas exceções, como a do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com carteiras em moeda nacional brasileira e divisas estrangeiras superiores à do Banco Mundial, os esforços de recuperação e reorientação têm sido limitados. Não faltam exemplos de perdas significativas por utilização de recursos destinados ao desenvolvimento do continente em investimentos especulativos em ativos tóxicos do Norte, ou de incitações ao endividamento em divisas de despesas correntes sob títulos tão sedutores, como o “combate à pobreza” – dívida para pagar consultores. Ou em termos de custos, o caso de certo banco internacional de desenvolvimento para a América Latina com carteira similar à local Corporação Andina de Fomento, mas com uma burocracia quase oito vezes superior e com remunerações médias bem maiores.

Esse banco, em vez de apoiar o processo de construção de infraestrutura para o nicho na divisão internacional do trabalho primário exportador mencionado, está chamado a ser a coluna vertebral de um processo virtuoso que articule, de maneira diferente, a partir dos territórios das comunidades, as potencialidades de produção e produtividade entre a economia popular, a economia privada empresarial e a economia do Estado. Ao mesmo tempo, como operador financeiro dos Conselhos de Ministros da Unasul, o Banco do Sul torna-se a alavanca de transformação da submissão do passado à tirania dos interesses financeiros transnacionais para uma instância de construção de soberania, permitindo uma negociação das autoridades democráticas com as diferentes fontes de financiamento sem que estas possam impor suas prioridades e condicionalidades.

Dessa maneira, por exemplo, se a ameaça da lógica das crises for aguçar a possibilidade de uma crise alimentar, então ter a construção de um espaço de soberania supranacional no campo agroalimentar seria um elemento crucial; mas não a partir da individualidade das repúblicas pequenas, e sim pela construção do que foi o sonho do libertador Bolívar: a Pátria Grande. Isto sem dúvida propõe a complementação e a coerência dos aparelhos produtivos nacionais em um bloco regional, com o fim de enfrentar a globalização a partir de uma perspectiva mais democrática e de sustentabilidade regional.

Complementarmente, o Convênio Constitutivo contempla como prioridade essencial a Soberania no Cuidado da Saúde. Parte substancial das dificuldades de estender os direitos cidadãos à saúde vem do controle oligopólico das transnacionais sobre as medicinas em geral, incluindo o total abandono dos sistemas de pesquisa e desenvolvimento de doenças, como o mal de Chagas, a lepra do monte, a doença do sono, dengue, malária, tuberculose etc., que afetam milhões de latino-americanos.

Da mesma maneira, se a lógica da crise nos colocar diante de uma situação de problemas no tema energético, então, na América Latina se teria a possibilidade de estabelecer mecanismos supranacionais de soberania energética, que permitam, partindo da construção da coerência interna do aparato produtivo, defender-nos e blindar-nos da instabilidade dos mercados internacionais e das perturbações financeiras externas.

Da mesma maneira, se as dificuldades da inserção internacional do continente estão ligadas aos problemas na geração eficiente de valor, pelas disparidades no manejo e utilização do conhecimento, então é necessário criar, de maneira supranacional, uma base sólida de inovação, ciência e tecnologia, que nos permita ser soberanos no exercício do conhecimento, incorporando não só o que há de mais avançado na ciência e tecnologia no âmbito mundial, mas também a sabedoria ancestral e os conhecimentos holísticos de nossos povos originários.

O Convênio Constitutivo contempla também como prioridades, uma infraestrutura continental que, como uma rede de estradas de ferro, por exemplo, permita uma organização diferente do espaço continental, orientada à construção de mercados internos. Na mesma lógica, prescreve o desenvolvimento de instrumentos financeiros e não financeiros para o desenvolvimento da economia popular em sua heterogeneidade, a partir de lógicas diferentes às do capital.

5.4.2 O Fundo do Sul

Em segundo lugar e como antecedente, cabe levar em consideração que ao terceiro mundo e à periferia, o golpe fundamental da crise veio pela recessão da economia real, e não tanto pelo lado da economia financeira. Entretanto, temos a necessidade de estar alertas de que pelo lado financeiro podem chegar a nós grandes chicotadas e que potencialmente poderíamos passar de uma situação recessiva a uma situação catastrófica, justamente pela fragilidade macroeconômica que significou o processo neoliberal de dismantelamento das capacidades do exercício da soberania econômica no âmbito dos pequenos países. Razão pela qual é preciso e necessário criar um espaço para o exercício da política econômica, que permita recuperar a capacidade real de decisão na gestão da macroeconomia, para o que é fundamental a construção de espaços supranacionais de manejo monetário e financeiro.

Daí a importância de se ter um fundo comum de reservas alternativo ao FMI, que por sua vez seja o tecido de uma rede de bancos centrais que atuem conjuntamente neste horizonte de cooperação e coordenação macroeconômica, que supere a visão fechada neoliberal da estabilidade de preços como objetivo único e que coloque a estabilidade macroeconômica e a redução das assimetrias estruturais como o objetivo central da política monetária, financeira e creditícia.

Neste contexto, a criação de um fundo monetário regional viria a ser o segundo eixo do projeto da NAFR. O Conselho de Economia instaurado pela Unasul em 2010, sob a presidência *pro tempore* de Rafael Correa, e que teve sua primeira reunião em setembro de 2011, aponta para este objetivo.

Se conseguirmos modificar procedimentos que o tornaram uma instituição extremamente conservadora, que nos últimos anos tem colocado muito mais recursos nos chamados “bancos de investimentos” do Norte, que rentabilizaram desde a corrupção até a incompetência para dirigir o mundo até a atual soçobra financeira, o já existente Fundo Latino-Americano de Reserva (Flar) poderia cumprir estas tarefas. Criado em 1978 como Fundo Andino de Reservas, este fundo é formado agora por sete países, com a inclusão do Uruguai e da Costa Rica, e poderia muito bem ser a ponte para apelar a toda a CELAC no esquema. Apesar de seus limitados recursos, este fundo vem tendo um desempenho muito melhor que o FMI em relação aos países relevantes, por exemplo, sem ter as extremas dificuldades pecuniárias deste.

Armar um Fundo do Sul redefiniria a estrutura de incentivos, diminuiria os riscos e permitiria liberar enormes recursos que hoje estão mantidos em tesouros em precárias condições – de risco e de remuneração –, como fruto do medo e da incerteza que gera o sistema mundial de reservas e a desregulamentação. A constituição do fundo mudará em quantidade e qualidade, redefinindo o tipo de ativos de reserva – incluindo os recursos físicos, os direitos especiais de movimentação etc.²⁴

Não obstante, o Fundo do Sul é muito mais que isso. Do Equador lançaram-se propostas que complementam a construção da soberania financeira do continente com passos imediatos que articulem uma rede de segurança financeira continental, incluindo a estruturação de um mercado de liquidez imediata com títulos-valor desmaterializados a partir da conexão direta, sem intermediários, entre bancos centrais, de modo similar ao que já estão realizando os países da Alba em transações em torno do Sistema Unitário de Compensação Regional de Pagamentos (Sucre). Sobre esta base, pode-se estabelecer em prazos muito curtos uma matriz de créditos recíprocos em divisas e moedas nacionais entre as diversas entidades, facilidades de emergência para a balança de pagamentos e caixa fiscal etc.²⁵

24. “Por exemplo, se o Brasil fosse incorporado à FLAR com uma contribuição equivalente à média dos atuais membros (cerca de 1,5% de seu estoque de reservas internacionais), o capital do fundo aumentaria em aproximadamente seis vezes!” (Biancareli, 2011).

25. O Equador apresentou candidaturas ao Fundo Latino-Americano de Reserva (Flar) em 2007 e 2010, propondo esta agenda com detalhes técnicos que permitiriam habilitar vários destes mecanismos em poucos meses, como foi demonstrado no caso do Sucre. As iniciativas chinesas de *swaps* com alguns sócios comerciais, incluindo um par da região e a brasileira de um *swap* de US\$ 1,5 milhão de suas reservas com a Argentina, em maio de 2008, mostram a pertinência e a viabilidade dessas propostas que foram vistas, no início, como “heréticas”.

5.4.3 A moeda comum

Em terceiro lugar, todas as novas prioridades de desenvolvimento que são propostas a partir do mesmo nascimento do Banco do Sul têm que ser sustentadas e apoiadas por um novo esquema monetário. Neste sentido, emerge a proposta da NAFR do Sucre, sobre a base da proposta que faz o Equador ao Conselho de Presidentes da Alba em 28 de novembro de 2008, inclusive antes de pertencer ao organismo – ao qual se integrou em junho de 2009. Em poucos meses começaram as negociações formais e antes de um ano, coincidindo com o nascimento do libertador Antonio José de Sucre, em 3 de fevereiro de 2010, realiza-se a primeira transação. No momento, Cuba, Venezuela, Equador e Bolívia estão efetuando operações de exportação e exportação sem usar dólares e sem passar pela reserva federal dos Estados Unidos, como fazem todas as demais transações formais latino-americanas, públicas e privadas.

O Sucre é um tipo de cartão de crédito recíproco entre bancos centrais. O mecanismo consiste em uma liquidação bruta em tempo real das transações de comércio exterior por meio da utilização de uma moeda eletrônica que cumpre principalmente a função de unidade de conta e é o meio de pagamento para as transações entre os bancos centrais, que, por sua vez, liquidarão as operações de comércio exterior em suas respectivas moedas com seus agentes locais. Aos poucos poderiam ir se incorporando as novas transações, com a finalidade de começar a perfilar o papel do que poderia ser um espaço de circulação para uma moeda regional no futuro.²⁶

Dessa maneira, o Sucre é essencialmente um mecanismo de crédito que se abre entre os bancos centrais dos países participantes. De modo algum se constituiria no único mecanismo de pagamento internacional disponível, obrigatório, para o comércio entre os países participantes. O valor do crédito iria aumentando na medida em que aumentassem as transações de comércio entre os países participantes. Assim, por meio de vários mecanismos experimentais de tentativa e erro, irão se consolidando progressivamente as características fundamentais que definem este sistema. Dito isto, a novidade deste esquema aqui proposto trata-se de uma moeda fiduciária sem custo fiscal para os países-membros, também não implicaria um custo financeiro para os participantes enquanto se realiza a liquidação em dólares.

Ao mesmo tempo, poderia haver outros tipos de incentivos que incluam a possibilidade de sua utilização em redescontos, em mecanismos de retribuição, mecanismos de *factoring*, que prevejam uma liquidez imediata aos eventuais possuidores dos títulos. Igualmente, estão na pasta outros temas, como seguros de exportações, mecanismos de garantia e retrogarantias e as possibilidades de réplica em outros arranjos monetários dos blocos regionais, assim como também sua articulação com circuitos locais de pagamentos e moedas alternativas.

26. Para uma referência aos fundamentos teóricos no desenho da proposta monetária, ver Pérez (2012b). Para detalhes das projeções locais e continentais destes meios de pagamento alternativos, ver Pérez (2012a).

É assim que a cota deste “cartão de crédito” para cada banco central corresponderia a uma designação que este receberia para a realização das liquidações em tempo real em Sucres das operações de comércio e para todos os mecanismos financeiros que possam estar ligados e que poderiam, também, ser complementados com uma série de incentivos adicionais: um seguro às importações e uma série de posteriores modalidades de operação, não só com transações comerciais e de serviços, mas também poderiam ser incluídas e resgatadas algumas funções do mercado de valores, com algumas funções que poderiam ser dadas entre governo-governo central, governo-setor privado, e também, setor privado-setor privado. O ponto essencial, então, tem a ver com a própria circulação do Sucre em âmbitos reduzidos exclusivamente no âmbito de bancos centrais, ao menos na primeira etapa, com o financiamento implícito de curto prazo, que seria o resultado entre a diferenciação em sucres e a liquidação em dólares.

Esse instrumento ajudaria a reduzir a necessidade do uso de dólares em tempo imediato. Trata-se de um mecanismo de liquidez imediata que permitiria – neste momento de crise dos mercados internacionais, de contração dos mecanismos de financiamento e liquidez para as transações de comércio exterior – poder contar com uma ferramenta que adequadamente defina incentivos de mercado para os participantes, tanto do setor público como do privado, e que nos leve a ter um manejo muito mais racional das divisas, em uma circunstância de tanta incerteza como a que estamos vivendo.

A experiência anterior de convênios de pagamentos recíprocos no seio da mencionada ALALC desde 1966, que depois se transformaria em Aladi em 1981, com seu Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos, que desde 1982 multilateraliza e homologa os convênios parciais ou bilaterais prévios, é muito instrutiva. Trata-se de um sistema de liquidação líquida diferida a cada quadrimestre em dólares, com garantia dos respectivos bancos centrais. Apesar de todas as dificuldades, este sistema significou um incentivo muito importante ao comércio da região, uma alternativa à escassez de divisas e uma fonte adicional de crédito implícito ao comércio, que com o tempo reuniu cada vez maiores consensos, chegando a cobrir, no fim dos anos 1980, 91% das importações intrarregionais, para depois colapsar em poucos anos a somente 1% desse mercado, no marco de uma série de pressões de interesses criados, falhas de projeto e mudanças tecnológicas significativas.

Não obstante a recuperação recente devida às novas utilizações do mecanismo por parte da Venezuela e do Brasil, os custos excessivos e a estrutura de incentivos que dão lugar ao risco moral devido à garantia explícita dos bancos centrais não permitiu que o mecanismo estivesse à altura das necessidades do continente. Como opção houve outras iniciativas, como o do Sistema de Moedas Locais, implementado entre o Brasil e a Argentina em 2008, com liquidações diárias dos saldos em dólares das transações registradas em moeda local ao tipo de câmbio fixado para esse dia, reduzindo assim os custos de transação.

5.4.4 Culminação das negociações regionais

Basicamente, esse é o esquema central do sistema.²⁷ As negociações avançaram muitíssimo em um âmbito regional cheio de divergências ideológicas e estruturais. O Sucre já está funcionando e provavelmente se amplie ou replique com outro nome para integrar outros países ou para articular outras iniciativas de cooperação Sul-Sul – com Chiang Mai, África ou os BRICS, por exemplo – ou da renegociação das relações com o Norte – avançaram-se as conversações com as máximas autoridades da União Europeia a este respeito, em 2008. O Banco do Sul contava em princípios de 2012 não só com a assinatura de sete presidentes – Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela –, mas também as legislaturas de todos os países, com exceção do Brasil e Paraguai, já o ratificaram, cumprindo o requisito para iniciar as operações. O Fundo do Sul foi colocado no mais alto nível de negociações da Unasul, incluindo temas e mecanismos que até pouco tempo eram tabus.

Estamos em um processo de ir conciliando diversos mecanismos que, ao mesmo tempo, estariam abrindo novas possibilidades de construção institucional, de soberania monetária, de utilização da moeda, reformulando desta maneira o que poderia ser a possibilidade de outros componentes da NAFR, como seria o novo banco de desenvolvimento, como seria o novo papel dos bancos centrais articulados em um coração de um fundo comum de reservas, como seria a possibilidade de criar outros tipos de elementos que integrem um grande mercado de valores virtual no âmbito continental.

Esse esquema, eventualmente, independentemente do marco de institucionalidade no qual se desenvolva, pode desenvolver outras sinergias, por exemplo, com o Banco do Sul, que incorpora uma série de novidades no que corresponde ao seu modo de operação, às suas novas prioridades, às suas modalidades de funcionamento etc. O Banco do Sul inclui como uma de suas características, ao menos na proposta equatoriana, a eventualidade de realizar intermediação nesta moeda fiduciária regional. A utilização dos Sucres, uma sorte de direitos regionais de movimentação, além de sua função de unidade de conta, ampliando-se potencialmente a tornar-se um ativo de reserva, com o que se dará a inclusão de novos componentes, de novas tarefas, de novas missões e de novos países, conforme as possibilidades políticas e econômicas no âmbito latino-americano.

27. A Comissão Técnica Presidencial do Equador para o desenho da Nova Arquitetura Financeira trabalhou também outros temas articulados à mesma proposta integral, como os ligados às alternativas regionais, aos assimétricos tribunais internacionais de arbitragem por disputas de investimentos, o desenho de opções nas negociações climáticas, incluindo um tipo de instrumentos financeiros “verdes” muito diferentes da lógica “de bolha” dos bônus de carbono e orientados a viabilizar iniciativas de deixar o petróleo cru debaixo da terra (Sarayacu y Yasuni).

Nesse sentido, é muito importante localizar o papel que pode ter um ativo de reserva como o Sucre na configuração de novas fortalezas na gestão macroeconômica de cada um de nossos países. É importante contar com um projeto que nos permita avançar neste processo, não apenas para ir criando confiança com a liquidação bruta em tempo real, mas com a possibilidade de definir mecanismo de transparência, mecanismos de prestação de contas e de arranjo de disputas que configurem um processo muito robusto de construção institucional. Tudo isto deve tornar-se uma ferramenta fundamental para a redução das assimetrias prevalentes estruturais, e para a implementação e o desenvolvimento efetivo de políticas contracíclicas, quando as pressões da crise internacional obrigam a processos de ajuste em nossos países, com cortes no investimento público, no investimento social, no crédito para o desenvolvimento, com aumentos das taxas de juros etc.

5.5 Integralidade, flexibilidade e funcionalidade na NAFR

Na verdade, na região já houve experiências similares – não exatamente iguais –, como o convênio de pagamentos da Aladi, na Câmara de Compensação Andina, a Câmara de Compensação Centro Americana. Não obstante, é importante lembrar que, precisamente, por estarmos prisioneiros à lógica do dólar, à lógica da crise do dólar e à vulnerabilidade macroeconômica de nossos países, estas iniciativas despencaram rapidamente, dando lugar a uma coleção de frustrações e desencantos. Isto adverte sobre a necessidade de avançar de maneira muito rigorosa na estrutura de incentivos no projeto deste sistema, com o fim de evitar outro tipo de desencantos e de contar com uma garantia de construção institucional muito mais robusta e de amplo alcance, neste novo momento de integração e de identidade latino-americana que estamos vivendo.

Todos os componentes da NAFR, como já se mencionou, devem estar obviamente ligados a novas práticas no manejo de bancos multilaterais e ao objetivo de criação de um aparelho produtivo diferente, que forje as condições de comércio e que façam sustentável esta nova organização de crédito e de financiamento. A ideia é contar com novas metodologias, pois uma saída para a crise não deve somente contemplar a regulamentação dos mercados financeiros, mas também é necessário criar novas metodologias que internalizem tanto as externalidades ambientais como as sociais e trabalhistas, que permitam ir definindo, realmente, as condições para a concepção dos projetos que gerem a sustentabilidade do novo modelo de desenvolvimento. Tudo isto é decisivo para relançar em todas as geografias um programa massivo e global, de criação de infraestrutura para o desenvolvimento, a partir dos territórios, a partir das comunidades.

Para isso, é preciso configurar esses componentes e eixos da NAFR de maneira interconectada, já que é necessário que estes pilares avancem de forma simultânea, levando em consideração que o fundamento deste processo está na integralidade

e na sustentabilidade do projeto deste novo ordenamento financeiro e monetário que estamos colocando em consideração.

Com tudo isso, a possibilidade, por exemplo, de se dispor de um sistema de compensação de pagamentos que reduza o uso cotidiano do dólar nas transações entre países cujas moedas nacionais não são o dólar significará um ganho líquido imediato nos graus de liberdade na gestão da política econômica, pois isto reduzirá a pressão sobre os mercados cambiais no interior de cada país e diminuirá as necessidades de otimização de reservas em cada um dos países. Se se somar a isto a possibilidade de liberar parte das reservas individuais na constituição de um fundo comum de reservas que funcione de maneira segura, com linhas de crédito contingente para resolver problemas de caixa fiscal ou problemas emergentes de balança de pagamento; se, por meio da moeda eletrônica, forem criados estes meios de pagamento alternativos, não só para as transações comerciais, mas também para uma quantidade de transações financeiras de liquidez e de financiamento de todo o espectro dos fatores econômicos dos países da América Latina; e se forem incluídas de maneira fundamental neste processo as economias populares se estará criando o substrato material de revitalização da economia real que propiciará, justamente, uma saída para a crise desde uma perspectiva muito mais democrática e humana.

REFERÊNCIAS

- BETHELL, L. (Ed.). **The cambridge history of Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. v.1.
- BIANCARELI, A. **Recomendaciones para la cooperación financiera regional**. Campinas: Cecon; Red Mercosur, Apr. 2011. (Serie Policy Briefs, n. 3).
- BOUGHTON, J. **Why white, not Keynes?** Inventing the postwar international monetary system. Washington: IMF, 2002. (Working Paper, n. 52).
- BULMER, T. V. **The economic history of Latin American since independence**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- BURKHOLDER, M. A.; JOHNSON, L. L. **Colonial Latin America**. 4. ed. New York: Oxford University Press, 2001.
- BURNS, E. B. **Latin America: a concise interpretive history**, 6. ed. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1994.
- BUSHNELL, D.; MACAULAY N. **The emergence of Latin America in the nineteenth century**. New York: Oxford University Press, 1988.
- CAIN, P. J.; HOPKINS, A. G. **British imperialism 1688-2000**. England: Pearson Educated, 2003.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La hora de la igualdad**: brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/uMlrPv>>.

COATSWORTH, J. H.; TAYLOR, A. M. (Eds.). **Latin America and the world economy since 1800**. Cambridge: The David Rockefeller Center, 1998. (Series on Latin American Studies).

DAVIS, M. **Late victorian holocausts**: el niño famines and the making of the third world. London: Verso, 2001.

DIERCKXSENS, W. (Ed.). **Siglo XXI, crisis de una civilización**. Quito: Imprenta Mariscal, 2011.

DONGHI, T. H. **Historia contemporánea de América Latina**. Buenos Aires: Alianza, 1992.

DRAKE, P. W. **The money doctor in the Andes**: the kemmerer missions, 1923-1933. London: Duke University Press, 1989.

_____. **Money doctors, foreign debts, and economic reforms in Latin America from the 1890s to the present**. Wilmington: Jaguar Books, 1994.

ESPINA, R. **La perspectiva de las instituciones multilaterales, regionales y especializadas sobre la reforma de la arquitectura financiera internacional**. 2010. SP/RR:RAFICMFALC/Di n° 5.

ESTAY, J. **La reforma de la arquitectura financiera internacional y la cooperación monetaria y financiera en ALC**: experiencias, propuestas y perspectivas. 2010. SP/RR:RAFICMFALC/Di n° 4.

FAUSTO, B. **História concisa del Brasil**. Buenos Aires: FCE, 2003.

FITOUSSI, J.-P.; STIGLITZ, J.; PARIS GROUP. **The G20 and recovery and beyond**: an agenda for global governance for the twenty-first century. Columbia: Columbia University, Feb. 2011.

FLANDREAU, M. (Ed.). **Money doctors**: the experience of international financial advising, 1850-2000. London: Routledge, 2003.

FURTADO, C. **Formação econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia, 1969.

GRAHAM, R. **Independence in Latin America**: a comparative approach. 2. ed. New York: McGraw-Hill, 1994.

HELLEINER, E. Reinterpreting Bretton Woods: international development and the neglected origins of embedded liberalism. **Development and change**, v. 37, n. 5, p. 943-967, 2006.

_____. **The triffin missions:** unconventional American money doctors in the age of the Good neighbor policy. [s.d.]. Mimeographed. Disponível em: <<http://goo.gl/3lIZhH>>.

KINSBRUNER, J. **Independence in Spanish America:** civil wars, revolutions, and underdevelopment. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1994.

MARICHAL, C. **Historia de la deuda externa de América Latina.** Madrid: Alianza Editorial, 1988.

MORA, E. A. **Los proyectos nacionales latinoamericanos:** sus instrumentos y articulación, 1870-1930. New York: Unesco, 2008. v. 7. (Colección Historia General de América Latina).

OCAMPO, J. A. La cooperación financiera regional: experiencias y desafíos. In: _____. (Org.). **Cooperación financiera regional.** Santiago: Cepal, 2006. (Libros de la Cepal n. 91).

PÉREZ, P. P. La necesidad de una nueva arquitectura financiera para el Ecuador. In: QUINTERO, R.; SYLVA, E. **Hacia un modelo de desarrollo alternativo.** Ecuador: La Tierra, 2006.

_____. The crisis of capitalism and Post capitalist horizons. In: DAIBER, B. (Ed.). **The left in government:** Latin America and Europe compared. Luxemburg: Foundation Brussels, 2009.

_____. Crisis, nueva arquitectura financiera y buen vivir. In: SENPLADES – SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. **Socialismo y Sumak Kawsay:** los nuevos retos de América Latina. Quito: Senplades, 2010a.

_____. Regional and global liquidity arrangements for a more democratic world: the potential for SDRs. In: VOLZ, U.; CALIARI, A. (Eds.). **Regional and global liquidity arrangements.** Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. 2010b.

_____. **El Sucre y la nueva arquitectura financiera regional.** 2010c. SP/RR:RAFICMFALC/Di n° 14.

_____. Proyectos de Unidad Latinoamericana: Alcances y Desafíos. In: COSCIA, J.; KAPECEK, J. (Eds.). **Cátedra de los libertadores:** ciclo de pensamiento latinoamericano 2010-2011. Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Presidencia, 2011a.

_____. Processes of Social Participation associated with the New International Financial Architecture. **The Front,** Coreia do Sul, Nov. 2011b.

_____. Cooperación monetaria y financiera en América Latina y el Caribe en respuesta a la Crisis Mundial. In: REUNIÓN REGIONAL: ANÁLISIS Y PROPUESTAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA REGIONAL Y LA COOPERACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Caracas: 27-28 fev. 2012a. SP/RRAPCAFRCMFALC/Di n° 7.

_____. Moneda, crédito y Bien Común. *In*: DAIBER, B.; HOUTART, F. **Un paradigma poscapitalista: el bien común de la humanidad**. Quito: Fundación Rosa Luxemburg Bruselas; Ruth Casa Editorial, 2012b.

PRADO JUNIOR, C. **Historia económica del Brasil**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1960.

REY, H. 2008. **Global portfolio rebalancing under the microscope**. Disponible en: <<http://goo.gl/9IZDYZ>>.

ROCK, D. (Ed.). **Latin America in the 1940s: war and postwar transitions**. Berkeley: U. of California Press, 1994.

SANTOS, T. **Del terror a la esperanza: auge y decadencia del neoliberalismo**. Caracas: BCV, 2006.

_____. **Economía mundial, integración regional y desarrollo sustentable: las nuevas tendencias y la integración latinoamericana**. Lima: Infodem, 2010.

SELA – SISTEMA ECONOMICO LATINO-AMERICANO. **Avances recientes en la arquitectura institucional de la integración de América Latina y el Caribe**. *In*: REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO LATINOAMERICANO, 36. Caracas, 27-29 oct. 2010a. SP/DI n° 10.

_____. **La reforma de la arquitectura financiera internacional: una visión latinoamericana y caribeña**. *In*: REUNIÓN REGIONAL: REFORMA DE LA ARQUITECTURA FINANCIERA INTERNACIONAL Y COOPERACIÓN MONETARIA Y FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Caracas, 8-9 abr. 2010b. SP/RR:RAFICMFALC/DT n° 3.

_____. Informe Final de la Reunión Regional: Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional y Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe. *In*: REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO LATINOAMERICANO, 36. Caracas, 27-29 oct. 2010c. SP/CL/XXXVI. O/DI n° 4.

SIKKINK, K. **El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil**: Frondizi y Kubitschek. Buenos Aires: Siglo XXI, 2009.

STIGLITZ, J. E. **The Stiglitz report: reforming the international monetary and financial systems in the wake of the global crisis**. New York: Experts Commission of the United Nations on International Monetary and Financial Reforms, 2010.

SUNKEL, O.; PAZ, P. **El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo**. México: Siglo XXI, 1970.

TITELMAN, D. La cooperación financiera en el ámbito subregional: las experiencias de América Latina y el Caribe. *In*: OCAMPO, J. A. (Org.). **Cooperación financiera regional**. Santiago: Cepal, 2006. (Libros de la Cepal, n. 91).

TOPIK, S. C.; WELLS, A. (Eds.). **The second conquest of Latin America: coffee, henequen and oil during the export boom, 1850-1930**. Austin: University of Texas Press, 1998.

TOUSSAINT, E. **Las crisis de la deuda externa de América Latina en los siglos XIX y XX**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.cadtm.org/article.php3?id_article=166>.

UNCTAD – UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Trade and development report: regional cooperation for development**. Geneva, 2007.

_____. **Trade development report**. Geneva, 2011.

WALLERSTEIN, I. **The modern world-system, mercantilism and the consolidation of the european world-economy, 1600-1750**. New York: Academic Press, 1980. v. 2.

_____. Braudel on capitalism, or everything upside down. **Journal of modern history**. v. 63, n. 2, p. 354-361, 1991.

NOTAS SOBRE UM DESAFIO INTEGRACIONISTA: CONTAS PENDENTES E REFORMAS INSTITUCIONAIS A PROPÓSITO DO MANEJO INTEGRADO DA BACIA DO RIO DA PRATA*

Gerardo Caetano

1 INTRODUÇÃO

Neste texto,¹ optou-se por focalizar o estudo em uma das áreas mais estratégicas para a implementação de políticas públicas de projeção regional no Cone Sul americano: o manejo integrado de uma bacia plurinacional como a do rio da Prata. Esta temática será abordada conforme a seguinte rota analítica: *i*) um exame do contexto internacional, que torna prioritária a consideração do manejo integrado das bacias hídricas como exigência iniludível para a sustentabilidade do meio ambiente; *ii*) um registro dos antecedentes significativos e um estudo detalhado do processo constitutivo do Tratado da bacia do rio da Prata, finalmente aprovado em 1969; *iii*) uma análise e avaliação jurídico-institucional do mencionado tratado; *iv*) uma breve história dos principais acontecimentos na aplicação do tratado até 2007; e *v*) algumas reflexões finais sobre as possibilidades e exigências para um aprofundamento das políticas públicas regionais sobre a bacia do Prata.²

*Este capítulo é uma versão atualizada e traduzida de dois artigos publicados anteriormente por Gerardo Caetano na *Revista relaciones internacionales*, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de La Plata, Argentina. Para esta pesquisa, foram consultados publicações, relatórios e conteúdos de *sites* de múltiplas instituições, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), entre outras.

1. Ao completar 37 anos da celebração do Tratado da Bacia do Prata (1969), o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC) encomendou a Jorge Castro e a este autor a realização de um estudo direcionado ao fortalecimento institucional do CIC. Este estudo incluía duas partes: uma de conteúdo socioeconômico, escrita por Jorge Castro; e outra centrada no tema do "Fortalecimento institucional do CIC", que se encomendou a este autor. Algumas das considerações deste texto são tributárias a este estudo.

2. Cabe mencionar que o texto está focado na consideração específica da bacia do Prata e do sistema institucional emanado do Tratado de 1969. Não se incorporam na meta da análise outros temas conexos, como a ação de comissões administradoras – como a Comissão Administradora do Rio da Prata (CARP) ou a Comissão Administradora do Rio Uruguai (Caru) – ou a complexa interação com outros mecanismos de integração em curso na região.

2 ALGUNS FATORES INTERNACIONAIS E REGIONAIS PROMOTORES DA REFORMULAÇÃO DO MANEJO DAS BACIAS HÍDRICAS

Não há dúvida de que, nas últimas décadas, o contexto internacional e regional coadjuvou com força para o relançamento do tema das políticas integracionistas sobre a bacia do rio da Prata. Para fundamentar esta afirmação, talvez seja útil uma rápida revisão de alguns fatores que atuaram e atuam nesta direção.

2.1 A chamada “crise global da água”, no marco de um contexto planetário no qual aumentou de forma considerável o consumo e, paralelamente, diminuiu a quantidade de água disponível

Só para citar alguns exemplos significativos, observa-se que o consumo de água em escala mundial aumentou seis vezes entre 1990 e 1995, enquanto a previsão para os próximos vinte anos de água disponível faz referência a um decréscimo de aproximadamente 30%.³ No que se refere, de modo específico, à bacia do Prata, os fatores de incerteza não são escassos. Alerta-se, por exemplo, que os estudos mais atuais apontam que por causa do aumento das concentrações de gases provenientes do chamado “efeito estufa” prevê-se um aumento progressivo das temperaturas sobre o território da bacia entre dois e cinco graus acima dos atuais 2.100. Por sua vez, as estimativas de aumento, no que diz respeito ao crescimento das precipitações para esta mesma data, não poderiam compensar o aumento consequente da evaporação na área.⁴

2.2 A grande relevância dos recursos da bacia do Prata, que fazem dela um território crescentemente desejado e cobiçado desde diferentes perspectivas no âmbito internacional

Não corresponde a este trabalho realizar uma descrição sociodemográfica do território da bacia do Prata, mas são suficientes umas poucas referências para explicar a grande significância de seus recursos em um mundo no qual a água adquire de modo acelerado um caráter estratégico inevitável. Como bem disse Helio de Macedo Soares (2006),

se fosse um país, a bacia do Prata seria o segundo da América do Sul em tamanho e produto bruto (PIB), depois do Brasil. Ela tem 3.100.000 km² de superfície, 132 milhões de habitantes e um PIB maior que o da Argentina. É, também, a bacia hidrográfica mais rica em água doce do mundo e uma das zonas mais férteis.⁵

3. Ver Kogan (2004-2005). Agradecemos à autora pelo envio de tão qualificado estudo.

4. Ver CIC (2005), p. 20.

5. Entrevista realizada com Helio de Macedo Soares em 2006. Na época, ele era secretário-geral do Comitê Coordenador Intergubernamental de los Países de La Cuenca Del Plata (CIC). Essa entrevista foi publicada sob o título *Bacia do Prata: um território unido pela água*. (Archivo del Comité Integubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata, em: <www.cicplata.org>).

Em seu território, que abarca diferentes porcentagens da superfície de cinco países – Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai –, existem 57 cidades com mais de 100 mil habitantes, incluindo quatro das capitais dos cinco países que a compõem – só La Paz fica fora de sua órbita. Além de contar com uma extraordinária diversidade e projeção produtiva de matéria biológica e recursos naturais em geral, possui uma extensa rede navegável, que alcançou, por exemplo, o traslado de 13 milhões de toneladas em 2004.

A bacia do Prata possui também um importante potencial hidrelétrico, estimado em 92 mil MW, o que promoveu a construção de mais de 150 centrais hidroelétricas – 72 maiores de 10 MW –, com 60% do utilizado ou em vias iminentes de ser usado. A extensão geográfica que abrange a bacia equivale a um sexto do território latino-americano ou a um terço da Europa. Suas reservas aquíferas não são só superficiais, mas também subterrâneas – com os sistemas dos aquíferos Guaraní e Yrenda-Toba-Tarijeño –, o que aumenta o valor estratégico de seus recursos hídricos. Poderia-se continuar acrescentando dados deste teor, e com os mencionados anteriormente, não é preciso ser muito perspicaz para registrar a significância mundial das riquezas de diversas naturezas contidas na bacia do Prata e os atrativos que despertam os seus recursos, em um contexto especialmente sensível, como visto, com respeito à “crise global da água”.⁶

2.3 Apesar da magnitude dessas riquezas e recursos, e apesar do conflitante contexto atual com relação ao conjunto de temas envolvidos no “tema bacias”, não se pôde avançar o suficiente – sem desmerecer as conquistas alcançadas e às quais se fará menção mais adiante – no aprofundamento da cooperação e do manejo integrado dos “assuntos” da bacia do rio da Prata

Como também assinalou Helio de Macedo Soares, apesar do registro de semelhantes recursos e de suas potencialidades vantajosas,

os habitantes que moram na bacia não gozam de nenhuma vantagem. E ainda sofrem com problemas como as secas, os alagamentos e a contaminação pelo pouco cuidado que os países dão à região. As cidades já se acostumaram a lançar seus dejetos ao rio sem tratá-los, como acontece hoje, por exemplo, em Rosário ou Assunção. O Comitê Intergovernamental Coordenador (CIC) teria que coordenar ações para solucionar este tipo de problema. (...) houve um longo tempo durante o qual o organismo esteve inativo: os países o deixaram “dormir”. Neste momento, o CIC volta a ter interesse e está sendo trazido à tona.⁷

6. Existem múltiplas publicações, provenientes tanto de organismos da bacia do Prata quanto de iniciativas individuais, que realizam uma prolixa e exaustiva descrição dos aspectos sociais, econômicos e geográficos contidos na bacia. Os temas trabalhados neste item provêm dos trabalhos citados de Yanina Kogan e da publicação sobre o *Programa marco para a gestão sustentável dos recursos hídricos da bacia do Prata*, bem como do livro de Luis Dallanegra Pedraza, intitulado *Os países do Atlântico Sul: geopolítica da bacia do Prata*.

7. Ver entrevista realizada em 2006 com Helio de Macedo Soares, então secretário-geral do Comitê Coordenador Intergovernamental de los Países de La Cuenca Del Plata (CIC). Essa entrevista foi publicada sob o título *Bacia do Prata: um território unido pela água*. (Archivo del Comité Integubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata, em: <www.ciciplata.org>).

De fato, a conjuntura atual, tanto internacional quanto regional, torna imperioso impulsionar uma “governabilidade cooperativa” de todos os recursos de naturezas muito diversas que a bacia possui, o que começa a se traduzir em uma reativação de seus organismos, bem como no estudo de reformas institucionais que propendam a acentuar a efetividade de suas ações. De qualquer forma, e como será visto detalhadamente mais adiante, vários dos mesmos problemas que atualmente são obstáculo para o aprofundamento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – do qual o Tratado de 1969 sem dúvida foi o precursor – e dos demais projetos de integração em curso no continente, de uma forma ou outra reaparecem como fatores de bloqueio para uma potencialização do sistema institucional da bacia do Prata.

2.4 Enquanto isso ocorre na bacia do Prata, cresce em nível mundial a firme convicção de que é necessário passar, sem demora, de uma lógica de “conflito potencial” para outra de “cooperação potencial” com relação à “crise da governabilidade e aos usuários da água”, o que supõe uma verdadeira mudança de paradigmas no sentido de uma política de “manejo integrado de recursos hídricos”⁸

De fato, durante as últimas décadas e por meio de várias conferências internacionais e da ação de instituições multilaterais, pôde-se avançar na promoção dessas noções. Nesse sentido, por exemplo, as conferências internacionais celebradas em 1992, em Dublin e no Rio de Janeiro, sobre a água e o meio ambiente começaram a consolidar na agenda multilateral as demandas de visões mais integrais, multissetoriais e participativas com relação à gestão responsável dos recursos naturais. Nesta mesma direção, devem ser inscritos eventos como a criação do Conselho Mundial da Água, em 1996; os foros mundiais celebrados nos anos seguintes em Marrakesh e em Haia; a Reunião de Cúpula sobre o Desenvolvimento Sustentável de Johannesburgo; e o Foro Mundial da Água celebrado em Kyoto em março de 2003.

A Associação Mundial para a Água, em busca de consolidar uma postura comum nessa perspectiva cooperativa emergente, definiu da seguinte forma o conceito de Manejo Integrado de Recursos Hídricos (MIRH): “O MIRH é um processo que promove o manejo e desenvolvimento coordenado da água, da terra e dos recursos relacionados, com o fim de maximizar o bem-estar social e econômico resultante de modo equitativo sem comprometer a sustentabilidade dos ecossistemas vitais”.⁹ No sentido de consolidar este novo paradigma na gestão nacional e internacional dos recursos naturais, com especial ênfase no tema da água, deve-se trabalhar com distintos níveis de assuntos e uma sábia identificação dos “atores envolvidos na gestão da água”, de modo a prevenir a potencialidade conflitante dos *usuários*, a vinculação de temas como *gestão* e *governabilidade* da água,

8. Ver Cazorla-Clarísó (2003).

9. Segundo a Associação Mundial para a Água, os dados e a definição do Manejo Integrado de Recursos Hídricos (MIRH) foram retirados do trabalho de Cazorla-Clarísó (2003).

os requerimentos para as *políticas nacionais de gestão hídrica*, o aprofundamento dos esforços mancomunados em *informação, educação e capacitação no MIRH*, o reconhecimento em termos de *usuários das comunidades tradicionais* – com seus usos consuetudinários dos recursos naturais – e dos *ecossistemas*, a necessidade de aprofundamento do conceito de *serviços ambientais*, entre outros.¹⁰

3 ALGUNS ANTECEDENTES DA MUDANÇA DE PARADIGMA NA MATÉRIA

A chamada *mudança de paradigma*, que provocou a grande transformação da predominante dinâmica do conflito para um foco mais cooperativo no manejo da bacia do Prata, teve, em primeiro lugar, relação com mudanças significativas no âmbito internacional, por exemplo, o complexo tema de manejo das “águas internacionais” e a existência de recursos naturais nas bacias hídricas compartilhadas. Este processo iniciou-se, de modo especial, a partir das décadas de 1960 e 1970, quando no âmbito internacional começou um processo efetivo de criação de regras e institucionalização das bacias e dos rios internacionais.

Nesse contexto, começou-se a prestar especial atenção a temas como: a discussão do modo de uso dos recursos; a distribuição dos custos e benefícios derivados deste uso; as possibilidades de um planejamento centralizado no nível das autoridades supranacionais, na procura de avanços importantes em áreas como informação e pesquisa, assessoria, regulamentação, solução e prevenção de controvérsias.

O ponto referente aos tipos de organizações internacionais mais adequadas para o manejo de rios internacionais e bacias hidrográficas foi um dos que despertou mais atenção e, é claro, mais controvérsias. Tentava-se discutir se estas organizações seriam decisórias ou simplesmente assessorariam os governos envolvidos. A agenda de perguntas começou a ser especialmente ampla: questionavam-se quais seriam os seus propósitos e fins; se deveriam impulsionar um planejamento indireto por meio da promoção de acordos e negociações entre as partes comprometidas, ou se tinham de servir como instrumentos de planejamento direto, assumindo desta forma uma condição de organização central; se as suas decisões seriam de caráter obrigatório e como seriam tomadas no caso de envolverem vários Estados; se poderiam configurar instâncias reconhecidamente legítimas para dirimir controvérsias; entre outros muitos objetivos.¹¹

Nesse contexto macro, merece um destaque especial a adoção das chamadas *regras de Helsinki sobre o uso das águas dos rios internacionais*, definidas pela International

10. Ver Cazorla-Clarísó (2003).

11. Ver BID e Intal (1985, p. 6 e seguintes). Naqueles anos, entre as organizações internacionais criadas para o aproveitamento de bacias hidrográficas, com fins de desenvolvimento, destacaram-se a Organização do desenvolvimento do rio Gambia, a Organização para o aproveitamento do rio Senegal e o chamado Esquema de Cooperação e Desenvolvimento do baixo Mekong.

Law Association em sua 52^a conferência, realizada em Helsinki, em agosto de 1966.¹² Neste documento, estabeleciam-se as bases de um sistema regulador cujos objetivos se destacavam: fixar “regras gerais do direito internacional (...) aplicáveis ao uso das águas de uma bacia de drenagem internacional; estabelecer pautas para a utilização equitativa das águas, prevenir contaminação, regular navegação, flutuação de madeira e os procedimentos para a prevenção e o estabelecimento de discussões”. Após definir com precisão os conceitos de *bacia* e *Estado de bacia*, pelas regras, identificavam-se os fatores relevantes que deviam ser considerados para respeitar os direitos inerentes à condição de Estado ribeirinho de uma bacia. Entre estas regras, colocava-se ênfase na necessidade de informar de modo *relevante e razoável* aos outros Estados-membro da bacia sobre qualquer iniciativa de uso e atividades respectivas às águas comuns. Sobre este ponto, afirmava-se, por exemplo, no item 2 do Artigo XXIX:

Um Estado, sem importar a sua localização na bacia de drenagem, deve proporcionar em detalhe aos outros Estados da bacia, os interesses que possam afetá-los consideravelmente, anunciar qualquer proposta de construção ou instalação que pudesse alterar o regime da bacia do modo que pudesse ocasionar um conflito (ILA, 1966).

Nesse contexto internacional, vinculado à emergência de novas ideias sobre um “manejo integrado dos recursos hídricos” de bacias e águas internacionais, também merecem destaque especial a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano, em Estocolmo, em junho de 1972,¹³ e a assinatura em setembro do mesmo ano do chamado Acordo de Nova Iorque entre os chanceleres da Argentina e do Brasil, convênio logo aprovado pela Assembleia das Nações Unidas, por unanimidade dos representantes de Estados presentes na ocasião.¹⁴

Durante a Conferência de Estocolmo, os representantes argentino e brasileiro confrontaram posturas. O primeiro defendeu “a institucionalização da cooperação internacional (...) [pelo] intercâmbio de informação e consulta prévia oficial”; enquanto o segundo propôs o chamado “princípio da publicidade”, que equivalia a que os Estados envolvidos deviam obter a informação por meio do “conhecimento público” veiculado na imprensa e em publicações.¹⁵ Apenas três meses depois, por ocasião da 27ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), as delegações de ambos os países retomaram o diálogo sobre suas diferenças, alcançando naquele momento o chamado Acordo de Nova Iorque. Neste acordo, estabelecia-se que “os Estados não devem causar efeitos prejudiciais sensíveis em zonas situadas fora de sua jurisdição nacional”. Ao mesmo tempo, assegurava-se “a cooperação entre os

12. Ver ILA (1966). Pode ser consultado também no *site* da Unesco.

13. Para mais detalhes, ver o *site* da Unesco. Disponível em: <www.unesco.org>. Os dados mencionados neste trabalho sobre a Conferência de Estocolmo e o chamado Acordo de Nova Iorque também podem ser aprofundados neste *site*.

14. Disponível em: <www.unesco.org>.

15. Disponível em: <www.unesco.org>.

Estados no campo do meio ambiente”, inclusive pelo “conhecimento oficial e público dos dados técnicos relativos aos trabalhos a ser empreendidos pelos Estados dentro de sua jurisdição nacional com o propósito de evitar prejuízos sensíveis”, sem que isto implicasse “retardar ou impedir os programas e projetos de busca, exploração e desenvolvimento dos recursos naturais dos Estados”.^{16,17}

Além do fato deste acordo ser logo referendado pelo voto unânime dos países representados na Assembleia Geral da ONU, suas disposições geraram mal-estar em alguns dos mais fortes setores nacionalistas argentinos, que entenderam que este dava “luz verde” ao Brasil para a continuidade de seus empreendimentos hidrelétricos no Alto Paraná, em uma conjuntura especialmente sensível e com prejuízo para os interesses argentinos. O Acordo de Nova Iorque seria pouco depois denunciado pelo governo justicialista presidido por Héctor J. Cámpora.

De qualquer forma, como será visto adiante, a chamada “mudança de paradigma” era bastante relativa e os enfrentamentos entre argentinos e brasileiros por temas vinculados com a bacia do Prata continuaram, avançava na América Latina um ambiente de ideias mais propenso à cooperação e à integração. Isto engrenava, por sua vez, com as coordenadas do debate internacional vigente na época sobre estes temas. Embora orientada fortemente ao plano da cooperação comercial, a fundação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960, constitui um bom exemplo deste novo clima pró-integracionista.¹⁸

Apesar desse novo contexto mais cooperativo, a consistência da “mudança de paradigma” no relacionamento entre argentinos e brasileiros era ainda precário. Em sua análise da origem do processo integrativo da bacia do Prata, Luis Dallanegra Pedraza assinalava o fato com notória clareza:

Como declaração de fórmula – dizia com relação à primeira Declaração conjunta de Chanceleres dos Estados da Bacia, assinada em fevereiro de 1967 – mostra os mais sadios e nobres objetivos, mas os fatos invariavelmente têm demonstrado o contrário por diversos motivos: 1) porque historicamente Argentina e Brasil têm estado em uma constante rivalidade ou pugna por conseguir a supremacia regional; 2) porque os dois grandes sempre quiseram atrair à sua esfera de influência – fundamentalmente econômica, sem prejuízo dos aspectos políticos – aos países menores da Bacia (...); 3) pela grande variedade de posturas e objetivos ante a integração, manifestados pelos diferentes governos que foram se sucedendo nos países da Bacia do Prata (...); por último – embora não como última razão- porque historicamente a Bacia do Prata em sua forma institucionalizada, serviu mais como um foro para solucionar as divergências entre as diferentes posturas adotadas por Argentina e Brasil, que para o desenvolvimento dos objetivos que se formularam no Tratado constitutivo (Pedraza, 1983, p. 17).

16. Disponível em: <www.unesco.org>.

17. Para uma análise pormenorizada de todo esse processo, verificar o trabalho de Kogan (2004-2005).

18. Sobre esse tema, conferir muito especialmente Magariños (2005).

Uma postura similar foi tratada por Zugaib (2005), estabelecendo que um acordo realmente profundo e consistente não seria viável no momento em função da diversidade de visões dos dois países com relação às melhores formas de tratar os principais assuntos envolvidos na gestão da bacia do Prata – navegação, transporte em geral, corredores de eixos de exportação e o desenho de seus eixos, aproveitamento hidrelétrico, com relação ao meio ambiente, complementação produtiva etc. Sua hipótese central era que a iniciativa de revalorização da bacia do Prata e da hidrovia, certamente anterior ao Mercosul, devia ser fundada, desde a visão brasileira, mais que em uma aproximação bilateral à Argentina, em uma reformulação de sua perspectiva de análise sobre a América do Sul como fator central de sua política externa. Mais ainda, Zugaib (2005) não vacilava em assinalar que “a integração da América do Sul [era] a condição essencial para a sustentabilidade da Bacia do Rio da Prata”.

Outro elemento no qual convergem as visões dos analistas e pesquisadores sobre o caráter relativo e precário dessa cooperação, que confluiu finalmente na assinatura do Tratado de 1969, tem a ver com as causas que levaram a Argentina e o Brasil a finalizar a “era do antagonismo geopolítico” e procurar um novo cenário, formalmente ao menos, de orientação mais cooperativa. Pedraza (1983) manifesta uma visão muito crítica sobre as razões que ao seu juízo estiveram na base do impulso dado pela Argentina ao projeto da bacia do Prata:

(...) com os empreendimentos hidrelétricos em número cada vez mais crescente, implementados pelo Brasil – que se encontrava em uma situação oposta à Argentina, já que devia importar praticamente 80% do petróleo – ao mesmo tempo em que em virtude da crise petroléira mundial e o crescimento no valor desse produto, (...) é que a Argentina sai da “letargia hidrelétrica” na qual se encontrava e procura dar novo impulso a obras cujos projetos tinham sido iniciado várias décadas antes (Pedraza, 1983, p. 44 e 47).

Por sua vez, no início dos anos 1970, Moneta (1973) fazia referência à política externa do Brasil em um de seus textos. Segundo ele, o plano do Itamaraty com relação ao seu ingresso no projeto multinacional da bacia do Prata orientava-se

fundamentalmente ao objetivo de impedir que ele servisse para uma vinculação mais estreita e solidária entre a Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai. Este estreitamento poderia ter produzido – entre outros efeitos – a articulação de uma frente comum, oposta a um manejó irrestrito brasileiro do recurso hídrico (Moneta, 1973).

Ele caracterizava de forma crítica a postura dos diplomatas brasileiros no seio das reuniões da bacia: “constante oposição (...) a todo progresso no tratamento dos problemas hídricos, somado a ‘uma eficaz política de vinculação e pressão bilateral sobre os países de menor desenvolvimento relativo’” (Moneta, 1973).

Zugaib (2005, p. 39) afirmava a esse respeito:

Os geopolíticos argentinos viam, alarmados, o ressurgimento do Brasil nas décadas de 1960 e 1970. Os geopolíticos brasileiros, por sua vez, atiçavam esta inquietude com suas declarações, percebidas como hegemônicas e imperialistas. Portanto, do ponto de vista geopolítico, as causas do conflito encontravam-se nos irreconciliáveis interesses brasileiros e argentinos com relação ao eixo que marca o rio Paraná, principal curso de água da bacia.

Além da reiterada invocação a todo um contexto que incitava o surgimento de uma “aliança integradora”, as desavenças persistiam. Em um clima de desconfiança indisfarçável, argentinos e brasileiros construíam uma nova retórica integracionista – “latino-americanização da política externa” de ambos os países, “institucionalização de um foro multilateral”, passagem de “as fronteiras da separação às fronteiras da cooperação” –, no mesmo momento em que disputavam, por trás, – e às vezes publicamente em foros internacionais – a agenda antagonista conhecida. Por sua vez, os três “Estados-fronteira” restantes (Bolívia, Paraguai e Uruguai) pendulavam, ofereciam-se como árbitros, procuravam as suas oportunidades nos interstícios dos antagonismos perduráveis dos “gigantes”. No entanto, além de suas inconsistências e fragilidades, também era verdade que os cinco Estados sócios da bacia obtinham benefícios e ganhavam oportunidades com a institucionalização de um sistema de governabilidade dos recursos hídricos da região. No indispensável balanço de custos e benefícios, embora com rendimentos diferentes, todos podiam oferecer um saldo favorável, após o processo constitutivo do sistema da bacia do Prata. No entanto, os tempos para a oportunidade de uma inflexão integracionista mais genuína viriam mais tarde, na década de 1980.

4 PROCESSO CONSTITUTIVO DO TRATADO DA BACIA DO RIO DA PRATA

Como tantas vezes tem sido narrado e estudado, o processo constitutivo final que convergiu na assinatura do Tratado da bacia do rio da Prata foi tramitado em três momentos fundamentais.

- 1) A reunião, em Buenos Aires, no dia 27 de fevereiro de 1967, dos chanceleres da Argentina, do Brasil, da Bolívia, do Paraguai e do Uruguai, a convite do governo anfitrião, que culminou em uma declaração conjunta na qual se acordou “realizar o estudo conjunto e integral da bacia do Prata com vistas à realização de um programa de obras multinacionais, bilaterais e nacionais, úteis ao progresso da região”. Para realizar este estudo, criou-se o CIC, integrado por representantes dos cinco países, com uma agenda de informação e articulação de ações conjuntas, entre as quais se dava prioridade ao tema dos recursos hídricos.¹⁹

19. Declaração Conjunta dos Chanceleres da Bacia do Prata. Primeira Reunião Ordinária de Chanceleres, Buenos Aires, 27 de fevereiro de 1967. Numerais I, II, III e IV.

- 2) A Ata de Santa Cruz de la Sierra, derivada de uma nova reunião de chanceleres dos cinco Estados, celebrada na citada cidade entre os dias 18 e 20 de maio de 1968. Esta nova convocação teve como missão avançar no cumprimento do programa de obras anunciado na Declaração de Buenos Aires, mediante apresentação formal de uma lista de projetos específicos a ser realizada. Como foi dito, esta dinâmica significava uma variação forte com respeito àquilo que fora planejado na Primeira Reunião de Buenos Aires. Nesta, procurou-se iniciar com um estudo geral para depois definir os projetos prioritários a serem impulsionados, enquanto, a partir de agora, a relação seria exatamente a inversa. Os projetos de integração física poderiam ser compartilhados ou particulares de cada país-membro. Estabeleciam-se critérios gerais para fixar prioridades na hora de decidir a execução dos projetos. Nesta reunião, estabeleceu-se, também, o estatuto do CIC, bem como as condições futuras para a sua reforma.²⁰
- 3) Finalmente, o terceiro momento culminante do processo constitutivo foi dado pela assinatura do Tratado da bacia do rio da Prata, realizada em Brasília, no dia 23 de abril de 1969. O conteúdo deste tratado será objeto de uma análise especial no item seguinte. De qualquer forma, cabe adiantar que seu conteúdo avançava consideravelmente no objetivo de consolidar uma primeira institucionalização do sistema regulador da bacia do Prata. Com uma forte concisão, por meio de apenas oito artigos. No mencionado tratado, foram acordados os princípios gerais do sistema da bacia do Prata, bem como resenhados os objetivos perseguidos pela “identificação de áreas de interesse comum” e da “realização de estudos, programas e obras”. Ao mesmo tempo que eram expostos os objetivos, princípios e instrumentos do processo de integração, estabelecia-se uma primeira estrutura orgânica e eram definidos os mecanismos para a sua adesão e denúncia.²¹

Como foi dito por vários autores, a ideia originária de vincular esses cinco Estados para promover a sua integração física e organizar o aproveitamento de seus recursos naturais correspondeu ao governo argentino presidido pelo radical Arturo Illia (1963-1966), que iniciou as consultas nesta direção em 1965. O projeto de “multilateralizar” as relações políticas e econômicas na bacia do Prata, com uma ênfase decidida na integração física e no manejo integrado dos recursos naturais – especialmente os hídricos –, estava entre os projetos de corte desenvolvimentista do presidente argentino Arturo Frondizi. Da mesma forma, após a queda do presidente Illia e o golpe de Estado liderado pelo general Juan Carlos Onganía, este último

20. Ata de Santa Cruz de la Sierra. Segunda Reunião Ordinária de Chanceleres, de 18 a 20 de maio de 1968.

21. Tratado da Bacia do Prata. Primeira Reunião Extraordinária de Chanceleres. Brasília, 23 de abril de 1969.

não colocou empecilhos para continuar com o projeto iniciado. De acordo com a interpretação de Zugaib (2005), o “onganiato” manteve a ideia da importância estratégica de impulsionar o projeto da bacia integrada e do aproveitamento hidrelétrico de seus rios, concebidas como instrumentos de poder e de influência geopolítica. Igualmente, articulou a sua “preocupação com a guerra anti subversiva” sobre a base de uma aproximação com os vizinhos – precursor do plano Condor? –, sem por isto descuidar das exigências da tradicional disputa geopolítica com o Brasil (Zugaib, 2005, p. 46 e 47).

Os setores ultranacionalistas argentinos, no entanto, criticaram a assinatura do tratado, que foi interpretado como uma nova manobra brasileira para avançar mais ainda sobre a sub-região e afirmar as suas bases de produção de energia hidrelétrica sobre o alto Paraná. Para estes porta-vozes, pouco significava os argumentos de Onganía sobre a necessidade – de acordo com os objetivos repressivos de seu regime ditatorial – de brigar por uma eventual aliança militar entre Brasil e Estados Unidos, com o fim primordial de derrotar a “ameaça comunista” em pleno clima de Guerra Fria. Para os ultranacionalistas argentinos, no fim dos anos 1960 e em pleno “onganiato”, a “ameaça comunista” pesava bem menos que a sua visão conspirativa sobre o papel expansionista brasileiro, estimado como o principal perigo para os interesses nacionais argentinos, a partir de uma rara mistura teórica que combinava uma geopolítica do nacionalismo com as versões mais reles da teoria da dependência, em moda naquela época. Foi assim que inclusive a aprovação formal do tratado, assinado em 1969 por quatro representantes diretos de governos ditatoriais e militares – Argentina, Brasil, Bolívia e Paraguai – e por outro que expressava um governo civil de perfil autoritário – como o presidido na época por Pacheco Areco, no Uruguai –, não pôde escapar à sua inscrição na velha equação geopolítica na qual predominava claramente o velho antagonismo geopolítico entre Argentina e Brasil.

Em todo esse processo constitutivo do Sistema da bacia do Prata, voltaram em suma a evidenciar-se as tensões e os antagonismos que tinham pautado a dinâmica das trajetórias anteriores do tradicional antagonismo geopolítico argentino-brasileiro. Cabe lembrar também o papel decisivo da Organização dos Estados Americanos (OEA) no planejamento deste projeto integracionista na região durante o período de 1968 a 1971. Em uma afinada análise do processo constitutivo do Tratado da Bacia do Prata, os técnicos responsáveis pelo estudo do BID e Intal de 1985 estabeleceram uma ajustada e certa apreciação do contexto prévio à assinatura do convênio integracionista.

A interpretação e posterior aplicação deste tratado tiveram um importante aporte no significado implícito, para os países componentes, da terminologia “desenvolvimento equilibrado” e “ótimo aproveitamento”. Assim, “desenvolvimento equilibrado” foi objetado pela diferença existente no grau de desenvolvimento entre os países da re-

gião, ao tempo que “ótimo aproveitamento” também foi desestimado pela derivação que poderia ter em um eventual planejamento que implicasse delegação de poderes nacionais a uma autoridade supranacional. No entanto, uma constante que se depreende do Tratado de Brasília e da Declaração de Santa Cruz é que o interesse nacional está por cima dos interesses puramente regionais, e o sistema da bacia do Prata seria um foro de negociação de ideias de integração enquanto os interesses nacionais não fossem afetados. Entre 1970 e 1979, ocorre a negociação das centrais hidrelétricas, nas quais participam Argentina, Brasil e Paraguai, situação esta para a qual se procuram e encontram fórmulas de solução fora do sistema (BID e Intal, 1985, p. 17).

Nesse ponto, encontra-se o fator-chave da discussão do formato institucional de todo o processo de integração regional: a capacidade e disposição dos Estados pares de delegar – de modo pactuado e com plenas garantias – soberania efetiva, poder de decisão, em organizações representativas do domínio regional e supranacional. De certo não se trata de uma substituição rígida e voluntarista desde formatos puramente intergovernamentais a engenharias supranacionais mais ou menos puras. Esta visão, além de inviável e utópica, resulta inconveniente. Pelo contrário, trata-se de como recombina a lógica e a dinâmica de funcionamento dos diferentes organismos do Sistema da Bacia, de modo que se produza uma complementação criadora e produtiva entre componentes de um e outro viés, no marco de uma institucionalidade “mix” que possa sustentar com agilidade e consistência o governo cotidiano da bacia. Da mesma forma, aprender a responder a esta interpelação dependerá muito da sorte das políticas públicas regionais, não em substituição, mas em complementação às ações das autoridades dos Estados nacionais.

4.1 Análise e avaliação jurídico-institucional do Tratado da Bacia do Prata

O texto do Tratado da Bacia do Prata, assinado em Brasília, no dia 23 de abril de 1969, é muito conhecido. Em sua continuação será realizada uma apresentação sucinta de seus principais conteúdos para depois se estabelecer uma análise e avaliação geral do sistema organizacional que fundava. No prefácio do tratado, assinalava-se, em forma expressa, que o seu objetivo era “consolidar a institucionalização do sistema da referida bacia e mancomunar esforços para promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da mesma e suas áreas de influência direta e ponderável”.

No Artigo 1º do tratado, as “partes contratantes” acordavam “mancomunar esforços com o objeto de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata e de suas áreas de influência direta e ponderável”. Igualmente, anunciavam “a identificação de áreas de interesse comum e a realização de estudos, programas e obras, bem como a formulação de entendimentos operativos e instrumentos jurídicos” orientados os objetivos a seguir relacionados.

- a) A facilitação e assistência em matéria de navegação.
- b) A utilização racional do recurso água, especialmente através da regulamentação dos cursos de água e seu aproveitamento múltiplo e equitativo.
- c) A preservação e o fomento da vida animal e vegetal.
- d) O aperfeiçoamento das interconexões rodoviárias, ferroviárias, fluviais, aéreas, elétricas, e de telecomunicações.
- e) A complementação regional mediante a promoção e radicação de indústrias de interesse para o desenvolvimento da bacia.
- f) A complementação econômica da área limítrofe.
- g) A Cooperação mútua em matéria de educação, saúde pública e luta contra as doenças.
- h) A Promoção de outros projetos de interesse comum e em especial daqueles que tenham relação com o inventário, avaliação e o aproveitamento dos recursos naturais da área.
- i) O conhecimento integral da Bacia do Prata (Brasil, 1969).

Estabeleciam-se a continuação e a estrutura orgânica do sistema da bacia com a previsão de uma reunião anual dos ministros das Relações Exteriores dos Estados-Parte, em data sugerida pelo Comitê Intergovernamental Coordenador, com a missão principal de “traçar diretrizes básicas de política comum para alcançar os propósitos estabelecidos neste tratado”. Este comitê era reconhecido como o órgão permanente da bacia,

encarregado de promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, e da assistência técnica e financeira que organize com o apoio dos organismos internacionais que estimar conveniente, e executar as decisões que adotarem os ministros das Relações Exteriores (Brasil, 1969).

Também eram reconhecidos como “órgãos de cooperação e assessoramento dos governos, as comissões ou secretarias nacionais constituídas de acordo com a Declaração Conjunta de Buenos Aires”, as quais poderiam “estabelecer contatos bilaterais, obedecendo sempre aos critérios ou normas dos países interessados, mantendo devidamente informado, quando fosse o caso, o comitê intergovernamental coordenador” (Brasil, 1969).

Nos Artigos V e VI, declarava-se, expressamente, que a ação coletiva dos países contratantes seria desenvolvida “sem prejuízo dos projetos e empresas que decidirem executar em seus respectivos territórios, dentro do respeito ao direito internacional e conforme as boas práticas entre nações vizinhas e amigas”. Em uma direção similar, indicava-se que o que fora estabelecido no tratado não inibiria “as partes contratantes de concluir acordos específicos ou

parciais, bilaterais ou multilaterais, direcionados à obtenção dos objetivos gerais de desenvolvimento da bacia” (Brasil, 1969).

Finalmente, estabeleciam-se os requerimentos usuais para aderir e renunciar ao tratado, de acordo com as normas clássicas nesses casos. Assinavam o acordo os então chanceleres dos cinco Estados-membro, e sua entrada em vigor definitiva ocorreu no dia 14 de agosto de 1970, uma vez que os cinco Estados procederam ao depósito dos instrumentos de ratificação correspondentes (Brasil, 1969).²²

Quanto ao sistema institucional da bacia que emanava do tratado, conforme indicado no *site* do CIC, ficava instalado da seguinte forma:

O mencionado Tratado e os instrumentos internacionais que derivaram dele, criaram e deram funções e competência aos diferentes órgãos ou organismos do Sistema: Reunião de Chanceleres; Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC); Fonplata; Comitê da Hidrovia Paraná-Paraguai; Aquífero Guaraní; Comissões hídricas bi e trinacionais etc. (CIC, 2006).

As funções do CIC, em linhas gerais, eram determinadas no Artigo III do tratado, em que era

reconhecido como o órgão permanente da bacia, encarregado de promover, coordenar e acompanhar o andamento das ações multinacionais que tenham por objeto o desenvolvimento integrado da Bacia do Prata, e da assistência técnica e financeira que organize com o apoio dos organismos internacionais que estimar conveniente, e executar as decisões que adotares os ministros das Relações Exteriores (CIC, 2006).

No estatuto do CIC, subscrito em dezembro de 2001, foram estipuladas as suas finalidades e atribuições – capítulos I e III, respectivamente.²³

O CIC ficou integrado por *representantes* de cada um dos países-membros, com poderes suficientes para tomar decisões que comprometessem os Estados. Estes representantes lideravam as *representações*, que eram compostas, também, pelos *representantes especialistas* (técnicos) e outros funcionários políticos. O CIC celebraria sessões pelo menos duas vezes ao ano, aos efeitos de considerar os assuntos estabelecidos no Artigo 14 de seu regulamento, bem como convocaria as *reuniões de chanceleres*, organismo encarregado de dar as diretrizes básicas para os programas e as ações a serem desenvolvidas no período seguinte. Com caráter permanente funcionariam também: um corpo colegiado integrado pelos *representantes residentes* – Artigo 1º, inciso F do regulamento –,²⁴ cujas funções eram estabelecidas pelo Artigo 24 do regulamento e pela *secretaria geral*.

22. O Tratado da Bacia do Prata é também conhecido por Tratado de Brasília.

23. Para mais informações, conferir *site* do CIC. Disponível em: <www.cicplata.org>.

24. Para mais informações, conferir *site* do CIC. Disponível em: <www.cicplata.org>.

O *secretário geral do CIC*, designado por rodízio alfabético dos países em relação à sua nacionalidade, mas escolhido a partir de sua idoneidade técnico-administrativa para desempenhar o cargo, tinha, conforme o tratado, duas grandes áreas de competência: ser secretário da reunião de chanceleres (Artigo 6º, parágrafo único do regulamento) e representar e coordenar as ações que fossem desenvolvidas no sistema, de acordo com o estabelecido no Artigo 11 do regulamento.²⁵

Tratava-se em suma de uma estrutura organizativa basicamente simples, com garantias fortes de controle intergovernamental. Aceitava-se a existência de instituições permanentes e comuns, mas restritas em seus poderes de tal forma que nunca alterassem os marcos intergovernamentais dos cenários das negociações difíceis que, em último termo, seriam protagonizadas sempre pelos governos dos Estados-Parte. A esta estrutura básica emanada do Tratado de 1969 foram agregadas com o tempo outras instâncias, a partir das decisões das reuniões de chanceleres: a possibilidade de criação de *grupos técnicos* e de preparação de decisões – grupos de trabalho em áreas básicas, grupos de especialistas e comissões *ad hoc* etc. –, dependentes do CIC; *comissões nacionais* em relação de dependência com os respectivos governos; e finalmente o *Fundo de Financiamento da Bacia do Prata (FONPLATA)*, cujo convênio constitutivo foi assinado em 1974. Este atuaria como um organismo financeiro e de assessoramento que teria por objeto

financiar, dentro dos termos do Artigo I do Tratado da Bacia do Prata, a realização de estudos, projetos, programas e obras com a intenção de promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da Bacia do Prata, destinando a esses efeitos os seus recursos próprios e aqueles que gerencie e obtenha de outras fontes de financiamento.²⁶

Da mesma forma, por meio do que foi resolvido em cada reunião de chanceleres, de 1969 em diante, foram acrescentadas outras inovações menores, de sentido complementar, por exemplo, a reformulação do Estatuto do CIC subscrito, como visto, em dezembro de 2001.²⁷

A *reunião de ministros das Relações Exteriores* constituía o órgão máximo instituído pelo Tratado de Brasília. A periodicidade de suas reuniões ordinárias ficou fixada na razão de uma por ano, ficando aberta a possibilidade de convocação para reuniões extraordinárias por motivos fundamentados. Seu regulamento interno foi aprovado em 1972 e nele estava previsto, entre outras coisas, quem poderia

25. Para mais informações, conferir *site* do CIC. Disponível em: <www.cicplata.org>.

26. Convênio Constitutivo do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata. Sexta Reunião Ordinária de Chanceleres. Buenos Aires, 12 de junho de 1974. Capítulo II, Artículo 3. FONPLATA seria estabelecido finalmente, nos fatos, em 1976. Disponível em: <www.cicplata.org>.

27. Declaração Conjunta da VI Reunião Extraordinária dos Chanceleres da Bacia do Prata, celebrada em Montevideu, no dia 21 de dezembro de 2001. Nesta reunião, um novo estatuto foi criado. Ele significava a revogação expressa do Estatuto do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata, aprovado pela Resolução nº 1 (III-E) de 1992.

ser participante, e em qual caráter, das reuniões ordinárias. Cada reunião era realizada conforme uma agenda preparada pelo CIC, com o trabalho distribuído nas comissões respectivas. As decisões deviam ser tomadas por voto unânime dos representantes dos cinco países e nenhum instrumento jurídico declarava estas resoluções obrigatórias.

O CIC constituía o órgão executivo permanente do sistema e era regido pelo Tratado de 1969, por seu próprio estatuto renovado em 2001, o acordo de sede com o governo da Argentina e seu regulamento interno. Estabelecia-se que se reuniria periodicamente ao longo de todo o ano, requerendo, porém, para instalar a sessão, a presença de todos os representantes dos países-membros. Nestas reuniões, tratavam-se dos mandatos da reunião anterior de ministros das Relações Exteriores e dispunha-se o material para a agenda da próxima reunião, com projetos de resoluções e contando com a assistência – quando fosse necessária – de grupos de trabalho para tratar temas técnicos específicos. Contaria com uma *secretaria* de caráter administrativo, regida pelos estatutos, regulamentos e ordens de serviço correspondentes e seria respaldada por pessoal de apoio. As funções que esta secretaria cumpriria ficavam claramente restritas em sua discricionariedade, pois, para atuarem, sempre careciam de mandatos expressos do comitê. O CIC podia receber, como foi dito, o apoio de grupos de técnicos e de especialistas, com uma função de assessoramento bem menos regulamentada e orientada, sempre com fins específicos. Deve-se destacar que de acordo com as orientações derivadas da regulamentação vigente e com relação aos grupos de trabalho orientados em especial às *áreas básicas* prefixadas, as recomendações destes grupos técnicos também seriam adotadas por consenso.

Quanto ao tema das relações das diferentes instituições do sistema com outros organismos internacionais, o tratado e seu próprio estatuto habilitavam e promoviam, de forma expressa, que o CIC atuasse de modo proativo e com diferentes formatos no acompanhamento de possibilidades de assistência técnica e financeira. No entanto, também com respeito a este ponto central, estabelecia-se o requerimento do mandato expresso e unânime do conjunto dos Estados sócios. O CIC também podia interagir com entidades e comissões bilaterais surgidas dentro dos Estados pertencentes à bacia. Com relação ao FONPLATA – que desde o início constituiu um tipo de “braço financeiro” do sistema –, o CIC, que cumpriria a função de “braço executivo”, podia requerer ao fundo que atuasse como agente e assessor.

4.2 A aplicação do Tratado da Bacia do Rio da Prata e alguns de seus marcos: balanço para um prospecto (1969-2007)

A história da efetiva aplicação do Tratado da Bacia do Prata apresenta vicissitudes de diversos tipos. O período que abrange o acompanhamento apresentado refere-se aos anos que vão desde a assinatura do tratado em 1969 até 2007. Embora exceda os limites deste estudo, uma resenha detalhada da trajetória dos diferentes organismos do sistema, durante o período estudado, impõe-se para o desenvolvimento de uma periodização geral, com o destaque de alguns marcos muito importantes deste itinerário, bem como o esboço de uma avaliação geral com o seu diagnóstico correspondente. Este último componente, principalmente, supõe-se uma boa base para fundamentar melhor as sugestões de algumas reformas ou ajustes institucionais, que estão incluídas ao final deste trabalho.

Em termos de periodização desses primeiros 38 anos de existência do tratado (1969-2007), podem observar-se as seguintes etapas:

- 1) Uma *década de relativa paralisia entre 1969 e 1979*, vinculada fundamentalmente pelos antagonismos em torno da negociação das centrais hidrelétricas entre Argentina, Brasil e Paraguai – com especial ênfase na profunda discrepância a propósito da represa de Itaipu –, período no qual foram buscadas e finalmente encontradas fórmulas de solução fora do Sistema da Bacia.
- 2) Um *segundo período de estabilidade dinâmica e certa proatividade integracionista entre 1980 e 1991*, no qual são impulsionados alguns programas concretos, é acompanhado pelo movimento de convergência política entre Argentina e Brasil – protagonizado por Alfonsín e Sarney –, e começam a ser realizadas avaliações e estudos com propostas para uma consolidação institucional do sistema, tanto no seu formato global quanto nas possibilidades de alcançar uma proatividade muito mais ágil e decidida.
- 3) Um terceiro momento de incerteza do destino autônomo do Sistema da Bacia perante o surgimento do Mercosul, após o Tratado de Assunção de 1991, foi o surgimento de divergências de posições com relação a manter o sistema interagindo, mas com suas autonomias com o novo processo integracionista, ou subsumir suas instituições, princípios e objetivos dentro do novo organograma do Mercosul.
- 4) Finalmente, um quarto momento de recuperação de presença e proatividade do Sistema da Bacia, com uma consolidação firme das ações e dos programas implantados, uma ratificação vigorosa de autonomia em relação ao Mercosul – sem desmerecer as interações permanentes entre ambos – e uma recuperação de sensibilidade diante da centralidade

estratégica do tema da integração física, o aproveitamento e cuidado dos recursos naturais, especialmente dos hídricos. Um bom exemplo desta última tendência foi dado pela implantação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), considerada especialmente pelo governo brasileiro como “o eixo principal da relação sul-americana”.²⁸

Ao longo de toda a primeira década de aplicação do tratado, o tema mais conflitante, e quase excludente, foi o do aproveitamento da energia hidrelétrica. Em junho de 1971, por ocasião da IV Reunião Ordinária dos Chanceleres da Bacia do Prata, emite-se a Declaração de Assunção sobre Aproveitamento de Rios Internacionais.²⁹ Nesta declaração, fazia-se a distinção entre rios internacionais contíguos e sucessivos. Nos primeiros, “sendo a soberania compartilhada, qualquer aproveitamento de suas águas deverá ser precedido por um acordo bilateral entre os ribeirinhos”. No segundo caso, “não sendo a soberania compartilhada, cada Estado pode aproveitar as águas em razão de suas necessidades desde que não cause prejuízo sensível a outro Estado da Bacia”. Esta declaração não resolveu os antagonismos que começaram a multiplicar-se com relação às represas hidrelétricas que finalizaram a sua construção ou a iniciaram durante esta primeira década de vigência do tratado. Primaram, na época, a bilateralidade da negociação diplomática e os incidentes entre Argentina e Brasil, enquanto a tramitação das controvérsias transbordou por completo os limites do Sistema da Bacia e derivou outros foros internacionais.

A AGNU foi cenário frequente de disputas e incidentes entre as delegações argentina e brasileira com relação a esses temas. O chamado Acordo de Nova Iorque não conseguiu satisfazer os interesses enfrentados e as posições mais nacionalistas, especialmente do lado argentino, sendo denunciado em 1973 pelo governo do presidente Cámpora. Na V Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata, que ocorreu em Punta del Este, em dezembro de 1972, a delegação argentina apresentou uma proposta para garantir a sistematização da informação de nível técnico das obras hidrelétricas realizadas ou por realizar na área geográfica da bacia do Prata. O Brasil vetou esta proposta.

Essa circunstância e o clima de desconfiança aprofundado geraram um terreno propício para que, em 1973, as divergências entre Argentina e Brasil se tornassem

28. Declaração do ex-presidente Lula à imprensa por ocasião da visita do presidente paraguaio Nicanor Duarte Frutos a Brasília, no dia 14 de outubro de 2003. Para mais informações sobre a IIRSA, consultar o site: <www.iirsa.org>. Para um testemunho efetivo da transcendência dada a esta iniciativa, especialmente pelo Brasil, deve-se lembrar, por exemplo, que por ocasião da III Reunião de Presidentes Sul-Americanos realizada em Cuzco, nos dias 8 e 9 de dezembro de 2004, da qual nasceu formalmente o acordo que deu origem formal à chamada Comunidade Sul-Americana de Nações – depois substituída pela Unasul –, foram impulsionados 31 projetos de integração permanente incorporados ao documento Agenda de Implementação Consensual 2005-2010, aprovado pela VI Reunião do Comitê de Direção Executiva da IIRSA, celebrada entre 23 e 24 de novembro de 2004, na cidade de Lima (Zugaib, 2005, p. 202).

29. Declaração de Assunção sobre Aproveitamento dos Rios Internacionais, Resolução nº 25, IV Reunião Ordinária de Chanceleres da Bacia do Prata, Assunção, 3 de junho de 1971, Itens 1 e 2.

ainda mais fortes. Entre março e maio de 1973, por exemplo, sucedeu-se uma série de duríssimos enfrentamentos entre as chancelarias de ambos os países, a propósito do “enchimento da barragem de Ilha Solteira”, o qual não foi possível negociar favoravelmente no seio do CIC e provocou um duríssimo intercâmbio público de repreensões e reclamações entre os países. Enquanto a Argentina brigava em diferentes foros internacionais com o objetivo de frear a construção da represa de Itaipu, que considerava lesiva para os seus interesses nacionais e para os equilíbrios da bacia do Prata em seu conjunto, o Brasil continuava aplicando a “política dos fatos consumados” diante da ofensiva diplomática – então chamada “batalha dos princípios jurídicos ou guerra dos papéis” – renovada pela Argentina.

Durante o curto governo que presidiu anterior à sua morte, Perón abandonou o eixo do conflito e procurou uma distensão nas relações com o Brasil e os outros Estados da região.³⁰ O caudilho argentino ungido novamente como presidente brigou por aprofundar uma política integracionista efetiva, que se traduzisse em cooperação e na realização de obras concretas. Porém, a sua iniciativa não conseguiu deter a dinâmica desatada de conflitos. Enquanto a inoperância ganhava cada vez mais do funcionamento efetivo do sistema institucional da bacia, começaram a proliferar comissões mistas e binacionais como resultado de acordos e tratados bilaterais sobre aproveitamentos hidrelétricos. Nesse sentido, poderiam ser citados os seguintes exemplos: a constituição, em 1971, da Comissão Mista Argentino-Paraguaia do rio Paraná; a criação, em 1973, da Empresa Binacional de Itaipu, derivada de um tratado específico entre Brasil e Paraguai; em 1974, o início da construção da Obra de Salto Grande, administrada por uma Comissão Mista Argentino-Uruguaia; entre outras.

Essa etapa de dura confrontação argentino-brasileira, na qual os demais “Estados fronteiras” voltaram a “pendular” sem pronunciamentos definitivos e sobre a base de ações táticas afins a defesa de seus próprios interesses, só conseguiu chegar ao seu fim por meio da assinatura do Acordo Tripartite de Cooperação Técnico-operativa, celebrado em 19 de outubro de 1979, entre os governos da Argentina, Brasil e Paraguai. Por este acordo estabelecia-se um sistema específico de complementação entre os aproveitamentos das represas de Itaipu e Corpus. Não há dúvida de que a situação internacional da Argentina tinha-se deteriorado, não só por seus fracassos com relação à bacia, mas também por consequência de outros litígios que também a afetavam – Malvinas e Beagle, por exemplo. De modo paralelo, o Brasil percebia cada vez mais a força dos problemas de seu vizinho e a consequente posição de poder na qual se encontrava,

30. A concretização do Tratado do rio da Prata entre Argentina e Uruguai pode ser considerada um sucesso da diplomacia cooperativa entre os Estados da região, assim como outros numerosos tratados bilaterais ou trilaterais. De qualquer forma, talvez, sua maior coordenação em termos de programas e projetos de desenvolvimento com um sistema institucional da bacia do Prata realmente proativo, teria lhe dado mais projeções. Sobre o tratado mencionado, há uma vasta bibliografia. Entre eles, pode se consultar a obra de Flangini, intitulada *O Tratado do Rio da Prata e sua frente marítima: 20 anos de vigência*.

tudo o que confluía na direção de um acordo. Pela definição de cotas³¹ e outras concessões mútuas, chegou-se a este acordo, que teve o efeito imediato de amenizar as desavenças argentino-brasileiras e reequilibrar em boa parte – sem desmerecer a liderança confirmada do Brasil – o perfil geopolítico da bacia.³²

A partir dos anos 1980, as políticas de regionalização avançaram, após um reconhecimento explícito do sistema institucional da bacia dos efeitos negativos de sua paralisia e inoperância durante a década anterior. Isto foi traduzido em um renovado impulso, proveniente do mandato das reuniões de chanceleres, para que fosse feito um balanço sobre o atuado e se caminhasse no sentido de uma nova proposta de consolidação institucional. Em 1980, na XI Reunião de Chanceleres celebrada em Buenos Aires, foram encomendados ao CIC um “relevamento do cumprimento das resoluções” e o estabelecimento de “uma ordem de prioridades”. No ano seguinte, foi encomendado novamente ao comitê “contemplar uma avaliação global da organização e funcionamento do CIC e de sua Secretaria”.³³

Em 1982, reiteraram-se esses mandatos e foi recomendado que eles fossem tratados em reuniões extraordinárias governamentais de alto nível. Em 1983, na reunião de Assunção, foi colocada, novamente, no primeiro plano da agenda, a consolidação institucional dos órgãos da bacia, chegando a ser apresentado, por parte da delegação paraguaia, um anteprojeto de novo estatuto para o CIC, o qual foi rejeitado. Nele, era proposta a criação de uma secretaria executiva enquanto “órgão técnico-executivo do tratado”.³⁴ A Declaração de Punta del Este, de dezembro de 1984, tornou a insistir sobre este mandato, com uma linguagem explícita que não deixava dúvidas: chamava-se à realização de um exame profundo da “atual estrutura e organização dos órgãos do Sistema”, com o propósito de avaliar “se é a mais apropriada para a consecução dos objetivos e propósitos do Tratado da Bacia do Prata”.³⁵ Desta reunião surgiu também a demanda concreta ao BID e ao Intal para a elaboração de um documento que apresentasse alternativas para reformas organizativas e ajustes institucionais no sistema da bacia. Este estudo foi realizado em pouquíssimo tempo, estando disponível em agosto de 1985. Sustentado em uma pesquisa bem rigorosa, este documento, utilizado para a elaboração deste texto, apresentou – como será visto adiante mais detalhadamente – três alternativas organizativas muito valiosas, constituindo-se na proposta de reformulação institucional mais séria para transformar o Sistema da Bacia do Prata.³⁶

31. Como expressão da fragilidade política na qual se encontrava, a Argentina aceitou a cota de 105 m sobre o nível do mar, inferior aos 112,5 m que anos atrás o Brasil tinha lhe oferecido.

32. Ver BID e Intal (1985, p. 17-19).

33. XII Reunião Ordinária de Chanceleres. Resolução nº 171. Santa Cruz de la Sierra, 11 a 14 de novembro de 1981.

34. Anteprojeto de Estatuto do CIC, apresentado pela delegação paraguaia por ocasião da XIV Reunião de Chanceleres celebrada em Assunção em dezembro de 1983 (BID e Intal 1985, p. 19).

35. Declaração de Punta del Este. Punta del Este, dezembro de 1984.

36. Ver BID e Intal (1985).

Naqueles momentos, ocorriam na região, com diferentes ritmos e modelos, o fim das ditaduras e o início de processos de transição para a recuperação da democracia. Assim como as ditaduras tinham coordenado os seus planos e suas ações repressivas – no execrável Plano Condor –, os partidos e as forças democráticas também regionalizaram as suas disputas na hora de lutar pela queda das ditaduras e consolidação dos governos democráticos recém-instalados. Esta circunstância configurava, sem dúvida, um contexto de forte conteúdo integrador, no qual a recuperação e revalorização da democracia aconteciam, na época, unidas por um renovado impulso das ideias integracionistas. O marco, talvez mais significativo, deste processo foi dado pela aproximação efetiva entre os governos de Alfonsín e Sarney, que culminou com as suas assinaturas na chamada Ata de Foz de Iguaçu, que continha um programa integracionista mais integral e profundo.

Outro testemunho desse novo clima foi dado pela criação, em 1985, dentro do CIC, das chamadas *contrapartidas técnicas*, centradas na análise de temas específicos, como o da qualidade da água, os alertas hidrológicos, a cooperação transfronteiriça, a navegação e o transporte fluvial e terrestre no novo contexto, entre outros. Para a realização destes estudos, contou-se, frequentemente, com o apoio do BID.

De qualquer forma, de modo paralelo ao tratado e ao seu sistema institucional, continuaram ocorrendo acordos bilaterais e organismos operativos continuaram atuando sobre temas e áreas com relação direta ao uso e manejo dos recursos hídricos da bacia. Esta situação aumentava a fraqueza de uma institucionalidade que não chegava a se reforçar. O formato intergovernamental mantido sem alterações começava a se chocar com o tema, não menor, da estrutura político-administrativa diferente da que apresentavam os Estados-Parte – federal, no caso da Argentina, e Brasil e centralista, no caso dos outros três Estados menores. Tudo isto gerava uma dificuldade crescente para a harmonização das legislações nacionais sobre o tema da água, com os bloqueios conseguintes para impulsionar projetos plurinacionais.

No marco dos acordos e das ações que culminaram com a criação do Mercosul em março de 1991, começou a se gerar uma notória incerteza com relação ao destino do Sistema da bacia do Prata. Surgiram vozes que colocavam em dúvida a conveniência da manutenção deste sistema em forma paralela à institucionalidade do Mercosul, enquanto todos coincidiam na necessidade de que, no Mercosul ou mantendo a sua autonomia, resultava inadiável a modificação das bases e dos estatutos de sua institucionalidade. Apesar de continuar sendo geradas iniciativas em seu seio, além de algumas medidas menores, não foi confirmado o acordo de vontades políticas para tomar uma decisão firme sobre este particular.

Essas incertezas, que sem dúvida provocavam desconfiança sobre a legitimidade do sistema da bacia e enfraqueciam suas ações perante outros organismos internacionais, só puderam ser retiradas de modo consistente a partir das decisões

tomadas na Conferência de Ministros das Relações Exteriores da Bacia do Prata, celebrada em Montevideu, em dezembro de 2001. Em uma medida que implicava a ratificação da permanência do sistema institucional da bacia do Prata em forma paralela e autônoma – apesar de suas óbvias interações – ao organograma Mercosul, os chanceleres dos cinco Estados acordaram a reforma do Estatuto do CIC. Encomendaram a este órgão que apresentasse no prazo peremptório de seis meses

um relatório que contenha uma avaliação dos objetivos estabelecidos no Artigo I do Tratado da Bacia do Prata diante da situação atual, e um Programa de Ação que permita revitalizar o sistema operativo do organismo, incluindo a vinculação com as instituições técnicas e financeiras componentes do Sistema da Bacia do Prata, a qual será considerada em uma próxima Reunião de Chanceleres dos países da Bacia do Prata.

Além da modificação do Estatuto do CIC, foi resolvida nesta instância a criação da unidade de projetos, com a inclusão das instituições técnicas oficiais dos países sócios, com os seus correspondentes representantes técnicos perante o CIC. Na 529ª reunião do CIC, celebrada em 2002, foi aprovado o requerido programa de ação. Nas palavras de Helio de Macedo Soares, “este processo inspirou-se na ideia de uma “bacia como região geográfica vertebrada”, em torno dos seus recursos hídricos e da necessidade de administrá-la com “uma visão do sistema”. Eis a relevância do CIC, único organismo com incumbência para “centralizar e harmonizar iniciativas em um *sistema de tomada de decisões* no intuito de alcançar um objetivo comum” (Soares, 2011).

Esse contexto de reativação do Sistema da Bacia pôde ser percebido no quinquênio seguinte. Nesses anos, sob a liderança do falecido Macedo Soares, o CIC e a bacia em seu conjunto puderam reforçar a sua capacidade de ação. Prova disto são, por exemplo, os convênios estabelecidos pela instituição, bem como os principais projetos e programas realizados, ou em curso, entre 2002 e 2007.

BOX 1

Convênios

Convênio CIC-OMM (Organização Meteorológica Mundial): alerta hidrológica e qualidade da água
Convênio CIC-OTCA (Organização do Tratado da Bacia Amazônica)
Convênio CIC-ICPR (Comissão Internacional para a Proteção do Rin)
Convênio CIC-CONICET (Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas)
Convênio CIC-CARP/Freplata (Comissão Administradora do Rio da Prata e Comissão Técnica Mista da Frente Marítima)
Convênio CIC-Caru (Comissão Administradora do Rio Uruguai)
Convênio CIC-Itaipu
Convênio CIC-Cobinabe (Comissão Binacional para o Desenvolvimento da Alta Bacia do Rio Bermejo e do Rio Grande de Tarija)
Convênio CIC-Projeto de Gestão Integrada e Plano Mestre da Bacia do Rio Pilcomayo
Convênio CIC-AUGM (Asociación de Universidades Grupo Montevideu)
Convênio CIC-IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi)
Convênio CIC-CAF (Corporación Andina de Fomento)

Fonte: Archivo del Comité Integubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. Disponível em: <www.ciciplata.org>.

BOX 2

Programas e projetos desenvolvidos ou em curso (2002-2007)

Programa Marco para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia, com relação aos efeitos hidrológicos da variabilidade e a mudança climática
Programa Mapa Digital da Bacia do Prata
Programa Alerta Ecológico
Projeto para a Proteção Ambiental e o Desenvolvimento Sustentável do Sistema Aquífero Guarani (SAG)
Programa Estratégico de Ação para a Bacia Binacional do Rio Bermejo (PEA)
Programa de Ações Estratégicas para a Gestão Integrada da Bacia do Pantanal/Alto Paraguai (PAE)
Projeto Delta América: preparação e execução dos mecanismos de disseminação das lições aprendidas nas experiências de sucesso da integração do manejo do recurso hídrico transfronteiriço na América Latina e no Caribe
Projeto de Proteção Ambiental do Rio da Prata e sua Frente Marítima: prevenção e controle da contaminação e restauração de habitats (Freplata)
Projeto de Gestão Integrada e Plano Mestre da Bacia do Rio Pilcomayo.
Projeto sobre os aspectos regionais da gestão sustentável dos recursos dos terrenos alagadiços
Projeto Florestal de Desenvolvimento
Projeto Determinantes Hidrológicos da Agricultura na América Latina: sensoriamento remoto e simulação numérica
Programa Hidrovia Paraguai-Paraná
Eixo Viário Mercosul: Ponte Colônia – Buenos Aires
Programa de Ação Sub-Regional para o Desenvolvimento Sustentável do Gran Chaco Americano
Manejo e Conservação da Biodiversidade dos Esteros del Iberá
Rede Interamericana de Informação sobre Biodiversidade (IABIN)

Fonte: Archivo del Comité Integubernamental Coordinador de la Cuenca del Plata. Disponível em: <www.ciciplata.org>.

Como se observa, trabalho e projetos não faltaram nesses anos. Os temas se reiteram de modo insistente: a peleja entre “os grandes” e “os pequenos”; a fraqueza última dos acordos anunciados entre Argentina e Brasil para relançar o mesmo bloco, começando por dotar de mais fortaleza institucional as suas instituições; o peso das assimetrias nunca resolvidas; a enorme dificuldade para consolidar mecanismos consistentes de resolução de controvérsias; as tensões sempre presentes entre “bilateralidade” e “multilateralidade” e entre “intergovernamentalismo extremo” ou uma tensão mais equilibrada entre “intergovernamentalidade” e “formatos embrionários de supranacionalidade”; a exigência da agenda externa e as possibilidades de negociações em bloco ou individuais; a capacidade técnica para antecipar cenários e apostar no desenvolvimento de políticas efetivamente articuladas em temas cada vez mais sensíveis, como manejo de recursos naturais compartilhados, preservação do meio ambiente, associação de políticas energéticas coerentes e solidárias, aprofundamento de sistemas de transporte que assegurem uma conectividade ágil e barata para todos os sócios, complementação produtiva, articulação e melhoria das situações fronteiriças, construção de uma visão comunitária com relação às demandas de infraestrutura comum, entre tantos outros.

Em suma, o retorno e a consolidação dos países da região como atores dinâmicos da integração regional exigem a implementação de fortes mudanças em diferentes níveis. Mas, em todo processo de mudança, tanto no âmbito nacional quanto regional, não importa apenas o “que”, mas também “como”. Neste campo, a reflexão institucionalista também pode contribuir, desde suas tradições de reformismo incremental e antecipatório. Em particular, a partir do reconhecimento das exigências diferentes de uma transformação institucional, no marco de um processo de integração multinacional e assimétrico.

5 UMA NOVA AGENDA INSTITUCIONAL PARA AS POLÍTICAS SOBRE A BACIA DO PRATA

O primeiro fator a ser considerado em um processo de mudança na institucionalidade de um plano de integração como o da bacia do Prata é a metodologia escolhida para negociar e tramitar o novo sistema. É claro que não seria prudente nem viável a proposta de uma reengenharia do tipo refundacional no organograma institucional da bacia do Prata. Existe consenso de que a mudança institucional deve ser incremental e ao mesmo tempo institucional. É reconhecido por todos que é necessário evitar qualquer forma de maximalismo que leve inexoravelmente ao desacordo ou à renovação dos antagonismos – ou seja, à derrota dos reformistas da institucionalidade. Parece sensato indicar que o ponto central é a obtenção de uma reforma possível, que habilite um dinamismo posterior no sentido de objetivos mais ambiciosos. Nenhuma institucionalidade pode ser mudada de uma só vez e para sempre, menos ainda sobre a base de impulsos impostos.

É verdade também que a conjuntura pesa, e nela, além dos fatores políticos que puxam a reforma, tem de haver uma correspondência entre realidade socioeconômica e demandas políticas. No entanto, pouca gente discorda de que se esgotou o formato anterior – que Félix Peña caracterizou como um “modelo de regras de jogo precárias, que só se cumprem se for possível” – e as reformas pontuais destes últimos anos não são suficientes para dar resposta às exigências dos novos contextos. Também não se pode esquecer que as mudanças políticas na região tiveram consequências bem visíveis nestes debates, sendo que uma das que mais se destaca é a emergência de velhos e também novos *lobbies* adversos a todo tipo de integração.

Como foi visto, a conjuntura apresenta contrastes, pois existem fatores favoráveis para uma reforma razoável, embora também persistam práticas muito negativas – como a opacidade das negociações, a falta de mecanismos transparentes e participativos e o caráter *espasmódico* das iniciativas integracionistas. Como pano de fundo das decisões a serem tomadas, os temas fundamentais recuperam novamente a vigência, fazendo com que cada país esteja disposto a apostar para o futuro do processo integracionista em seus diferentes cenários, com o balanço dos evidentes custos e também com os lucros conseguintes. Félix Peña (2003) sintetizava estes temas em quatro perguntas tão inevitáveis quanto difíceis, que ele fazia referentes ao Mercosul, mas que valem igualmente em relação ao Sistema da Bacia do Prata:

- I) estão os sócios maiores dispostos a submeter-se a disciplinas coletivas livremente consentidas?
- II) estão dispostos a outorgar-se e garantir preferências econômicas para que os sócios invistam na região?
- III) estão dispostos os países a abrir efetivamente os seus espaços decisórios?

IV) estão efetivamente dispostos a abrir o debate em torno das reformas do Mercosul (aqui faríamos referência ao Sistema institucional da Bacia do Prata)? (Peña, 2003).

Com certeza, na resposta a estas perguntas fundamentais, pesará sem dúvida a vontade política que possam exibir os governos, mas também os seus cálculos estratégicos e suas expectativas, tanto as reconhecidas quanto as escondidas. E também não se pode esquecer que as vulnerabilidades econômicas impactam e muito o debate em torno da vontade política de apostar na integração.

6 A ATUALIDADE DO RELATÓRIO DO BID-INTAL DE 1985: DIAGNÓSTICO, TRÊS ALTERNATIVAS E SUA PROJEÇÃO UM QUARTO DE SÉCULO DEPOIS

Como fora assinalado anteriormente, o relatório elaborado em conjunto pelo BID e o Intal em 1985, intitulado *Sistema da bacia do Prata: alternativas organizativas*, constitui a contribuição mais consistente em relação a propostas possíveis de consolidação institucional e reativação operativa do Sistema da Bacia. Após algumas considerações preliminares, em torno dos *tipos de organizações relativas a rios internacionais e bacias hidrográficas* e de uma descrição detalhada da origem e da estrutura do sistema institucional da Bacia do Prata, neste relatório, eram propostas três alternativas possíveis de reformulação, a partir de um rigoroso e fundamentado diagnóstico de sua situação em 1985. Por entender que a maioria das considerações deste relatório continua sendo válida, em boa medida mais de 25 anos depois, apresenta-se a seguir uma análise sintética sobre os conteúdos deste valioso relatório.

Nesse documento, o primeiro aspecto que se destaca de forma expressa como o eixo institucional do Sistema da Bacia é o seu *puro caráter intergovernamental, com o conseguinte receio de qualquer evolução no sentido da construção de uma organização com poderes supranacionais*. O relatório aponta a propósito deste ponto.

Foi acordado que a política e medidas de ação conjunta seriam tomadas por consenso e que não interfeririam com os planos e políticas nacionais. Em todo caso, fez-se constar expressamente que o interesse nacional estava por cima dos interesses regionais e a todo momento houve uma relutância em criar uma organização com poderes supranacionais. Foi definida também a forma de operação: não haveria um planejamento regional de recursos compartilhados, mas uma integração física por projetos. O sistema da Bacia do Prata surgiu assim como um mecanismo de negociação política no âmbito dos Ministérios das Relações Exteriores dos cinco países componentes (BID e Intal, 1985, p. 32).

Essa característica institucional de origem dificultou desde o início, segundo este trabalho, a possibilidade de se chegar a decisões – que só podiam ser tomadas sob a regra do consenso – nos temas-chave de controvérsia: o uso dos rios e, em particular, o aproveitamento hidrelétrico do sistema Paraná-Uruguaí. Como não

se podia avançar nestes temas centrais, pois era impossível chegar a posições de consenso em torno deles, procurou-se introduzir uma agenda de novas problemáticas, que pudesse ser alcançada a indispensável unanimidade de pareceres. Mas esta evolução procurada também não deu resultados positivos.

Assim deu-se início – segundo os autores deste capítulo – a uma etapa de revisão da estrutura operativa, sendo praticados arranjos parciais. Acrescentou-se um órgão financeiro pseudo independente, evidenciou-se a falta de um foro de discussão técnica e a carência de coordenação entre os diferentes órgãos e níveis. A polêmica sobre o uso dos rios acabou sendo solucionada mediante acordos bilaterais e, no máximo, trilaterais entre os governos interessados; surgiram assim comissões mistas e empresas binacionais, cujo objetivo foi o projeto, a construção e a operação dos aproveitamentos hidrelétricos e que funcionaram – e funcionam – fora da organização formal da Bacia do Prata (BID e Intal, 1985, p. 33).

A avaliação conclui no registro de *uma insatisfação generalizada entre os países componentes* do Sistema da Bacia. Como pode se perceber, apesar de várias diferenças, os problemas institucionais de fundo registrados para o sistema institucional da bacia apresentavam uma extraordinária semelhança com os problemas que desde a sua institucionalidade originária padeceu o Mercosul: “o baixo grau de cumprimento das resoluções e a incapacidade do sistema de resolver as controvérsias suscitadas entre os países-membros” (BID e Intal, 1985).³⁷

No relatório, destacava-se também a crítica a “uma metodologia de negociação escassamente operativa que privilegiava os procedimentos formais, sem maior conteúdo de vontade política”. Nesse sentido, avaliava-se também em sentido crítico que a negociação não estabelecia uma distinção de funções políticas, executivas e técnicas; que o requerimento da regra do consenso travava praticamente todas as negociações, especialmente aquelas que tratavam dos temas mais importantes e conflitantes; por exemplo, a ausência de controle de gestão e de “um foro de discussão técnica que pudesse elaborar alternativas apropriadas” diante dos dilemas e das opções debatidos; faltava coordenação entre os diferentes níveis do sistema; necessitava-se de um procedimento aceito de resolução de controvérsias; e os procedimentos eram, em geral, “excessivamente lentos e burocráticos” (BID e Intal, 1985, p. 34).

A partir desse diagnóstico verdadeiramente crítico, no relatório, eram propostas três alternativas de reestruturação do sistema institucional da bacia, que no entendimento dos autores implicavam “níveis crescentes de modificação da situação atual” de 1985. As três propostas eram as seguintes, a partir de sua própria descrição:

37. Os técnicos do BID e Intal estimavam que o cumprimento das resoluções que tivessem relação com o cumprimento dos objetivos do tratado era de aproximadamente 10% em 1985.

- a) Alternativa I. Objetivo: ativação de projetos. Esta primeira proposta, de menor exigência comparativa, tomava como objetivo de sua reestrutura “ativar a organização atual.” Para isso, na percepção dos autores do relatório, era necessário proceder às seguintes transformações: *i*) estabelecer prioridades no sentido estrito e negociadas no âmbito político, a fim de estabelecer com clareza a ordem de preferência dos objetivos gerais esboçados; *ii*) realizar algumas modificações ao nível da estrutura organizativa e a adjudicação de funções, procurando que as resoluções das reuniões de chanceleres pudessem referir-se a linhas políticas de ação conjunta, que teriam caráter obrigatório quando fossem implementadas por meio de uma lei ou decreto em cada país; *iii*) algumas decisões do CIC poderiam ser delegadas expressamente ao secretário e não requereriam unanimidade; *iv*) um dos dois representantes por país deveria ter dedicação exclusiva; *v*) a secretaria teria que ser ocupada necessariamente por um profissional com capacidade gerencial e experiência no estudo de projetos; *vi*) este se relacionaria diretamente com as comissões nacionais; *vii*) haveria diferentes “grupos técnicos” com integração e procedimentos diferenciados conforme trabalhassem em “áreas básicas” ou fossem “grupos de ação” reunidos sobre a base do acompanhamento da secretaria; *viii*) seria revitalizado o trabalho das “comissões nacionais”; *ix*) FONPLATA atuaria como assessor técnico-financeiro tanto da reunião de chanceleres quanto da secretaria do CIC; entre outras (BID e Intal, 1985, p. 36-43).
- b) Alternativa II. Objetivo: Promoção de Projetos. Esta segunda alternativa teria como principal fator diferenciador com relação à primeira a agregação ao sistema de “capacidade de promoção para realizar projetos de interesse multilateral”. Os projetos a serem impulsionados poderiam ser “nacionais de impacto regional, binacionais ou multinacionais”. Para promover esta nova engenharia institucional seria necessário um conjunto maior de mudanças com respeito ao formato anterior: *i*) seria realizada uma avaliação específica para fixar as prioridades para os projetos orientados ao curto prazo; *ii*) para negociar projetos e prioridades a longo prazo seria levado em conta o plano elaborado por um comitê técnico intergovernamental (CTI), que seria criado com o objetivo de elaborar programas e projetos conjuntos de desenvolvimento e integração física e que substituiria o de “Áreas Básicas” do formato institucional anterior; *iii*) seria estabelecida uma reunião conjunta das comissões nacionais, prévia à reunião de chanceleres; *iv*) seria criado também um centro de informação e documentação dependente da secretaria; *v*) quanto à Reunião de Ministros das Relações Exteriores, abria-se a possibilidade

de acordar um protocolo adicional ao tratado que especificasse a obrigatoriedade de suas decisões; *vi*) habilitava-se a possibilidade da figura de um “árbitro acordado” para resolver controvérsias entre as partes; *vii*) seriam incrementadas as atribuições do CIC, “que deixaria de atuar como um organismo de intercâmbio de informações para se tornar um centro de decisão”; *viii*) as decisões do CIC em “questões de procedimento e ordem interna” seriam tomadas por maioria simples; *ix*) seria incrementado o apoio técnico e administrativo para a secretaria, que também poderia contratar, com a anuência do CIC, consultores a curto prazo para estudos ou assessorias; *x*) por conseguinte, também aumentariam as responsabilidades técnicas da secretaria; *xi*) haveria um maior número de “Grupos Técnicos”, com maiores responsabilidades e atribuições; *xii*) FONPLATA, além de cumprir com suas funções de assessoria, poderia atuar como agente técnico-financeiro da secretaria; entre outras (BID e Intal, 1985, p. 44-49).

- c) Alternativa III. Coordenação de projetos. Esta terceira proposta, a mais ambiciosa das três, dava ao sistema uma “maior capacidade de gestão e coordenação da ação no âmbito regional”, sendo orientado para a coordenação de políticas e a promoção e acompanhamento de projetos multinacionais. Entre as modificações requeridas para consolidar esta alternativa de funcionamento destacavam-se as seguintes: *i*) a secretaria incrementaria seu poder, concentrando seu trabalho no impulso de projetos de impacto regional; *ii*) seria aprofundada a coordenação de projetos e até a programação do uso de alguns recursos conveniados; *iii*) em caso de controvérsias, seria habilitada a possibilidade de criar um “tribunal arbitral” para dirimir os possíveis conflitos; *iv*) o CIC incrementaria suas funções e tarefas em distintos níveis (acompanhamento de projetos, aprovação do orçamento, geração de ideias que poderiam resultar em projetos etc.); *v*) seria modificada a composição da secretaria, que incluiria um secretário técnico, um escritório de projetos, uma divisão administrativa e um “Banco de Dados”, aumentando seu poder de contratação de consultores; *vi*) o pessoal técnico adscrito à secretaria poderia ser financiado com fundos extragovernamentais, inclusive com contribuições privadas; entre outras (BID e Intal, 1985, p. 50-56).

7 ALGUNS DOS ASSUNTOS EM DISCUSSÃO COM RELAÇÃO À RENOVAÇÃO DO SISTEMA INSTITUCIONAL DA BACIA DO PRATA

A partir das reflexões que suscita o relatório de 1985 e o acompanhamento da trajetória das políticas públicas regionais sobre a bacia do Prata durante o período considerado, apresenta-se a seguir uma lista primária com alguns dos principais tópicos que poderiam orientar uma reforma consistente do sistema institucional da bacia do rio da Prata.

- 1) Reativação da capacidade operativa dos organismos decisórios do sistema, sobre a base de uma recombinação equilibrada das habilitações na matéria dos formatos ou organismos de índole intergovernamental e a consolidação das instituições do sistema de índole mais supranacional, permanente e de projecção regional – por exemplo, por meio da consolidação das atribuições do CIC e da secretaria.
- 2) Criação e consolidação de instrumentos mais claros e executivos com relação ao cumprimento efetivo das resoluções tomadas pelas instituições com capacidade decisória no sistema da bacia, o que deveria ser complementado com mecanismos mais ágeis de interiorização legislativa da normativa integracionista e por uma rápida harmonização negociada das legislações dos Estados-Parte em matéria de manejo de recursos naturais, com especial referência aos temas hídricos e energéticos.
- 3) Consolidação e sistematização dos mecanismos de solução de controvérsias no sistema da bacia, sujeitos às regras estabelecidas e provenientes do direito internacional e de um incipiente direito comunitário regional, vinculado aos temas do *manejo integrado dos recursos hídricos*.
- 4) Transformação da atual secretaria dependente do CIC em uma secretaria técnica e executiva, com projecção política, financiamento e assessoramento técnico consistentes, como base de um funcionamento mais permanente e executivo do sistema, sem desmerecer consultas permanentes aos Estados-Parte.
- 5) Consolidação de foros técnicos permanentes, com capacidades efetivas de sustentabilidade financeira e uma operativa sistemática, com integração multinacional proporcional, mas com fortes requerimentos de idoneidade técnica e capacidade de gestão de programas e projetos por parte de seus integrantes.
- 6) Constituição de um organismo representativo dos atores sociais (empresariais, sindicais, do chamado *terceiro setor*), comunitários (representantes de grupos indígenas, de sub-regiões) e de referência territorial (nacional, fronteira ou supranacional), envolvidos em uma

perspectiva de manejo integrado da bacia, com atribuições e funcionamento similar ao demandado atualmente pelo Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) integrado no organograma do Mercosul.

- 7) Criação de um foro representativo dos poderes locais, municipais e sub-regionais – com particular ênfase da representação daqueles radicados nos contornos da fronteira entre os Estados nacionais sócios do sistema –, com especial orientação ao assessoramento efetivo a projetos de integração física e de infraestrutura.
- 8) Reforço orçamentário, a partir do cumprimento das contribuições conveniadas entre os Estados-Parte e uma maior proatividade e autonomia de ação por parte de FONPLATA, com funções ampliadas de assessoria e execução de programas com outros organismos internacionais com a finalidade de obtenção de mais assistência técnica e financeira.
- 9) Sistematização de uma regulamentação consensual, mas efetivamente operativa, que assegure canais de informação regular e plenamente transparente com respeito aos projetos de empreendimentos em curso ou em fase de projeto.
- 10) Reorganização de um marco coordenador amplo, que assegure os vínculos institucionais permanentes e sistemáticos entre as organizações pertencentes ao sistema institucional da bacia e a toda engenharia institucional estabelecida fora do sistema – comissões mistas, empresas binacionais etc. –, aos efeitos de articular e vincular suas ações e objetivos.
- 11) Estabelecimento de um sistema de mais periodicidade e sistematização das reuniões de alto nível intergovernamental, mantendo as reuniões de chanceleres com uma forte dinâmica de coordenação, ao qual seria acrescentada uma reunião de cúpula anual de presidentes dos Estados-Parte, com agendas preparadas e com amplas capacidades decisórias.
- 12) Estabelecimento de uma maior sistematização da coordenação em todos os níveis do conjunto dos organismos do sistema da bacia.
- 13) Fortalecimento da capacidade operativa e técnica das comissões nacionais, com a conseguinte consolidação de suas instâncias de coordenação plurinacional.
- 14) Consolidação de um corpo de assessores mais numeroso e especializado, de caráter institucional e permanente, o que não impede a apelação de recorrer a outro tipo de assessoramento externo – por meio de convênios com universidades ou organismos internacionais.

Como pode se perceber, na apresentação desta agenda temática, perfila-se um objetivo claro: consolidar instrumentos eficazes para melhorar os níveis de governança no funcionamento cotidiano da bacia. Para afirmar seus projetos e programas, parece sensato apostar em uma reforma institucional possível, que recombine uma reengenharia mais democrática e eficaz, junto a mecanismos mais ativos e permanentes de participação e envolvimento do cidadão e dos atores sociais, comunitários e territoriais organizados, em referência direta com os objetivos e as ações integracionistas. Como foi dito antes, não parece oportuno subsumir o sistema institucional da bacia no organograma Mercosul, embora seja indispensável evitar duplicações e superposições. Trata-se de construir um sistema institucional simples e específico, sem “gordura” burocrática, mas com recursos e instrumentos necessários para agir com rigor e responsabilidade. A maior parte das demandas apresentadas poderiam ser incluídas em algumas das seções e disposições de um eventual futuro protocolo de mudança institucional para o Sistema da Bacia do Prata, que seria anexado ao Tratado de 1969. No caso de outras ações mais profundas, deveria recorrer-se à celebração de um novo tratado da bacia do Prata, aos efeitos de sistematizar em sua nova versão as modificações apresentadas.

8 CONCLUSÕES

A situação atual dos processos de integração “realmente existentes” na região, começando pelo Mercosul e o sistema institucional da bacia do rio da Prata, não resulta, na verdade, muito augural para a perspectiva de reformas institucionais e aprofundamento de políticas comuns. Mas, certamente, não é o idealismo que registra uma exigência renovada para sustentar políticas públicas regionais, especialmente sobre temas tão estratégicos e sensíveis como o manejo integrado de uma bacia plurinacional, dotada de gigantescos recursos hídricos. Este é o mais diligente dos realismos, o que deveria levar a consolidar protagonismos e decisões nesta direção.

Como prova disso, embora de forma dispersa e assistemática, a agenda múltipla da bacia do rio da Prata está presente novamente nos últimos anos, especialmente naqueles momentos de mais impulso integracionista. Um exemplo pode ser a assinatura do acordo sobre o aquífero Guaraní por parte dos quatro países sócios que integram o Mercosul – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai –, por ocasião da XXXIX Reunião de Cúpula de Presidentes do bloco celebrada na cidade argentina de San Juan, no dia 2 de agosto de 2010. Por este acordo, além de ratificar a plena titularidade da soberania sobre os recursos naturais, ampliou-se o alcance das ações acordadas para a conservação e o aproveitamento dos recursos hídricos do sistema do aquífero Guaraní. O acordo assegura que cada país exerça em seu respectivo território o direito soberano de promover a gestão, o controle e o aproveitamento sustentável dos recursos hídricos do aquífero, embora “sobre a base de critérios de uso racional e sustentável, respeitando a obrigação de não causar prejuízo sensível” aos demais

países nem ao meio ambiente. Estabelece-se também o firme compromisso de um “intercâmbio adequado de informação”, que inclui, como diz o texto, a necessária comunicação de “todas as atividades e obras” que poderiam ter efeitos “além das fronteiras”. Ao mesmo tempo, estabeleceram-se formas de “resolução de controvérsias” que poderiam surgir em torno da interpretação ou aplicação do acordo.³⁸

Nas considerações desse acordo, fazia-se referência aos “progressos alcançados com relação ao desenvolvimento harmônico dos recursos hídricos e à integração física em conformidade com os objetivos do Tratado da bacia do Prata”, de 1969, ao *Acordo Marco sobre Meio Ambiente do Mercosul*, assinado em Assunção, em 2001, bem como às conquistas da implementação do *Projeto para a proteção ambiental e desenvolvimento sustentável do sistema aquífero Guarani*, atualmente em curso de execução.³⁹ Como pode se notar, a tensão entre as competências e os alcances dos sistemas institucionais da bacia do rio da Prata e do Mercosul subsiste, embora em um marco firme de convergência operativa. Embora persista o desafio de construir uma institucionalidade mais idônea para o manejo sistemático e integrado da bacia, a consciência sobre seu sentido estratégico parece ter sido incrementada.

Os países sul-americanos, em geral, e os sócios da bacia do rio da Prata, em particular, vivem um raro paradoxo no contexto internacional atual, marcado pelas incertezas da profunda crise no mundo desenvolvido e por um reequilíbrio fortíssimo na equação do poder mundial. Apesar de sua bonança e de seus altos índices de crescimento dos últimos anos, os países sul-americanos ainda evidenciam os sinais de sua relativa marginalidade em certos cenários internacionais. A este respeito, basta ver os indicadores sobre o peso da região em porcentagens do comércio mundial, PIB, fluxos financeiros, patentes aprovadas nos últimos trinta anos, volume de investimentos ou outros dados similares, e se notará com clareza esta situação, apesar de que em vários setores – por exemplo, na captação de investimento estrangeiro direto –, nos últimos anos, foram verificados processos estimulantes. No entanto, em termos de capacidade e eficiência na produção de alimentos agropecuários, de posse de recursos naturais estratégicos – em particular hídricos, minerais e energéticos –, a situação é bem contrastante. Neste marco, as riquezas e potencialidades da América do Sul, por exemplo, estão longe da marginalidade anotada e despertam várias cobiças externas. A bacia do rio da Prata é um exemplo máximo neste sentido. A postergação de políticas públicas regionais que garantam o seu manejo integrado é, sem dúvida, a mais arriscada das opções. E neste plano como em outros, as políticas nacionais, embora sempre importantes, não são suficientes para atender os grandes desafios do presente.

38. Para mais informações, ver: <<http://www.itamaraty.gov.br>>.

39. Para mais informações, ver: <<http://www.itamaraty.gov.br>>.

REFERÊNCIAS

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO; INTAL – INSTITUTO PARA A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. **Sistema de la Bacía del Plata**: alternativas organizativas. Buenos Aires, agosto de 1985.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Tratado da Bacia do Prata. *In*: REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DE CHANCELERES, 1. Brasília, 23 abr. 1969.

CAZORLA-CLARISÓ, X. **Conflictos en el manejo integrado de los recursos hídricos**: la crisis de la gobernabilidad y los usuarios del agua. Barcelona: UNESCO, 2003.

CIC – COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. **Programa Marco para la gestión sustentable de los recursos hídricos de la Bacía del Plata, en relación con los efectos de la variabilidad y el cambio climático**. Buenos Aires: CIC, 2006.

ILA – INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. **Las reglas de Helsinki sobre los usos de las aguas internacionales**. *In*: CONFERENCIA DE LA ILA, 52, Helsinki, Finlandia, 1966.

KOGAN, Y. **Del conflicto potencial y la cooperación en la Cuenca del Plata**. Disertación (Maestría) – Universidad de San Andrés, Universidad de Barcelona, FLACSO, Ciclo 2004-2005.

MONETA, Carlos Juan. A política exterior do Brasil. *In*: PUIG, J. C.; MONETA, C. J.; PÉREZ Llana, CARELLA. **Da independência à liberação**: política externa da América Latina. Buenos Aires: La Bastilla, 1973.

PEDRAZA, Luis Dallanegra (Coordinador y Compilador). **Los países del Atlántico Sur**: geopolítica de la Bacía del Plata. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1983.

PEÑA, Félix. **Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el MERCOSUR**. Buenos Aires, 2003.

SOARES, Helio de Macedo. Apresentação. *In*: CIC – COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL COORDINADOR DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PLATA. **Programa para a Gestão Sustentável dos Recursos Hídricos da Bacia do Prata, considerando os efeitos decorrentes da variabilidade e mudança do clima**. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/8SEMcd>>.

ZUGAIB, Eliana. **A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil**. Brasília, Instituto Rio Branco; XLVIII Curso de Altos Estudos, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/iVjBLi>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon *et al.* **A ajuda política e institucional do Mercosul:** aportes para a integração regional. São Paulo: Konrad Adenauer, 1997. (Coleção Debater, n. 14).

BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna Moniz. **Argentina, Brasil y Estados Unidos:** de la Triple Alianza al Mercosur. Buenos Aires: Norma, 2004.

BARBATO, Celia (Coord.). **Mercosur:** una estrategia de desarrollo. Montevideo: Trilce, 2000. Nuevas miradas desde la economía y la política.

BERLINSKI, Julio (Coord.). **Sobre el beneficio de la integración plena en el Mercosur.** Buenos Aires, 2001. (Serie Red Mercosur, n. 3).

BERLINSKI, Julio *et al.* **15 años de Mercosur:** comercio, macroeconomía e inversiones extranjeras. Montevideo: Red de Investigaciones Económicas del Mercosur, 2006.

BID – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur.** Diciembre 2000. Disponible em: <<http://goo.gl/lnJD61>>.

BOUZAS, Roberto; FANELLI, José María. **Mercosur:** integración y crecimiento. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2001. Disponible em: <<http://goo.gl/mzs0Eo>>.

BOUZAS, Roberto; SOLTZ, Hernán. **Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos:** el caso MERCOSUR. Buenos Aires: FLACSO, 2002.

BOUZAS, Roberto (Coord.). **Realidades nacionales comparadas:** Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay. Buenos Aires: Fundación OSDE, 2002.

CAETANO, Gerardo (Coord.). **MERCOSUR 20 años.** Montevideo: CEFIR, 2011.

_____. **Los retos de una nueva institucionalidad para el MERCOSUR.** Montevideo: FESUR, 2004.

CAETANO, Gerardo (Compilador). **20 años de democracia en Uruguay:** miradas múltiples. Montevideo: Taurus, 2004.

CALATAYUD BOSCH, J. **Los conflictos entre los pueblos de la Bacía y el proceso formativo de los Estados.** Montevideo: Ediciones Liga Federal, 2001.

CELARE – CENTRO LATINOAMERICANO PARA LAS RELACIONES CON EUROPA. **De Guadalajara a Viena:** hacia una cumbre nueva. Santiago de Chile: Celare, 2005.

CHUDNOVSKY, Daniel. **El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR.** Buenos Aires, 2001.

CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José María. **El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del MERCOSUR en su primera década.** Buenos Aires, 2001.

_____. **Documentación de base América Latina** – Unión Europea 2005. Santiago de Chile, 2006.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Hacia el objetivo del Milenio:** reducir la pobreza en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2003.

CIMADAMORE, Alberto. **Mercosur:** asimetrías y la lógica institucional de la integración. Mímeografiado.

COHIFE – CONSEJO HIDRICO FEDERAL. **Principios rectores de política hídrica de la República Argentina.** Fundamentos del Acuerdo Federal del Agua. Buenos Aires, 8 de agosto de 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/XEbZEA>>.

COMIP – COMISIÓN MIXTA ARGENTINO PARAGUAYA DEL RÍO PARANÁ. **Aprovechamiento energético del Río Paraná:** documentos y tratados. Buenos Aires: COMIP, 1992.

DGEEC – DIRECCIÓN GENERALE DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS. Censo nacional de población y viviendas. **Censos nacionales generales 2002.** Asunción: DGEEC, 2002. Disponível em: <<http://www.dgeec.gov.py/>>.

DODERO, Luis. **La navegación en la Bacía del Plata y sus propulsores:** memorias personales. Buenos Aires : Américalee, 1961.

FANELLI, José María. **Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur.** Buenos Aires, 2001.

FERRÉ, Alberto Methol. El Uruguay como problema. **EBO**, Montevideo, p. 2-19, 1971.

FESUR, V. **Desafíos institucionales para el Mercosur:** las relaciones entre estados, instituciones comunes y organizaciones de la sociedad. Montevideo, 2004. (Documento preparatorio).

FLANGINI, Yamandú. **El Tratado del Río de la Plata y su frente marítimo.** Montevideo: Arca, 1993.

_____. **O Tratado do Rio da Prata e sua frente marítima:** 20 anos de vigência. Montevideú: Arca, 1993.

GARRETÓN, Manuel Antonio (Coord.). **El espacio cultural latinoamericano: bases para una política cultural de la integración**. Santiago de Chile: Convenio Andrés Bello; Fondo de Cultura Económica, 2003.

GOBBI, Victoria. El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal. **Revista SAAP**, Rosario, v. 1, n. 2, p. 428-432, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/IWznEa>>.

GONZALEZ Lapeyre; FLANGINI, Yamandú. **El Estatuto del Río Uruguay**. Montevideo: Ediciones Jurídicas, 1983.

GRIMSON, Alejandro (Comp.). **Fronteras, naciones e identidades: la periferia como centro**. Buenos Aires: Ediciones La Crujía, 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Internacional Law on Sustainable Development**. In: TORONTO CONFERENCE, 2006. Toronto: ILA, 2006.

INDEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE ARGENTINA. **Censo nacional de población y vivienda**. Buenos Aires: INDEC, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.indec.gov.ar>>.

_____. **Compendio estadístico del Mercosur y Chile**. Buenos Aires:

INDEC, 2003. Cooperación Estadística UE; MERCOSUR; Chile. [s.d.].

INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Censos nacionales generales: censo de población y vivienda 2001**. La Paz: INE, 2001. Disponível em: <<http://www.ine.gov.bo>>.

_____. **Anuario estadístico**. Montevideo, 2002. Disponível em: <<http://www.ine.gub.uy/>>.

KLEIN, Wolfram. **El Mercosur: empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración**. Caracas: Nueva Sociedad, 2000.

KOGAN, Yanina, “Del conflicto potencial y la cooperación em la Cuenca del Plata”. Buenos Aires, Maestria em Relaciones y Negociaciones Internacionales. FLACSO – Universidad de San Andrés – Universidad de Barcelona, Ciclo 2004-2005. Mímeografado.

KONRAD, Adenauer. A agenda política e institucional do Mercosur: aportes para a integração regional. **Debates**, n. 14, 1997.

LOPEZ Segre; FILMUS, Daniel (Compiladores). **América Latina 2020: escenarios, alternativas, estrategias**. Buenos Aires: Unesco; Flacso; Temas Grupo Editorial, 2000.

MAGARIÑOS, Gustavo. **Integración económica latinoamericana**. t. 3. 1950-2000. Montevideo: Aladi, 2005. (Proceso ALALC/Aladi).

MERCOSUR – MERCADO COMUM DO SUL. Secretaría del Mercosur. **Primer Informe Semestral de la Secretaría del MERCOSUR**: un foco para el proceso de integración regional. Montevideo, jul. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/FioBHQ>>.

MONETA, Carlos Juan. **La formación de los Estados en la Bacía del Plata**: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay. Buenos Aires: Norma, 2006.

OEA – ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Bacía del río de la Plata**: estudio para su planificación y desarrollo. Washington: OEA, 1971. Disponível em: <<http://goo.gl/06zxqX>>.

PODESTÁ, Bruno *et al.* **Ciudadanía y mundialización**: la sociedad civil ante la integración. Madrid, 2000.

REUNIÃO ORDINÁRIA DE CHANCELERES DA BACIA DO PRATA. **Declaração Conjunta dos Chanceleres da Bacia do Prata**. Buenos Aires: I Reunião Ordinária de Chanceleres, Numerais I, II, III e IV, 27 de fevereiro de 1967.

_____. **Ata de Santa Cruz de la Sierra**. II Reunião Ordinária de Chanceleres. Bolívia, Santa Cruz de la Sierra: 18 a 20 de maio de 1968.

_____. **Declaração de Assunção sobre Aproveitamento dos Rios Internacionais**. Resolução nº 25. Assunção: IV Reunião Ordinária de Chanceleres, 3 de junho de 1971.

_____. **Resolução nº 171**. Santa Cruz de la Sierra: XII Reunião Ordinária de Chanceleres, 11 a 14 de novembro de 1981.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. **El proceso legislativo del Mercosur**. Montevideo, 2004.

PINHEIRO GUIMARAES, Samuel. **Cinco siglos de periferia**: una contribución al estudio de la política internacional. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

RODRÍGUEZ, Lira Ema; TORRES, Alicia. **Impacto espacial de las hidrovías en Europa y Bacia del Plata**. Mimeo grafado.

SADER, Emir; JINKINGS, Ivana. **Enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe**. São Paulo: Boitempo, 2006.

SIERRA, Gerónimo de, (Comp.). **Los rostros del Mercosur**: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires, 2001.

SIERRA, Gerónimo de; BERNALES, Manuel. **Democracia, gobernanza y desarrollo en el Mercosur**: hacia un proyecto propio en el siglo XXI. Montevideo, 2004.

TERRA, María I.; VAILLANT, Marcel. **Política comercial y política de infraestructura**: un ejercicio de simulación de los impactos regionales en el Mercosur. Montevideo: Universidad de la República, 1997. (Documento de trabajo, n. 7/97).

_____. Comercio, fronteras políticas y geografía: un enfoque regional de la integración económica. *In*: SIERRA, Gerónimo de (Comp.). **Los rostros del Mercosur**: el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA; OMM – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE METEOROLOGIA. **Glosario hidrológico internacional**. 1992.

GUIANA E SUA IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA NO CONTINENTE SUL-AMERICANO

Yucatan Reis
Erick Linhares

1 GUIANA E BRASIL: A UMA PONTE DE DISTÂNCIA

A União das Nações Sul-Americanas (Unasul), instituída formalmente em 23 de maio de 2008, com a assinatura de seu Tratado Constitutivo, conferiu personalidade jurídica internacional ao subcontinente.

Entretanto, a Guiana, vizinha e parceira nesse projeto de integração, merece muito mais espaço que o que lhe é dado nos meios acadêmico, empresarial e político. Por sua fronteira com o Brasil, ela assume vocação singular, sendo historicamente o elo do continente com o Caribe. Sua capital, Georgetown, é um centro diplomático de destaque na região por abrigar a sede da Comunidade do Caribe (Caricom), grupo composto por: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Monserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Neves, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago.

Independente desde 1966, a Guiana, nos primeiros anos como nação, em plena Guerra Fria, apostava em uma diplomacia pendular entre os Estados Unidos e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Este compasso binário de sua política externa rendeu frutos, abriu espaço no cenário internacional e marcou sua presença como membro rotativo no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1975, 1976, 1982 e 1983.

A invasão de Granada,¹ o fim da Guerra Fria e a globalização levaram a Guiana a um novo contexto político, desta vez, desfavorável ao seu ativismo diplomático regional caribenho e onusiano.

Na área externa, desde sua independência, a Guiana estabeleceu como diretrizes a consolidação de sua emancipação política e a preservação de sua integridade territorial, principalmente em função das reivindicações da Venezuela e do Suriname, circunstâncias que ensejaram a adoção de uma política nacional e externa voltada à unidade de diversos grupos étnicos que conformam um país em

1. A invasão ocorreu em 1983.

que negros, indianos, europeus, chineses e brasileiros coabitam e compartilham das mais distintas confissões religiosas – anglicana, católica, muçulmana e hinduísta.

Mensurar o quanto esses grupos identificam-se com a Guiana ou se estão ou não imbuídos de sentimento de nacionalidade é o grande desafio que se oculta por trás de uma diplomacia que se pretende representativa de certo consenso político, mas cujo exercício se mostra extremamente difícil, tendo em vista a ausência deste mesmo consenso no plano da política doméstica.

No que atine à convivência e à integração, assim como aos inevitáveis conflitos entre os diferentes grupos baseados na Guiana, o Brasil muito tem a contribuir, exercitando diplomaticamente sua tão propalada capacidade de inclusão de opostos, somada a sua inegável tolerância étnica, religiosa e política, características que compõem um modelo de aceitação semelhante ao que vem sendo posto em prática no país vizinho.

Na atualidade, é notória a maciça presença de brasileiros, especialmente no interior da Guiana, onde se estima a presença de quase 15 mil imigrantes do Brasil, majoritariamente garimpeiros que ali ingressaram nas últimas décadas, compondo um segmento social que sobrevive extraindo ouro e diamante mesmo sem grandes investimentos ou muita estrutura.

No caldeirão étnico da Guiana, o ingresso de mais um grupo aumenta as tensões e pode influenciar o equilíbrio do sistema de poder. Há, de forma velada, permeando a sociedade local, um sentimento antibrasileiro. Para alguns, eles são forasteiros, só querem explorar as riquezas do país, sem nada deixar em troca. Para outros, são estrangeiros com línguas, costumes e religiões diferentes (The..., 2009).

A cizânia decorre também do fato de grande parte desses brasileiros serem trabalhadores sazonais. Como consequência, muitas vezes, não têm interesse em se fixar definitivamente no país; além disso, poucos transcendem a barreira da língua oficial, o inglês, ou se inserem na cultura local. Estas peculiaridades da presença brasileira obstam a sua integração na comunidade e geram baixa participação política. Uma prova deste bloqueio é a inexistência de registro de lideranças guianenses de origem brasileira.

A despeito dos estereótipos do subimperialismo brasileiro, paradoxalmente, a maioria dos guianenses vê o Brasil com simpatia, como uma terra de oportunidades que oferece promessas de emprego e de uma vida melhor. Há um pouco de frustração com o fato de antes existirem relações tênues com o Brasil e tão poucos investimentos brasileiros por lá.

O garimpo provoca particular aflição nas comunidades indígenas da fronteira, notadamente nos Ingaricó e Macuxi, que protestam contra a poluição mercurial causada pelos garimpeiros (Atkinson, 2008). Os indígenas também receiam que

a interligação viária com o estado de Roraima resulte na imigração de fazendeiros brasileiros para a região, prejudicando as demarcações de suas reservas.

A progênie africana, em sua maioria anglicana, compõe um terço dos habitantes. Indianos e paquistaneses juntos formam quase metade da população. Conflitos entre estes grupos, para reproduzir o que acontecia na Índia, foram fomentados no passado pelo governo Forbes Burnham,² sem êxito. Portugueses³ e chineses⁴ completam o mosaico étnico guianense.⁵

Com a inauguração da ponte sobre o rio Tacutu, primeira interconexão física entre o Brasil e a Guiana, em 14 de setembro de 2009, teve início uma nova era na história das relações bilaterais entre os dois países, e muitos dos ressentimentos sobre a indiferença brasileira tendem a desaparecer. A concretização deste sonho, acalentado desde 1982 por meio do acordo que estabeleceu a obra como decisão dos dois governos, significa bem mais que a mera substituição de um meio de transporte (fluvial) por outro (rodoviário) para fazer a travessia da fronteira entre os dois territórios. Como disse o próprio presidente Lula na cerimônia de inauguração, a ponte não poderia ser vista como mera passagem de carros e caminhões, mas como vetor de integração entre os dois povos.

Se mesmo com todas as dificuldades impostas pela falta de acesso, em decorrência da ausência dessa ponte, era perceptível a participação brasileira na realidade guianense, doravante estes vizinhos têm a oportunidade de estruturar um inovador eixo de articulação sinérgica de interesses e carências, ao longo de um corredor geoeconômico que pode vir a conectar Manaus, mediante Boa Vista, a Georgetown, em um claro benefício para o Brasil e para a Guiana.

A integração binacional ingressa em nova etapa histórica contando, de um lado, com o maior país da América do Sul – responsável pela metade do produto interno bruto (PIB), bem como por metade da população e do território do subcontinente meridional – e de outro lado, com a Guiana, único país anglófono de nossa circunvizinhança, marcado pela abundância de recursos minerais, com seu indiscutível potencial energético e sua localização estratégica, compartilhando longos 1.605 km de fronteira, maior que a divisa com a Argentina (1.236 km), com o Paraguai (1.365 km) ou com o Uruguai (1.068 km), principais parceiros brasileiros no Mercosul.

2. O conflito entre a Índia e o Paquistão não se reproduziu na sociedade guianense, embora tenha sido incentivado no governo Forbes Burnham, para dividir a comunidade indiana e dominar eleitoralmente o país.

3. Os habitantes portugueses totalizam 1.497, segundo dados do *Population and Housing Census 2002*, National Census Report, Bureau of Statistics, 19 September 2007, p. 28.

4. Os habitantes chineses totalizam 1.396, segundo dados do *Population and Housing Census 2002*, National Census Report, Bureau of Statistics, 19 September 2007, p. 28.

5. A porcentagem de menos de 2% de participação de descendentes de chineses e portugueses na população guianense não é exata. O censo da Guiana abrange no conceito de misturados (*mixed*) 16,73% dos habitantes, os oriundos de uniões inter-raciais, independentemente da identidade étnica.

Para o Brasil, país de enorme extensão territorial na Amazônia, a Guiana representa uma porta de saída para o Caribe e o acesso marítimo mais próximo dos Estados Unidos, o que denota a potencial parceria estratégica com a comunidade caribenha, notadamente no domínio da integração política.

Na geopolítica comercial do Caribe, o estreitamento das relações comerciais com a Guiana oferece condições para torná-la a via de entrada dos produtos brasileiros nos países que integram a Caricom, região em que, segundo o Itamaraty, o comércio com o Brasil mais cresceu

durante o período 2002-2009, as exportações brasileiras para os países do Caribe cresceram de US\$ 880 milhões em 2002 para US\$ 5 bilhões em 2009 (aumento de 472,7%). As importações brasileiras provenientes dos países do Caribe cresceram de US\$ 53 milhões em 2002 para US\$ 514 milhões em 2009 (aumento de 869,80%). O intercâmbio comercial (exportações mais importações) do Brasil com os países do Caribe cresceu de US\$ 933 milhões em 2002 para US\$ 5,5 bilhões em 2009 (aumento de 495,4%). O *superavit* comercial do Brasil com os países do Caribe passou de US\$ 827 milhões em 2002 para US\$ 4,5 bilhões em 2009 (aumento de 447,6%). Até agosto de 2010, o intercâmbio comercial do Brasil com os países do Caribe Central havia atingido US\$ 4 bilhões, ou 73,3% do intercâmbio comercial do ano [anterior] (Brasil, [s.d.], p. 21-22, com adaptação).

Os históricos problemas fronteiriços com a Venezuela e o Suriname resultam, muitas vezes, em uma política externa que enxerga os investimentos estrangeiros com cautela, embora os reconheça como essenciais para o desenvolvimento.

O tratamento da complexidade guianense apresenta desafios que aprofundam a visão introspectiva dos problemas brasileiros em geografias lindeiras: a integração continental, a inclusão étnico-religiosa e a preservação da floresta são peças deste mosaico que forma a Amazônia caribenha.⁶

De fato, por muitos anos, não parecia haver disposição entre os vizinhos para empreender esforço que visasse a uma maior integração, impondo-se como principais obstáculos a barreira da floresta e a muralha da língua.

Todavia, nesse novo contexto, em que se intensificam os contatos, gradualmente mais fluidos, entre os habitantes dos dois lados da linha de fronteira, os interesses comuns e as complementaridades afluíram, e, com a conexão física da ponte, os brasileiros provenientes do Norte do país, tendo Roraima como passagem, imigram cada vez mais para a antes remota Guiana.

6. O conceito de Amazônia caribenha tem conotações múltiplas: para alguns, seria a área de interseção cultural entre esta e o Caribe; para outros, corresponderia ao perímetro geográfico do planalto das Guianas, rotulado de Ilha das Guianas, formado pela Guiana portuguesa, ou brasileira (Roraima, Amapá e parte do Amazonas e do Pará), pela Guiana espanhola, ou venezuelana (Guayana, Bolívar e Amazonas), pela Guiana britânica (República Cooperativa da Guiana), pela Guiana holandesa (Suriname) e pela Guiana francesa.

A baixa densidade demográfica, aliada ao agora mais fácil acesso, são fatores que impulsionam as trocas comerciais, vencem a distância e aumentam os fluxos de contatos entre brasileiros e guianenses nos dois lados do Tacutu.

A nova ligação viária permite que o morador de Boa Vista, por exemplo, distante apenas 124 km da fronteira, possa chegar a Lethem, primeira cidade fronteiriça da Guiana, após pouco mais de uma hora de viagem, deslocamento que antes, em balsas, consumia pelo menos três horas, em razão das longas filas de espera até embarcar os veículos.

Embora Lethem seja uma cidade ainda pequena, a proximidade com Roraima a tornou um polo irradiador de desenvolvimento para toda a área do alto Rupununi, região antes deprimida do ponto de vista econômico, mas que hoje atravessa uma fase de significativa expansão comercial, ensejando o início das discussões entre os dois países acerca da possibilidade de asfaltamento dos 453 km de estrada de Lethem a Lindem, no médio Demerara, a partir de onde já existe rodovia guianense pavimentada, com pouco mais de 100 km de comprimento, até a capital da Guiana, Georgetown.

Ligadas pela BR-174 ao longo de 758 km, Manaus e Boa Vista conectam-se não só por uma sinergia natural, mas também por uma relação de grande dependência entre a capital de Roraima e a capital do Amazonas. Com mais de 2 milhões de habitantes, Manaus é a metrópole da região Norte e grande *hub* nas transações da *land-locked* Roraima com o resto do Brasil.

Por meio do porto fluvial manauara, Roraima se abastece de bens de consumo provenientes do Centro-Sul, mediante uma operação portuária onerosa, que torna o frete das mercadorias importadas de outros estados brasileiros – tanto para o consumo como para a produção (é o caso de fertilizantes para sua agricultura) – alto. O resultado desta logística são preços muito elevados, que prejudicam seu desenvolvimento.

Por esse motivo, cabe sublinhar a importância da alternativa de acesso ao mar pelo porto de Georgetown – embora não haja definição, até o momento, de onde exatamente seria o porto guianense de águas profundas. Manaus, por sua vez, teria benefício diferente no estabelecimento do corredor geoeconômico: o acesso ao mar do Caribe para exportação de seus produtos industrializados, além da viabilidade de importação de peças e insumos para a Zona Franca.

Dessarte, não resta dúvida de que a Guiana vem assumindo papel de suma importância no âmbito da política externa brasileira em razão dessa nova abordagem entre os países e do estreitamento de suas relações.

2 A POLÍTICA PELOS PRESIDENTES DA GUIANA

Cheddi Jagan e Forbes Burnham foram os líderes mais carismáticos na vida política da Guiana. Suas carreiras individuais e conjuntas definiram a história do país de 1940 até o final da década de 1990.

Ambos se elegeram presidentes, porém não conseguiram estabelecer a união entre grupos opostos. Esta tarefa ficou para uma nova geração de líderes políticos, que tem a árdua missão de reformular a política guianense e reconciliar os habitantes da “terra dos seis povos”,⁷ como a Guiana era chamada no período que antecedeu a independência. Esta missão está em curso. É um processo lento, marcado pelo antagonismo do mundo pós-Guerra Fria, redefinido pela emergência da Ásia como o epicentro da economia global.

A passagem da Ásia da condição de mercado do colonialismo europeu para centro vital da economia mundial muito ensina à Guiana. O relativo sucesso de países como a Malásia – com um longo histórico de conflitos étnicos –⁸, no novo contexto internacional pode dar à nova geração de líderes guianenses motivos para reconhecer que a política de pluralismo racial fornece a base para administrar a diversidade cultural da qual a sociedade guianense é herdeira.

Em sua curta história, a Guiana já viu presidentes de diversificadas origens. As diferenças são grandes. Quer pelo gênero: homem⁹ e mulher;¹⁰ quer pela raça: chinês,¹¹ indiano,¹² africano¹³ e europeu;¹⁴ quer pelo credo: anglicanos,¹⁵ hindus¹⁶ e judeus.¹⁷ Talvez repouse nesta diversidade, raiz de tantos conflitos, a solução para o desenvolvimento do país. Por isso a importância de se conhecerem estes líderes da Guiana, ver o caminho que traçaram e a melhor forma de administrar os conflitos que dividiram sua sociedade.

2.1 O presidente chinês (1970-1980)

Arthur Raymond Chung, o primeiro presidente da Guiana, guarda o simbolismo de ser o único descendente de chineses a chefiar o Estado de uma nação não asiática. Assumiu em 1970, após o país se tornar República. Seu cargo era apenas cerimonial,

7. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/Mq5mvd>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

8. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/s1piaA>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

9. Por exemplo, os presidentes Arthur Chung (1970-1980), Forbes Burnham (1980-1985), Desmond Hoyte (1984-1985), Cheddi Jagan (1992-1997) e Bharrat Jagdeo (1999-2011).

10. Por exemplo, a presidente Janet Jagan (1997-1999).

11. Por exemplo, o presidente Arthur Chung.

12. Por exemplo, os presidentes Cheddi Jagan e Bharrat Jagdeo.

13. Por exemplo, os presidentes Forbes Burnham e Desmond Hoyte.

14. Por exemplo, a presidente Janet Jagan.

15. Por exemplo, os presidentes Arthur Chung, Forbes Burnham e Desmond Hoyte.

16. Por exemplo, os presidentes Cheddi Jagan e Bharrat Jagdeo.

17. Por exemplo, a presidente Janet Jagan.

e quem sempre deteve o poder real foi Burnham, que o substituiu após a reforma constitucional de 1980, acumulando as funções de chefe de Estado e de Governo.

2.2 O presidente negro (1980-1985)

Cheddi Jagan, ao retornar dos Estados Unidos (Jagan, 1972, p. 59), em outubro de 1943, iniciou a movimentação política para levar à independência a Guiana, bem como transformá-la em uma nação socialista. Com o escopo de angariar apoio da comunidade afro-guianense, avessa a ele em virtude de sua origem indiana, convidou lideranças negras, entre as quais se destacava o jovem Forbes Burnham, advogado formado na Inglaterra e um dos fundadores do Partido Popular Progressista (PPP).

Forbes Burnham era o típico representante da elite afro-guianense: protestante, educado na Inglaterra e criado em Georgetown. Não atuava no vácuo histórico ou cultural. Representava o grupo que se sentia herdeiro do governo britânico. A rivalidade com Cheddi Jagan, hindu, camponês e instruído nos Estados Unidos, desde logo surgiu e tem raízes até sociológicas, embora Stephen Rabe aponte apenas um combate por poder (Rabe, 2005, p. 53).

Na prática, essa luta política produziu um racha no PPP, liderado por ambos, e tal divisão se estendeu à sociedade. De um lado, os afro-guianenses fundaram seu próprio partido, o Congresso Nacional Popular (PNC), de outro, os indo-guianenses permaneceram no PPP. Esta fratura expôs a divisão étnica latente na sociedade, mas até então desconhecida na batalha pelo poder, com bases raciais.

Após a vitória na eleição de 1953, Burnham exigiu a liderança do partido, sob pena de se retirar (Birbalsingh, 2007, p. 45), o que de fato aconteceu dois anos depois. Sua estratégia era controlar os votos negros urbanos, e para isso fundou seu próprio partido, o Congresso Nacional Popular, em 1957. Em 1963, conseguiu apoio dos Estados Unidos e da Inglaterra como candidato moderado e anticomunista que levaria a Guiana à independência. Burnham queria o poder, e o conseguiu. Entretanto, dele a Guiana guarda desagradáveis lembranças.

William Shakespeare disse que: “Aos homens sobrevive o mal que fazem, mas o bem quase sempre com seus ossos fica enterrado” (Shakespeare, [s.d.]). Esta frase se aplica a Forbes Burnham, homem sem princípios (Birbalsingh, 2007, p. 182) na Presidência do país, que fraudou todas as eleições que disputou. Para dar uma aparência multirracial ao seu governo, ainda que apenas simbólica, usou o poder, a chantagem e o dinheiro para angariar apoios, inclusive na comunidade indo-guianense.

Também o acusam de estabelecer a divisão étnica com base em estrutura de corrupção. Instituiu um regime de medo (Birbalsingh, 2007, p. 45). De igual forma, é responsabilizado pela emigração massiva da mão de obra qualificada, o desastroso

brain drain (Birbalsingh, 2007, p. 182) de quase um décimo de sua população (Merrill, 1992, tradução nossa), tornando o país uma das nações particularmente prejudicadas por esta perda de cérebros.¹⁸

Contudo, para alguns, ele se mostrou como um líder inteligente e pragmático, que guiou a nação à independência e assegurou sua integridade territorial ante as aspirações da Venezuela¹⁹ e do Suriname.²⁰ Ele foi personagem central na formulação da Associação de Livre Comércio do Caribe (em inglês: Caribbean Free Trade Association – Carifta), foi um dos fundadores da Comunidade do Caribe (em inglês: Caribbean Community – Caricom), sendo signatário do Tratado de Chaguaramas (Majeed, 2005, p. 28).

Inaugurou a representação diplomática em Brasília e estimulou a aproximação com o Brasil, percebido, à época, como opção continental e parceiro seguro para conter as pretensões expansionistas da Venezuela sobre a Guiana Essequibo.

Em 1972, ainda como primeiro-ministro de Arthur Chung, estabeleceu relações diplomáticas com Cuba e trabalhou para que Jamaica, Barbados e Trinidad e Tobago rompessem o isolamento diplomático à ilha caribenha. Em movimento ousado, se aproximou da China, então sob o regime maoísta. Um dos primeiros líderes a se posicionar contra o *apartheid*, ele se aliou aos movimentos de independência das nações africanas.

2.3 O presidente da abertura (1985-1992)

A morte prematura de Forbes Burnham levou ao poder outro afro-guianense, Desmond Hoyte, seu vice-presidente e primeiro ministro, também do Congresso Nacional Popular. Ex-ministro da Fazenda por mais de uma década, ele era um técnico que conhecia, como poucos, o funcionamento da Guiana e sabia que o “socialismo cooperativo” tinha falhado. Seu governo surpreendeu ao abandonar o discurso ideológico e se voltar para a recuperação econômica e a abertura política.

Hoyte percebeu que o controle, pelo Estado, de quase 80% dos meios de produção, efetuado por Burnham, revelou-se ruinoso e que o alinhamento com a então União Soviética tornou a Guiana vítima da Guerra Fria. As mudanças foram complexas. Seu partido vinha de um longo período de suporte à ortodoxia marxista, e a oposição era incondicionalmente pró-soviética.

18. Disponível em: <http://www.undp.org/gly/web/index.php?option=com_content&view=article&id=157&Itemid=101>. Acesso em: 17 jun. 2011.

19. Trata-se da Guiana Essequibo (também conhecida como Território Essequibo, ou, na Venezuela, Zona em Disputa), território do Planalto das Guianas, compreendido entre o rio Cuyuni e o rio Essequibo. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/FiqqnC>>.

20. Trata-se da New River Triangle, também chamada região de Tigri, uma área de selva que desde 1840 está em disputa entre o Suriname e a Guiana. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/Lmmibv>>.

Na segunda metade da década de 1980, a situação do país era crítica (Lee, 2000). A economia enfrentava imensas dificuldades: desemprego, dependência do mercado externo de *commodities*, ausência de capacidade industrial, escassez de mão de obra qualificada, estrutura econômica inadequada etc.

Nesse setor, ele adotou o receituário de Washington, com pesadas medidas de contenção de despesas: desvalorização da moeda, elevação da taxa de juros e redução do *deficit* orçamentário. As consequências desta política são conhecidas: declínio real dos salários, elevação generalizada de preços, corte de investimentos, especulação, recessão, desemprego e grave crise social.

Cheddi Jagan e seu partido se opuseram à política liberalizante do novo governo, que enfrentou cerca de 710 greves. A pressão política levou Hoyte a anunciar, em 1987, durante um congresso do PNC, que seu partido rejeitava a ortodoxia comunista e a ideia de partido único, dando início à abertura democrática.²¹

Ainda em 1989, compreendeu a importância das questões ambientais, sendo o arquiteto da Reserva Ambiental Iwokrama,²² a primeira reserva ecológica do mundo gerida por um consórcio internacional. O foco de sua política externa foi o restabelecimento dos laços com os Estados Unidos e o abandono da política ideológica.

2.4 O presidente indiano (1992-1997)

Cheddi Jagan veio de uma típica família hindu. Seu pai era imigrante e cortador de cana. Cresceu em ambiente estritamente indiano, marcado por uma vida simples e pelo trabalho rural, como relata em seu livro autobiográfico *The West on trial: my fight for Guyana's Freedom* (Jagan, 1966). Inteligente, conseguiu bolsa para estudar odontologia nos Estados Unidos,²³ onde ficou por sete anos, entre 1936 e 1943. Sua influência cultural variada foi marcada profundamente pela leitura da autobiografia do líder indiano Nehru (Birbalsingh, 2007, p. 29), intitulada *Towards freedom*. Casou-se com uma judia americana de origem tcheca, Janet Rosenberg, com desaprovação dos dois lados da fronteira cultural (Jagan, 1966, p. 58). Ela integrava a Liga de Jovens Comunistas dos Estados Unidos, e o apresentou à literatura marxista-leninista. De volta à Guiana, Jagan e sua esposa formaram grupos de jovens comunistas em torno do Political Action Committee – a base do partido marxista que mais tarde fundariam: Partido Popular Progressista.

Os demais momentos da carreira de Jagan se conhecem. Em 1947, o elegeram membro do Conselho Legislativo, o parlamento da Guiana.

21. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/o6Hlim>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

22. Iwokrama significa, no idioma Macuxi, lugar de refúgio. A rodovia que liga o Brasil a Georgetown atravessa 72 km dessa reserva.

23. A saber, Howard University Dental School, em Washington, e Northwestern University, em Chicago.

Em 1950, se tornou líder do PPP, posto que ocupou até a sua morte, em 1997. Seu partido ganhou a eleição legislativa de 1953, e, após 133 dias no poder, como *chief of Ministry* da então Guiana britânica, foi removido do cargo. Venceu as eleições de 1957 e de 1961, liderando em ambos os governos como *premier*. Em 1964, embora seu partido tenha obtido a maioria dos assentos no parlamento, foi aliado do poder por um novo sistema de representação proporcional (Birbalsingh, 2007, p. 28). Apenas em 1992 conseguiu ser presidente, após vencer a primeira eleição sem fraude, desde 1964, governando o país até seu falecimento, em 1997.

Desde cedo, surgiu o receio dos afro-guianenses de se submeterem ao controle indiano. Assim, enquanto em Trinidad as lideranças indianas eram mais defensivas e conciliatórias, na Guiana, ao contrário, tinham de combater a oposição (Hintzen, 2006, p. 3).

Nenhum líder indo-guianense representa melhor esse momento que Cheddi Jagan. Embora a rigidez messiânica tenha dado o impulso inicial à sua carreira política, assegurando-lhe expressivo sucesso eleitoral, gerou certa inflexibilidade ideológica, que o impediu de trabalhar com as demais forças que buscavam a independência da Guiana, inviabilizando o projeto de união política entre afrodescendentes e indianos, ocorrido em 1953.

Após o desmantelamento da União Soviética, Jagan conseguiu chegar ao poder, com um discurso social-democrata, exibindo um pragmatismo característico de toda a sua longa vida política.

Menos gerencial e mais ideológico, seu governo seguiu a política externa de seu antecessor. Tal fato serviu para desdramatizar as relações com os Estados Unidos, que não eram tão estreitas no passado. Na Presidência, Jagan tentou emprestar maior visibilidade ao país frente à comunidade internacional, ao defender uma nova agenda mundial, estruturada em torno de questões como democracia, desenvolvimento, redução da pobreza, perdão das dívidas das nações empobrecidas, direitos humanos e meio ambiente.

Um último ponto a ser ressaltado diz respeito à imprescindibilidade das ações de Jagan para o estabelecimento de uma nova ordem democrática guianense, com a incorporação da sociedade ao centro decisório em seu governo (1992-1997), além de dar início ao processo de abertura da economia guianense, antes controlada quase que integralmente pelo Estado.

2.5 O presidente de transição (1997-1997)

Após a morte de Cheddi Jagan, Samuel Hinds, primeiro-ministro afro-guianense, tomou posse como presidente interino, nos termos da Constituição, e a ele coube garantir a estabilidade do país, diante do vazio político, e presidir as eleições, marcadas para dezembro de 1997.

Seu governo durou pouco mais de nove meses²⁴ e apresentou um caráter de transitoriedade. Sua maior atividade diplomática consistiu em receber os observadores internacionais da eleição presidencial que elegeu Janet Jagan.

2.6 A presidente judia, branca e norte-americana (1997-1999)

A história recente da Guiana confunde-se com a do casal Jagan, Cheddi e Janet. Após a morte do marido, ela se tornou primeira-ministra, sendo eleita presidente.²⁵ A revista *Time* chegou a compará-la a Eva Perón. Ganhou a eleição presidencial com uma apertada²⁶ margem,²⁷ e seu governo durou um ano e oito meses. Renunciou por problemas cardíacos, que a impediram, segundo suas palavras, de exercer a liderança vigorosa e forte de que o país precisava.²⁸

Obteve projeção internacional por ser a primeira mulher nascida nos Estados Unidos a assumir a presidência de uma nação; e a primeira judia a ocupar, nos tempos modernos, um cargo de tamanha envergadura. Centrada em problemas internos, especialmente em questões partidárias, manteve inalterada a política externa de aproximação com os Estados Unidos, com um pouco mais de politização.

O eixo de suas relações externas se focava em busca de investimentos e ajuda entre os países ricos, bem como na integração cultural com as nações da Caricom.

2.7 O jovem presidente indiano (1999-2011)

O fim do governo de Janet Jagan coincide com o esgotamento das antigas forças políticas que lutaram pela emancipação do país. Seu partido, em processo de renovação, abriu espaço para as jovens lideranças, entre as quais se destacava Bharrat Jagdeo, economista formado na antiga União Soviética, à época ministro da Fazenda. Eleito presidente com apenas 35 anos, dele se esperavam grandes obras e a resolução de antigas rixas entre o PPP e o PNC, que dividiam o país. Pensavam que ele desanuviaria a atmosfera política contaminada pelo conflito entre Janet Jagan e Desmond Hoyte, líder da oposição. Seus gestos conciliatórios apontavam para a reunificação da nação, fraturada por décadas de disputa estéril.

24. Durou de 6 de março a 19 de dezembro de 1997.

25. Ela assumiu em dezembro de 1997.

26. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/Dvb4iy>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

27. Exatos 55,3% dos votos.

28. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/sHqxYS>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

Sua base política era diferente daquela do casal Jagan. Quando eleito presidente, o país havia atravessado décadas de ideologia socialista e ansiava por novas ideias. Ele era centralista e populista, nacionalista e regionalista, pró-empresa pública e pró-empresa privada, pró-Rússia e pró-América. Nos assuntos domésticos, Jagdeo não tinha desejo de emular Cheddi e Janet Jagan. A última coisa que queria era extirpar a orientação constitucional de Forbes Burnham ou o estilo econômico de Desmond Hoyte. Intencionava assimilá-los em sua própria metodologia de gestão da economia política.

Isso lhe proporcionou abundante vantagem, permitiu abraçar praticamente todos os setores de opinião e de interesses culturais. Jagdeo, sem o impedimento de inflexibilidade ideológica de seus antecessores, parecia mais adequado para guiar o seu partido e conduzir a nação. Seu maior êxito diplomático se mostrou em 20 de setembro de 2007, quando o Tribunal Internacional sobre Direito do Mar, sediado em Hamburgo, delimitou a fronteira marítima com o Suriname, em grande parte ao longo das linhas reivindicadas pela Guiana.

Suas conquistas mais visíveis foram o prêmio *Champion of the Earth*, o mais importante concedido pelas Nações Unidas para lideranças ambientais, e a eleição para a presidência da Unasul.

Insta destacar que Jagdeo foi o primeiro presidente a perceber a importância do Brasil como parceiro econômico estratégico para a Guiana, levando em consideração, inclusive, a ligação pela via terrestre entre ambas as nações, defendendo a receptividade da economia guianense para investimentos estrangeiros, sobretudo brasileiros.

Durante seus dois mandatos, recebeu o presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva em três ocasiões: na abertura do Rio Group, em 2007; na inauguração da ponte fronteiriça entre Brasil e Guiana, em 2009; e na Cúpula da UNASUL – IV Cúpula da União de Nações Sul-Americanas, em 2010.

Em razão da política adotada em seus mandatos, a Guiana alcançou significativa redução da dívida externa guianense, melhorando sua capacidade de endividamento. Hoje, a Guiana possui quase US\$ 1 bilhão em reservas internacionais.

2.8 O presidente atual (desde 2011)

No final do governo de Jagdeo, reinou um sentimento nostálgico. Os olhares voltaram-se para as origens do PPP em busca de um candidato que representasse aquela ideologia partidária.

Com efeito, quando se sentiu que Forbes Burnham e Desmond Hoyte realizavam pouco para o bem comum, o povo se voltou para Cheddi Jagan. Quando Janet Jagan assumiu o cargo, esperava-se que continuasse o trabalho de seu marido. Jagdeo, ao final de seu governo, encontrou uma oposição debilitada; seu principal

partido, o PNC, carecia de liderança, e a agremiação governista buscava uma volta aos princípios de Cheddi Jagan, de participação democrática.

Nesse cenário, o PPP anunciou Donald Ramotar como seu candidato às eleições presidenciais de 2011. Com 60 anos, ele é um renomado homem do partido, atuando como secretário-geral desde 1997, quando sucedeu Cheddi Jagan.²⁹ Ramotar conseguiu se eleger presidente ao congregar tanto a população mais antiga, saudosa da política de Jagan, quanto os mais jovens, que ansiavam por mudanças.

3 INÍCIO DAS RELAÇÕES ENTRE BRASIL E GUIANA

Rashleigh Jackson, ex-ministro de Relações Exteriores da Guiana, bem relembra em seus relatos que o primeiro contato profissional que teve com o Brasil ocorreu em um curso para diplomatas do Caribe, organizado em Barbados pelas Nações Unidas. Recorda que entre os palestrantes se destacava o brasileiro Roberto Campos, que impressionou a todos pela clareza de raciocínio e inteligência (Jackson, 2003, p. 40).

Não apenas as aulas de Roberto Campos, expoente do pensamento conservador brasileiro, aproximaram Georgetown – governada por marxistas – da Brasília dos militares de direita. A reivindicação da Venezuela por três quartos de seu território, a região do Essequibo, e as indefinições da fronteira com o Suriname, em especial o limite marítimo e a reclamação da área conhecida como New River Triangle, levaram a State House, sede do governo da Guiana, a definir sua integridade territorial como prioridade para a área externa, e o incremento das relações com o Brasil estava no topo da lista. Por lá, cultivava-se a esperança de que a diplomacia brasileira servisse de contrapeso à pressão venezuelana. Os motivos eram robustos.

A Guiana, como se sabe, tem com o Brasil sua mais extensa divisa. Territorialmente definidas, as fronteiras brasileiras se fixaram por tratados. A intangibilidade destes acordos demarcatórios é característica da política externa do Itamaraty, historicamente avessa a alterações do *status quo*, mesmo quando o Brasil é prejudicado. Por exemplo: a fixação de limites com a então Guiana inglesa, conhecida na história como Questão do Pirara, deu-se com manifesto prejuízo brasileiro.

Lembra Aimberê Freitas que:

em 1835, o prussiano Robert Schomburgk, a serviço da Inglaterra, foi mandado à Guiana Britânica para fazer um levantamento da geografia física e astronômica do interior do país. Ele iniciou seus estudos no vale do rio Essequibo, mas chegou até o território luso-brasileiro. Por onde passou, encontrou sinais da soberania brasileira. O comandante do Forte São Joaquim encontrou-o e tratou-o com deferência (Freitas, 2001, p. 109).

29. Para mais informações, consultar: <<http://goo.gl/IQ9qRs>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

Schomburgk retornou à região em 1837, e, em 1840,

regressando a Georgetown de suas viagens ao interior da Guiana, desenhou um mapa que foi apresentado em Londres, indicando uma nova fronteira que era, na verdade, apenas sua versão. Essa carta era um desrespeito à realidade imposta pela geografia e ao exercício da soberania brasileira na região. Sob a impressão dessa carta, a opinião pública inglesa começou a enxergar o assunto sob a ótica de Schomburgk. E isso começou a dar resultado dentro do governo inglês (Freitas, 2001, p. 109).

Em dezembro de 1898, o Brasil aceitou a proposta britânica de submeter a questão à decisão arbitral do rei da Itália. Em 1904, Vittorio Emanuele III, em prejuízo ao Brasil, decidiu-se parcialmente favorável à pretensão da Inglaterra, concedendo-lhe 19.630 km² de território brasileiro, área quase do tamanho de Israel (20.770 km²), equivalente a metade da Suíça (41.284 km²).

Sadio Garavini di Turno, ex-embaixador da Venezuela em Georgetown, definiu as relações com o Brasil nos seguintes termos:

ante o enfrentamento diplomático com a Venezuela e devido à inexpressiva relação político-comercial com a América Latina, a Guiana podia contar, no hemisfério ocidental, apenas com o respaldo do Caribe anglófono. A reclamação venezuelana vinha associada à opinião majoritária dos setores dirigentes latino-americanos, a outras reclamações, como Malvinas e Belize, também produto da ação colonial britânica na região (Turno, 1988, p. 110).

Nesse contexto, prossegue Sadio Garavani, “diante da inegável relevância geopolítica do Brasil na região, sua posição a respeito da controvérsia guiano-venezuelana tinha, aos olhos dos dirigentes guianenses, uma importância capital”.

O fortalecimento dessa fronteira norte se revelava importante ao Brasil. Caracas rompeu relações com Brasília em razão do golpe de Estado de 1964. A Venezuela, em razão de um processo interno de consolidação da democracia, com reflexos em sua política externa, negava reconhecer qualquer regime – de direita ou de esquerda – que se originasse de rompimento da ordem institucional. Conhecida na história como doutrina Betancourt, em homenagem a seu idealizador, o presidente Rômulo Betancourt, esta política levou a Venezuela a romper relações com a Argentina, a Bolívia, o Brasil, a Colômbia, Cuba e o Peru. O restabelecimento das relações com o Brasil se deu em 1969, no governo de Rafael Caldera, que flexibilizou a doutrina Betancourt, ante os efeitos danosos provocados pelo isolamento (Lima e Kfuri, 2007).

A State House, sede do governo da Guiana, registrou a insatisfação de Brasília com Caracas. A resposta à atitude venezuelana veio em julho de 1968, quando o ministro das Relações Exteriores do Brasil, José de Magalhães Pinto, emitiu um comunicado no qual afirmava a tradicional posição brasileira em relação à inviolabilidade dos tratados e ao frutífero cumprimento dos acordos internacionais.

Em relação à controvérsia sobre Essequibo, o Brasil, oficialmente manifestava neutralidade. O comunicado de Magalhães Pinto foi lido em Georgetown como sinal de apoio, ao ponto de, no mês seguinte, Brasília receber uma missão oficial da Guiana, composta por vários ministros e chefiada pelo vice-primeiro-ministro Reid. Foi o primeiro contato de alto nível entre os dois países e “formalizou o estabelecimento de relações diplomáticas” (Jackson, 2003, p. 41).

O comunicado conjunto desse encontro registra que as discussões se deram em tom de cordialidade e amizade. Um ano após este evento, instalaram o Centro de Estudos Brasileiros em Georgetown, visitado pelo autor em 2008, quando constatou *in loco* que esta casa de cultura promove uma compreensão mais ampla do Brasil e de sua sociedade para os guianenses. Em 1969, o ministro das Relações Exteriores da Guiana, Shiridath Ramphal, esteve no Brasil, visita que foi retribuída em 1971 pelo ministro das Relações Exteriores brasileiro, Gilson Barbosa (Jackson, 2003, p. 41).

Essas visitas, segundo Rashleigh Jackson, edificaram relações baseadas na confiança; e como resultado inicial, criaram uma comissão binacional para a cooperação econômica, possibilitaram o oferecimento de linha de crédito para a Guiana e contribuíram para o estabelecimento de embaixadas (Jackson, 2003, p. 41).

Essa aproximação teve percalços. Georgetown, em ato de consequências mal avaliado, irritou profundamente os governos do Brasil e dos Estados Unidos ao permitir, em 1975, que aeronaves cubanas de transporte de tropas para a Angola pousassem em seu território para abastecimento.

O governo brasileiro mobilizou tropas até a fronteira com a Guiana, e o Ministério de Relações Exteriores guianense recebeu uma nota brasileira requerendo inspeção nos marcos fronteiriços (Turno, 1988, p. 110). Burnham rapidamente voltou atrás e cancelou a autorização de pouso para aviões cubanos. Para tristeza do Palácio de Miraflores, que nunca esqueceu a *zona en reclamación*, este entrevero mostrou, como observa o ex-embaixador venezuelano na década de 1980, Sadio Garavini di Turno, que a Guiana evitaria, como premissa de política externa, a deterioração de suas relações com o Brasil e a Venezuela ao mesmo tempo.

Em julho de 1976, Fred Willis, ministro guianense das Relações Exteriores, visitou o Brasil e fixou os princípios que norteariam as relações entre os dois países: a não interferência em assuntos internos; a solução pacífica dos conflitos; a integridade territorial e a inviolabilidade das fronteiras (Jackson, 2003, p. 42).

A aproximação com o Brasil – vista na época como uma questão de segurança para conter as pretensões expansionistas dos vizinhos da Guiana, e não como um projeto de inserção continental – careceu de continuidade. Marcou-se por fluxos de aproximação e de distanciamento, pontuados pela maior ou menor reivindicação venezuelana.

A assinatura do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA),³⁰ em Brasília em julho de 1978, proporcionou especial oportunidade ao Brasil e à Guiana para discutirem as relações bilaterais para além do tema de segurança de fronteiras. O documento representou, nos termos de um de seus parágrafos preambulares, “o início do processo de cooperação entre os oito estados amazônicos”,³¹ e também foi o primeiro acordo assinado entre Georgetown e Caracas.

Lembra Silveira que:

o Tratado de Cooperação Amazônica operou significativa aproximação entre os países amazônicos, principalmente de cunho comercial e técnico, onde predominou sobretudo o interesse econômico das partes envolvidas. Mas o Tratado de Cooperação Amazônica também experimentou um desenvolvimento institucional satisfatório até culminar com a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), em 1998 (Silveira, 2005, p. 72).

Procópio, por sua vez, observa que esse tratado inseriu na política externa regional uma “espécie de embrião de uma consciência ecológica coletiva da parte amazônica da América Latina” (Procópio, 1992, p. 233).

Bernard fornece a visão guianense sobre o TCA, segundo a qual o radicalismo político da Guiana conseguiu atrair a atenção do Brasil, cujas preocupações geopolíticas na época “não podiam permitir qualquer tipo de penetração na região amazônica. Logo, em 1977, num lance diplomático formidável, o governo brasileiro convidou a Guiana a participar, junto com outros seis países sul-americanos, num esforço de cooperação sub-regional, do Tratado de Cooperação Amazônica” (Bernard, 1993, p. 12-13).

Em janeiro de 1982, o ministro brasileiro das Relações Exteriores, Saraiva Guerreiro, visitou Georgetown e assinou vários tratados, entre os quais se destaca a construção da ponte sobre o rio Tacutu, inaugurada em setembro de 2009, ou seja, 27 anos depois.

As relações entraram em um novo nível com o convite do presidente Figueiredo para que o presidente Burnham visitasse Brasília, o que ocorreu entre setembro e outubro de 1982. Em 1988, Roberto de Abreu, ministro brasileiro das Relações Exteriores, viajou para Georgetown, e, quatro meses após, o então presidente José Sarney esteve na Guiana em missão oficial, a primeira de um presidente brasileiro,

30. O Tratado de Cooperação Amazônica tem por escopo a concertação política e diplomática entre os países da região para, em conjunto, trabalharem as potencialidades, as necessidades e a heterogeneidade da Amazônia. Rubens Ricupero lembra que, “ao buscar as origens do Tratado de Cooperação Amazônico”, há “uma tendência universal em favor do tratamento adequado em acordos cooperativos, de certos problemas das bacias hidrográficas e das regiões geográficas mais amplas, de sua influência direta e ponderável” (Ricupero, 1984, p. 177-196).

31. Disponível em: <http://www.otca.info/portal/admin/_upload/tratado/O_TRATADO_DE_COOPERACAO_AMAZONICA_PT.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2011.

na qual enalteceu a etnia, a natureza amazônica e o ideal de democracia. No ano seguinte, o presidente Hoyte retribuiu a visita.

O Itamaraty, despercebido da relevância estratégica da região, manteve relações quase protocolares na década de 1990. Esta postura excludente, entretanto, não era de hostilidade, mas de agenda. A Guiana não era encarada, na linguagem de Celso Lafer, como um “nicho de oportunidade”, estando ausente da estratégia diplomática e do quadro de prioridades (Lafer, 1992, p. 100-121). Esta política de seletividade e baixa intensidade foi respondida com a mesma moeda pela State House, sede do governo da Guiana, especialmente após a ascensão de Cheddi Jagan ao poder (1992-1997).

Vislumbrando o Brasil como uma nação emergente com potencialidades comerciais, Georgetown voltou a se aproximar. Mais de um quarto de século no papel, finalmente, a abertura da ponte sobre o rio Tacutu marcou simbolicamente esta “nova era”. Segundo Bharrat Jagdeo, esta obra, inaugurada em 14 de setembro de 2009, possui um valor maior que o econômico. Ela seria elemento para fixar a identidade sul-americana da Guiana:

Hoje é a cerimônia, no entanto, muito mais do que a simples abertura de uma ponte, que tem sido muito esperada. É, ao contrário, uma ocasião que é repleta de simbolismo histórico para os nossos dois países e para o nosso hemisfério inteiro.

Durante séculos (...) ao longo de nossa história colonial inteira, e ainda mais recentemente, quando as relações latino-americanas foram dominadas por superpotências geopolíticas, muitos dos nossos países foram mantidos reféns por um modelo de política e filosofia, que promoveu a construção de barreiras (...)

(...) somente nos últimos anos e com o surgimento da atual geração de líderes em nossa região, que essa filosofia mudou para uma busca deliberada da integração da América do Sul. (...) nossos povos são melhores servidos pela eliminação das barreiras em toda a América do Sul e na sua construção de pontes, tanto no sentido literal como o físico que abrimos hoje.

Enquanto andamos sobre a ponte do rio Tacutu, nesta tarde, damos um passo concreto reafirmando no Brasil, na Guiana e nas mentes de brasileiros e guianenses, que pertencemos à mesma região, que partilhamos o mesmo continente e o mesmo destino e que há maneiras práticas pelas quais podemos trabalhar juntos para fazer com que um destino mais promissor para nossos países e povos.³²

Em outro trecho de sua fala, o presidente Jagdeo agradece e reconhece o apoio do Brasil para a inserção da Guiana no contexto sul-americano:

a Guiana e o Brasil também são parceiros na Unasul para alcançar uma maior integração com o sul do continente americano. Nós apreciamos a liderança demonstrada

32. Disponível em: <<http://goo.gl/6WXO3w>>. Acesso em: 8 jul. 2011.

pelo Brasil a nível regional e multilateral, e em particular pelo presidente Lula, na superação dos desafios e nas soluções para os problemas históricos de isolamento e abandono das pessoas em nosso continente.

Na verdade, é através da liderança do presidente Lula que países como Guiana e que, por razões que só podem ser atribuídas ao artefato histórico foram previamente excluídos, estão agora abraçados dentro do engajamento na América do Sul para a integração e o desenvolvimento. Agradecemos por isso.³³

Explica, também, a razão pela qual a Guiana busca sua inserção continental, tantas vezes adiada:

como resultado de fatores históricos, a abordagem tradicional em países como o nosso tem sido a de olhar para o Norte e, embora se reconheça o nosso destino continental, este destino não tem se materializado de maneira observável, tampouco tem sido perseguido com afinco. Entretanto, através de um reforço das relações com o Brasil, podemos mudar a retórica para a ação e reforçar nas mentes dos jovens guianenses que são sul-americanos, tanto quanto eles são caribenhos e que a prosperidade pode ser reforçada por relações ao sul da nossa fronteira.

Gostaria de afirmar, nesta ocasião, para que não haja dúvidas, a nossa visão para a Guiana é aquela que vê a realização deste destino continental, não por necessidade, mas por escolha.³⁴

Esclarece que essa aproximação se edifica em base econômica, diferentemente do passado, quando se ancorava na segurança. Deixa claro que espera investimentos brasileiros: “a Guiana [é] incapaz de financiar todos esses projetos por conta própria [investimentos em infraestrutura], a sua importância dita que eles sejam realizados por mobilização de alianças estratégicas e apoio de parceiros como o Brasil”.³⁵ Nessa nova agenda, o incremento do comércio, especialmente de importações de produtos da Caricom pelo Brasil, tem lugar de destaque para Jagdeo:

Quando se considera a proximidade geográfica do Brasil e da Guiana, é impressionante como tem sido modesto, até agora, o nível de atividade comercial.

Em 2004, o comércio total entre os dois países equivalia a meros US\$ 9,7 milhões, com as importações guianenses do Brasil representando quase toda essa atividade. Desde então, o comércio total entre a Guiana e o Brasil quase duplicou, alcançando a cifra de US\$ 17,8 milhões em 2008.

Em uma análise mais ampla, baseando-se em toda a Comunidade do Caribe, as importações do Brasil aumentaram de US\$ 744 milhões, em 2004, para US\$ 1,2 bilhão, em 2007, e, apesar do crescimento recente e rápido, [o] total das exportações do Caricom para o Brasil continua pequeno em comparação, tendo aumentado de

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

US\$ 38 milhões para US\$ 91 milhões no mesmo período. A mensagem é clara. Apesar do crescimento nos últimos anos, há margem para a vasta expansão do comércio entre Brasil, Guiana e o resto da Caricom.³⁶

O presidente Lula correspondeu às expectativas guianenses, afirmando em seu discurso que, no início de outubro de 2009, representantes do governo brasileiro iriam à Georgetown tratar do projeto conjunto de construção de uma hidrelétrica com potencial de 800 mw – até hoje só no papel:

O presidente Jagdeo tem interesse prioritário em uma hidrelétrica de 800 megawatts.

Precisamos de energia para realizar todo esse potencial de cooperação e investimento. Estamos prontos a financiar a construção por empresas brasileiras de hidroelétricas na Guiana. A possibilidade de essa geração também atender a Roraima fará da interconexão energética entre nossos países uma realidade.³⁷

Em relação ao comércio, também enfatizou: “precisamos reduzir o desequilíbrio em nossas trocas comerciais. O ingresso da Guiana, a partir de hoje, no Programa de Substituição Competitiva de Importações fomentará suas exportações para o Brasil”.³⁸

Sobre a integração do Brasil com o Caribe, o ex-presidente Lula ressaltou: Com a ponte sobre o rio Tacutu, estamos incorporando a Guiana definitivamente à América do Sul. Mas essa obra também leva o Brasil ao Caribe. Estou convencido de que não haverá integração sul-americana nem latino-americana sem uma forte presença caribenha. É por isso que o Brasil recentemente aderiu ao Banco de Desenvolvimento do Caribe, como membro regional. É com a mesma convicção que esperamos realizar, no Brasil, em 2010, a primeira Cúpula Brasil-Caricom.³⁹

Lembrando-se a análise de Procópio, o Brasil chegou atrasado à Guiana (Procópio, 2010). A presença de outros países, especialmente China e Índia, decidirá as áreas de parceira estratégica. É justamente esta presença sino-indiana na região que pede uma redefinição da diplomacia brasileira para o Caribe, mais direta, estrutural e prospectiva. O Estado brasileiro não tem a força da economia chinesa, tampouco os laços culturais dos indianos, mas, pela geografia favorável, possui meios de incluir a Guiana e o Caribe em seu espaço de influência. Os instrumentos de trabalho para a região como um todo são a diplomacia, a ajuda técnico-financeira e o comércio.

O pesadelo e os temores impressos pelo colonialismo atormentam a Guiana. Este temor precisa ser removido em seu relacionamento com o Brasil, amparado em interesses mútuos. Outro aspecto importante é que Brasília necessita

36. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/556970909171-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-print-nota>>.

37. Disponível em: <<http://goo.gl/OsJbhP>>. Acesso em: 8 jul. 2011.

38. *Ibid.*

39. *Ibid.*

desenvolver fluxos de comércio e de aproximação efetivos. Seus projetos, quando não são de pequena envergadura, morrem engavetados. Por consequência, “o que o Brasil promete para o futuro com os guianenses, o pragmatismo sino-indiano faz no presente” (Procópio, 2009, p. 325).

O Itamaraty deve deixar claro que o Brasil é uma potência que não quer alterar a seu favor o equilíbrio de poder no Caribe, nem se envolver em conflitos na região. Bom palco para apresentar esta postura foi a I Cúpula Brasil-Caricom, encontro realizado em abril de 2010 em Brasília, com todos os países-membros do grupo caribenho. O Palácio do Planalto aproveitou a ocasião para esclarecer que a presença brasileira no Haiti é apenas assistencialista. Afirmou que “é possível ser solidário respeitando a soberania do povo haitiano”.⁴⁰

Saindo do plano do discurso, para essa região, o Brasil tem projetos de integração baseados em ações de infraestrutura, e pretende funcionar como elo de integração entre a Guiana, o Suriname, a Guiana francesa, incluindo também a Venezuela, e os países que formam o Arco Norte. Com características amazônicas, possuem problemas ambientais, financeiros e sociais bastante similares. Esta dependência mútua demanda ações conjuntas para desenvolver o potencial hidrelétrico de 12 mil mw e reservas de gás com capacidade para abastecer todo o continente sul-americano.

Com base nesse quadro, Brasília certamente compreenderá que dela se espera muito. O Brasil é o país que mais esperança oferece à Guiana no contexto de relações sólidas. Georgetown espera investimentos brasileiros em sua economia aptos a gerarem empregos e novas oportunidades de desenvolvimento. A capacidade do Brasil de realizar estes investimentos, sem replicar os padrões das grandes potências, definirá o grau de inserção continental da Guiana, ponte essencial para o Caribe.

4 CARICOM-MERCOSUL: PERSPECTIVAS

A integração Sul-Sul se marca por fluxos de aproximação e de distanciamento, sendo, por via de regra, relegada a segundo plano em relação a parceiros comerciais mais robustos (é uma prioridade para Brasília há algum tempo e tem se fortalecido muito em função da crise no “Norte”), como Estados Unidos, União Europeia e China. Neste cenário, impõe compreender a importância da parceria comercial Caricom-Mercosul, e isto exige um novo olhar sobre a relevância do Caricom.

A soma do PIB de todos os integrantes desse bloco regional alcança pouco mais de US\$ 80 bilhões, inferior ao PIB do Peru (US\$ 131,4 bilhões).

40. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/discurso-na-cerimonia-de-instalacao-e-primeira-sessao-plenaria-da-reuniao-de-cupula-brasil-comunidade-do-caribe-caricom>>.

Sua população, de 15,6 milhões – quase 70% de haitianos – é menor que a da Região Metropolitana de São Paulo (19,6 milhões).

O comércio intrarregional permanece baixíssimo, se comparado com o existente em outros blocos. Com efeito, apenas 2,1% (1996) e 3,3% (2001) das importações da Caricom provieram do Mercosul. E suas exportações para este grupo foram demasiadamente aquém das potencialidades: 1,0% (1996) e 0,3% (2001).

Trinidade e Tobago segue como principal exportador para o Mercosul, respondendo por 91% das transações do Caricom, em 1996, e 88,4%, em 2001. O segundo maior exportador foi a Jamaica, com 7% (1996) e 3,8% (2001) do tráfico regional. Este comércio se restringe a poucos produtos. Para lá, o Mercosul exporta principalmente: óleo, produtos petrolíferos, papel, cartolina, madeira, folheados de madeira, materiais de construção e materiais refratários. Do Caricom, importa: óleo *diesel*, amônia anidra, butano liquefeito e gasolina.

O reduzido volume de troca comercial mostra que, na prática, a integração Mercosul-Caricom continua um projeto lastreado em intenções. Para modificar esta condição, o Caricom precisa de um mínimo de institucionalização supranacional que leve a processos associativos. Da forma como está, a realidade confirma a ideia do ex-chanceler guianense Ramphal:⁴¹ “O estado natural do Caribe é a fragmentação” (Jackson, 2003, p. 49).

Nas Américas, a aproximação entre blocos regionais pesa principalmente para o lado simbólico. Todavia, vale registrar que, em 16 de dezembro de 2004, os chanceleres do Mercosul e o ministro do Comércio e Indústria de Trinidad e Tobago, representando o Caricom, estabeleceram um programa de trabalho objetivando a negociação de um acordo de livre comércio.

Integravam essa agenda os seguintes pontos: estrutura tarifária, legislação sanitária e fitossanitária, normas e regulamento técnicos, análise de dados comerciais, acordos de livre comércio celebrados com terceiros países, esquemas de comércio preferencial, marco normativo aplicado ao comércio intrarregional e identificação dos objetivos negociadores.

Em abril de 2005, realizou-se a segunda reunião, com a seguinte agenda: avaliação conjunta sobre o tipo de acordo a ser negociado; metodologia para a negociação de produtos; definição do alcance do tratamento especial diferenciado; definição dos prazos para a negociação; informação sobre o processo de internalização de acordos internacionais; análise e discussão preliminar de projeto de livre

41. À época, ministro das Relações Exteriores da Guiana; posteriormente, reitor da Universidade das Índias Ocidentais. Para mais detalhes, ver sua palestra sobre a matéria em: <<http://www.normangirvan.info/wp-content/uploads/2008/12/ramphal-federation-lecture-final1.pdf>>.

comércio, incluindo temas como investimentos; e definição do cronograma para seguir o processo integrativo.

No plano externo, portanto, a Guiana exerce duas institucionalidades ao longo do tempo: uma de país caribenho, voltado para as questões daquele agrupamento; e outra – cada vez mais presente na política externa do país, esta caracterizada historicamente pela velha inserção pendular cujas prioridades oscilam de acordo com o atendimento imediato de seus interesses nacionais – de nação sul-americana.

No momento, o pêndulo está mais voltado para a dimensão continental, sul-americana, da Guiana. Nestas circunstâncias, está o importante vizinho setentrional do Brasil negociando uma integração que leva em conta não só a aproximação física mas também o plano de ser o fiel da balança nas relações entre a Unasul e o Caricom, operando entre a vocação caribenha e o destino continental daquela sociedade, cada vez mais sul-americanizada.

Ao incluir os espaços sociais transfronteiriços guianenses no contexto da cooperação, os desafios da integração sul-americana se somaram às políticas de formação de parcerias estratégicas entre os países amazônicos. É chegada a hora de valorizar a parceria com esse vizinho distante, cabendo, então, ao Itamaraty, o imperativo de construir confiança e servir de interlocutor para edificar uma cooperação de amplo espectro.

5 CONCLUSÃO

Ao descrever e analisar as linhas gerais do processo de integração guiano-brasileira, este trabalho quis valorizar uma parceria antes raramente lembrada, mas que é estratégica, tanto pela geopolítica e pela possibilidade de fortalecimento das fronteiras quanto pelo fato de envolver duas capitais: Georgetown, onde se concentra a maioria da população guianense, e Boa Vista, capital de Roraima.

O estado de Roraima sempre reclamou do abandono e pediu um olhar de Brasília para os espaços sociais transfronteiriços com a Guiana, pois tais áreas merecem ser valorizadas pela cooperação bilateral e multilateral da política externa brasileira.

O texto apontou que as relações entre Brasil e Guiana nos últimos anos passam por seus melhores momentos, e isso devido à agenda, que migrou dos temas de segurança para os de cooperação, mudança que trouxe fluidez de diálogo e novas esperanças por projetos de integração.

Ao incluir os espaços sociais guianenses no contexto da cooperação, o Brasil somou seus desafios às políticas de integração sul-americana e formação de parcerias estratégicas entre países amazônicos. Apontou o desafio de Boa Vista de construir confiança e servir de interlocutor para edificar uma cooperação cada vez mais ampla.

Na prática, isso ocorre, e muito mais. As variáveis indicadas neste capítulo tentaram convencer que o fator de viabilidade da Guiana como nação independente está na sua política externa. Relações com o mundo asseguraram sua sobrevivência econômica, bem como salvaguardaram sua independência e integridade territorial.

Georgetown tem sido palco de inúmeros foros de integração, além de haver assumido, durante 2010, a presidência da Unasul.

Essa integração com a América do Sul consolida-se com a finalização da ponte sobre o rio Tacutu, cordão umbilical que conecta e alimenta reciprocamente ambos os países, permitindo a solidificação de uma relação simbiótica em que, de um lado, o Brasil contribui para a integração da Guiana com a América do Sul, e, do outro, a Guiana proporciona a integração brasileira no Caribe.

Do ponto de vista econômico e de infraestrutura, o Brasil se apresenta como um grande cliente de portos e estradas, que encurtam caminhos e reduzem custos com escoamento de produtos manufaturados em Manaus, assim como de produtos agrícolas.

Nesse mesmo diapasão, não se pode olvidar que a Guiana, como potencial gerador de energia hidrelétrica em larga escala, tem, mais uma vez, no Brasil, seu grande consumidor-alvo.

O grande *link* da Guiana com o continente sul-americano vem ocorrendo por meio do Brasil, mediante projetos de infraestrutura a serem ali desenvolvidos e de uma política integracionista, que eleva a Guiana ao patamar de grande eldorado de oportunidades no hemisfério.

REFERÊNCIAS

- ATKINSON, Penny. The Amerindian Act is in need of amendment. **Stabroek news**, Jul. 26 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/8SBaz7>>. Acesso em: 3 jun. 2011.
- BERNARD, Cecily Philippa. **A República da Guiana e o mundo**: fundamentos para uma inserção guianense no contexto internacional. 1993. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 1993.
- BIRBALSINGH, Frank. **The people's progressive party of Guyana, 1950-1992**: an oral history. London: Hansib Publications, 2007.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Política externa**: balanço de política externa 2003-2010. Brasília: MRE, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/QxUT1A>>.
- FREITAS, Aimberê. **Geografia e história de Roraima**. Boa Vista: DLM, 2001.
- HINTZEN, Percy C. **The cost of regime survival**: racial mobilization, elite domination and control of the State in Guyana and Trinidad. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

JACKSON, Rashleigh. **Guyana's Diplomacy**. Georgetown: Free Press, 2003.

JAGAN, Cheddi. **The West on trial**: my fight for Guyana's freedom. London: Michael Joseph, 1966.

_____. **The West on trial**: the fight for Guyana's freedom. Berlin: Seven Seas Publisher, 1972.

LAFER, Celso. Perspectivas e possibilidades da inserção internacional do Brasil. **Política externa**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 100-121, 1992.

LEE, Franz John Tennyson. **The evolution-involution of co-operative socialism in Guyana, 1930-1984**. Venezuela: Pandemonium Electronic Publications, 2000. Disponível em <<http://goo.gl/QLzJfd>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

LIMA, Maria Regina Soares; KFURI, Regina. **Política externa da Venezuela e relações com o Brasil**. Rio de Janeiro: OPSA; IUPERJ, out. 2007. (Papéis legislativos, n. 6). Disponível em: <<http://goo.gl/qO2ZU4>>.

MAJEED, Halim. **Forbes Burnham**: national reconciliation and national unity, 1984-1985. New York: Global Communications Publishing, 2005.

MERRILL, Tim. **A country study**: Guyana. Washington: GPO, 1992. Disponível em: <<http://countrystudies.us/guyana>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

PROCÓPIO, Argemiro. **Amazônia**: ecologia e degradação social. São Paulo: Alfa-ômega, 1992.

_____. **Subdesenvolvimento sustentável**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. A presença brasileira, russa, indiana e chinesa na Amazônia caribenha. *In*: **Cadernos Adenauer**: o Brasil no contexto político regional. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano 20, n. 4, nov. 2010.

RABE, Stephen G. **U.S. intervention in British Guiana**: a cold war story. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005.

RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. **Revista de informação legislativa**, v. 21, n. 81, p. 177-196, jan.-mar. 1984. Suplemento. Disponível em: <<http://goo.gl/n02RUY>>.

SHAKESPEARE, William. Júlio César. [s.l.]: **Portal São Francisco**, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/OuJpaH>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

SILVEIRA, Edson Damas. **Direito socioambiental**: Tratado de Cooperação Amazônico. Curitiba: Juruá, 2005.

THE security of the Guyana-Brazil border. **Stabroek news**, 14 jul. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/UNACri>>. Acesso em: 10 jun. 2011.

TURNO, Sadio Garavini. **Política exterior de Guyana**. Caracas: Universidad Simon Bolívar, 1988.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ADAMS, S. By Road to Brazil will open up the economy [Letter to the editor]. **Stabroek news archive**. 25 dez. 2004. Disponível em: <www.stabroeknews.com>. Acesso em: 15 mar. 2011.

ALFRED, Clarence. **The great betrayal**: an historical perspective and lessons of experience in Guyana's political system, 1953-1997. Trinidad: Sample A. Ibemerum, 1998.

BURNHAN, Linden Forbes Sampson. **A destiny to mould**. Trinidad; Jamaica: Longman, 1970.

_____. **Toward the socialist revolution**. Georgetown: PNC, 1975.

CLEMENTI, Cecil. **The chinese in British Guiana**. Georgetown: The Argosy Company, 1915.

CORBIN, Hisakhana Pahoona. **Brazilian migration to Guyana as a livelihood strategy**: a case study approach. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2007.

CORBIN, Robert H. O. Guiana: impacto da política externa sobre os desafios do desenvolvimento. **Revista DEP – diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 8, out.-dez. 2007.

CRAWFORD, Marlene Kwok. **Scenes from the history of chinese in Guyana**. Georgetown: M. Crawford, 1989.

CRUZ FILHO, Rubelmar Maia de Azevedo. **Nova rota logística, Manaus/Boa Vista/Georgetown**: uma análise crítica. Manaus: Novo Tempo, 2006.

DALY, Vere Trevelyan. **A short history of the Guyanese people**. London: Macmillan Education, 1975.

DAZA, Yépes Jacob. **Geografía de Guyana**. Caracas: Editorial Universidad Central de Venezuela, 1967.

GEHRE, Thiago. Brasil, Guiana e a ponte sobre o rio Tacutu. **Folha de Boa Vista**, Boa Vista, 30 abr. 2009. Disponível em <<http://goo.gl/mQSeMx>>. Acesso em: 19 jun. 2011.

GOMES FILHO, Francisco. **A paradiplomacia subnacional no Brasil**: uma análise da política de atuação internacional dos governos estaduais fronteiriços da Amazônia. 2011. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/W7pkmq>>.

HOYTE, Desmond. **Guyana's economic recovery**: leadership, will-power and vision – selected speeches of Hugh Desmond Hoyte. Georgetown: Free Press, 1997.

HUGHES, C. Mass migration from Guyana, a concern. **The Caribbean Camera newspaper**, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.thecaribbeancamera.com>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

LAFER, Celso. **Política externa brasileira**: três momentos. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung, 1993. (Paper, n. 4).

_____. A diplomacia globalizada. **Valor econômico**, São Paulo, nov. 2000. p. 11-13.

LAFER, Celso; FONSECA JÚNIOR, Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas – notas analíticas e algumas sugestões. In: FONSECA JÚNIOR, Gelson; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco (Org.). **Temas de política externa brasileira II**. São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 1.

MENEZES, Mary Noel. **The portuguese of Guyana**: a study in culture and conflict. Gujarat: The Anand Press, 1992.

MORRISON, Andrew. **The struggle for democracy in Guyana 1952-1992**. Georgetown: Red Thread Women's Press, 1997.

NABUCO, Joaquim. **O direito do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1941.

PEREIRA, Mariana Cunha. Processo migratório na fronteira Brasil-Guiana. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57, 2006. (Dossiê Migração). Disponível em: <<http://goo.gl/7dp0K1>>.

_____. Reconstruções identitárias em sociedades plurais: os povos da fronteira Brasil-Guiana. **Reflexão e ação**, Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 1, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/TX5n6G>>. Acesso em: 15 mar. 2011.

PROCÓPIO, Argemiro (Org.). O multilateralismo amazônico e as fronteiras da segurança. In: _____. **Os excluídos da arca de Noé**. São Paulo: Hucitec, 2004.

_____. **Destino amazônico**: devastação nos oito países da Hileia. São Paulo: Hucitec, 2005.

_____. **Diplomacia e desigualdade**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2011.

RAM, Christopher. Guiana: entre a história e a realidade. **DEP – diplomacia, estratégia e política**, Brasília, ano 1, n. 3, abr.-jun. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/62Y66X>>.

RAMKHARAN, Ralph. A nova ordem humana global de Cheddi Jagan. **DEP – diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 5, jan.-mar. 2007.

RAMPERSAUD, Rajendra. Economia da Guiana: avaliação e projeções. **DEP – diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 7, jul.-set. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/GhNRKz>>.

RAMRAJ, Robert. **Guyana**: population, environments, economic activities. Greensboro: Battleground Printing and Publishing, 2003.

RAMSAROOP, Peter Robert; PHILLIPS, Eric M. A Guiana – vinculando o Brasil ao Caribe: um potencial que encontra a sua oportunidade. **DEP – diplomacia, estratégia e política**, Brasília, n. 4, abr.-jun. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/AqH2Nw>>.

SCHOMBURGK, Robert Hermann. **A description of British Guiana, geographical and statistical**: exhibiting its resources and capabilities together with the present and future condition and prospects of the colony. London: Frank Cass and Company, 1970.

SERBIN, Andrés; BOERSNER, Demetrio. **Geopolítica de las relaciones de Venezuela con el Caribe**: simposio XXXII Convención Anual de la ASOVAC. Caracas: Fondo Editorial Acta Científica, 1983.

SILVA, Carlos Alberto Borges. **A revolta do Rupununi**: uma etnografia possível. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

O SUL NO SÉCULO XXI: UMA APROXIMAÇÃO A PARTIR DA VENEZUELA

Héctor Constant Rosales

1 INTRODUÇÃO: TURBULÊNCIA MUNDIAL E CRISE GLOBAL – O SÉCULO XXI E A REACOMODAÇÃO INTERNACIONAL

Ao final da década de 1990 do século XX, tudo parecia indicar que o xadrez estava em seu justo lugar para dar boas-vindas à nova centúria. O mundo estava ainda sob a magia do “retorno à liberdade” que o fim da União Soviética deixou pairando no ar, e os Estados Unidos se aproveitavam desta circunstância para se apresentar, sob a presidência de William Clinton, como uma superpotência capaz de garantir a governabilidade internacional em condições de amizade generalizada. A “unipolaridade amiga” pós-soviética e o enfrentamento Leste-Oeste davam passagem a um multilateralismo crescente, cuja agenda econômica e política garantia o sucesso do sistema e a liberalização do comércio em nome do progresso. Na América Latina, embora sem o ânimo suposto pela sua assinatura em 1994, a Área de Livre Comércio para as Américas (Alca) era a expressão singular desta nova *pax americana*, conforme a qual a região deveria encaminhar-se para um desenvolvimento compartilhado, em conjunto com os confiáveis vizinhos do Norte.

Mas o século XXI não começou com a tranquilidade desejada por alguns. Não só política, mas social e economicamente o mundo entrava em uma espiral de turbulência na qual a crise e a recomposição de tendências abriam caminho fulgurantemente. E não podia ser de outra forma, levando em conta as condições nas quais se mantinha a maior parte do planeta – pobreza, fome, extermínio, depredação ambiental, pandemias – ante uma minoria que, apesar de conservar uma cômoda rotina de vida, começava a manifestar cada vez mais problemas e desafios: imigração, desemprego, diminuição de subsídios.

Politicamente, a turbulência começou a se refletir com mais força depois do atentado às torres gêmeas de setembro de 2001. Desde então, e já com George W. Bush na Casa Branca, o suposto multilateralismo crescente derivou-se em uma atualização da agenda americana para impor sua visão e garantir seus interesses sem consideração de legitimidade internacional alguma. As invasões no Afeganistão, em 2001, e no Iraque, em 2003, organizadas inclusive sem o consentimento de

aliados tradicionais do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), foram amostras exemplares disso. Com a passagem da primeira década do século XXI, o balanço bélico é notoriamente desesperançoso: as intervenções militares estão à ordem do dia, quando não aquelas intervenções que mais indiretas, mas igualmente perigosas – ambientadas por campanhas propagandísticas ou sanções contra determinados governos –, pretendem impor uma “governança mundial” que não admite dissidências.

No plano econômico, a desejada liberalização do comércio encontrou-se com a férrea resistência dos próprios aparatos produtivos dos países industrializados, sem contar, além disso, com a explosão de crises específicas de dimensões gerais no próprio coração do capitalismo, como a crise financeira/bancária ou a crise imobiliária dos Estados Unidos, cujos efeitos foram sentidos com particular força na Europa. Paradoxalmente regiões do Sul, como a maior parte da América Latina, não se viram imersas na crise econômica de modo direto, enquanto outras se tornaram vítimas desafortunadas – espécies de bodes expiatórios, como a Líbia ou mais recentemente a Grécia – em nome da salvação do sistema.

A realidade social do início do século XXI também não reflete a “estabilidade aparente” desejada. Os efeitos do neoliberalismo continuam sendo sentidos em boa parte do planeta, em regiões que deveriam inclusive ser consideradas como exemplos de economias pujantes, como países do Leste da Europa, que tiveram de assumir drásticas medidas macroeconômicas em face de sua adequação à eurozona. Isto, somado à crise mundial generalizada, recrudesceu o mal-estar social nos países industrializados, com o subsequente aparecimento de fenômenos até então isolados, como protestos massivos em subúrbios ou regiões de baixa renda, aumento da xenofobia e recrudesimento das medidas antimigratórias como panos de água morna para minorar o custo político do mal-estar social.

Nos países periféricos, principalmente na África, e em nações com históricas dívidas internacionais, como o Haiti, ainda persistem os tristes sintomas da desigualdade, com periódicas fomes, vulnerabilidade extrema perante desastres naturais e ineficiente ajuda internacional. A tudo isto haverá de se somar a fortaleza de um movimento de contestação mundial que se viu multiplicado na primeira década do século XXI, com consequências políticas imediatas – chegada ao poder de governos progressistas na América Latina, entre outros – e que deixa em evidência a *instabilidade* social do planeta.

A inter-relação da crise em seus aspectos políticos, sociais e econômicos, sem contar os culturais, ambientais, energéticos e tecnológicos, dá conta de uma turbulência com efeitos variados. O primeiro efeito que se deseja ressaltar, e que será um dos eixos desta análise, refere-se à existência de uma cada vez maior diferença geopolítica entre o Norte e o Sul. Esta tipificação, que não busca de maneira

nenhuma alentar conflitos futuros ou gerar odiosas divisões maniqueístas entre “bons” e “maus” – como costuma fazer o discurso belicista dos últimos anos –, permitirá a aproximação deste estudo aos efeitos das crises em ambas as regiões do planeta e, principalmente, às respostas que estão sendo geradas a partir dos dois cenários. Especial atenção terá para este capítulo o caso da América Latina e do Caribe, particularmente o da Venezuela, país no qual vem sendo construída, durante o século XXI, uma proposta internacional marcadamente crítica e criativa em relação ao *status quo*.

Em momentos em que a América do Sul está em processo de acelerado crescimento institucional e de soma de vontades políticas, achou-se necessário estudar a sua participação na turbulência mundial generalizada, a partir de uma ótica integral que permita compreender os componentes da crise global e visualizar as tendências em um curto prazo. Isto levará este estudo a gerar algumas sugestões que podem ser de utilidade para o reforço das redes acadêmicas e sociais que estão chamando o Sul a contribuir com a reacomodação internacional.

2 O NORTE E O SUL NO SÉCULO XXI, DUAS REALIDADES, DUAS CONTRADIÇÕES

2.1 Aproximações conceituais

Caracterizar sem rodeios o Norte e o Sul no século XXI não é uma tarefa simples, nem pretende se constituir no ponto central desta análise. Além das referências geográficas supostas pelo norte e o sul quanto pontos cardeais, o Norte e o Sul do século XXI refletem dois mundos heterogêneos, enfrentados a realidades similares e na procura de soluções para sobreviver.

Embora pudesse haver tentação por resgatar alguns conceitos já utilizados na teoria política do passado contemporâneo, como Leste-Oeste, centro-periferia, Primeiro Mundo-Terceiro Mundo, achou-se conveniente começar a utilizar o Norte-Sul como o novo binômio de caracterização internacional. Logicamente, assim como as categorias que as precederam, o Norte e o Sul não devem ser considerados conceitos abrasivos ou totalitários. No Norte existem múltiplas realidades, assim como no Sul, o que contribui para a sua complexidade. Esta categorização também não pretende considerar-se como totalmente inovadora. Durante o século XX, os conceitos de Norte e Sul foram resgatados particularmente pelos países emergentes, membros do grupo dos *não alinhados*, dando origem a uma nova tipificação de cooperação internacional conhecida como Sul-Sul.

Desaparecida a confrontação Leste-Oeste, permanece vigente o outro paradigma, o das relações Norte-Sul, países desenvolvidos *versus* países subdesenvolvidos [...]. Os Estados do Sul reclamavam uma estrutura internacional mais justa para o desenvolvimento de suas economias, suas políticas externas autônomicas encaminhavam-se nessa direção. Esse comportamento internacional foi centrado inicialmente na

solicitação de uma Nova Ordem Econômica Internacional (Noei), que contemplava, entre outras coisas, a criação de fundos internacionais para ajudar o Terceiro Mundo, transferência de tecnologia, transferência da produção industrial para os países do Sul e a revalorização das matérias primas importadas dos países subdesenvolvidos (Carrillo, 1998, p. 70)

No século XXI, a novidade está no fato de que, apesar de enfrentar desafios similares – econômicos, ambientais, políticos –, o Norte e o Sul constroem soluções e agendas que os distanciam cada vez mais em um cenário de enfrentamentos recorrentes.¹ Bem, sendo assim, esta análise atreveu-se a assinalar um Norte composto por Estados Unidos, Canadá, União Europeia, Israel, Rússia, Austrália e Japão; e um Sul integrado por América Latina e Caribe, África e Ásia. Como já se fez notar, em ambas as massas geográficas entram em jogo notáveis diferenciações. Tantas são as heterogeneidades que se deve inclusive diferenciar as ações governamentais do sentimento das populações destas mesmas regiões, já que é bem mais provável encontrar semelhanças nas reivindicações sociais dos povos do Norte e do Sul que nas atitudes políticas dos governos de ambas as regiões.

Para contribuir com a complexidade da turbulência mundial atual, deve-se assinalar que é possível que algumas sub-regiões estejam em situação de indefinição temporária antes de poderem ser catalogadas como Norte ou Sul. Por exemplo, os acontecimentos recentes do Oriente Médio ainda propõem perguntas sobre a sua evolução política. E, embora se possa prever que muitas destas sociedades podem radicalizar a sua resistência cultural, não se pode desestimar o poderio do Norte para impedir ou, no melhor dos casos, anular, qualquer broto de resistência que possa supor uma maior deslegitimação de seus interesses.

Essa última afirmação comporta uma explicação suplementar. No marco da era bipolar, era usual perceber o enfrentamento capitalista-socialista por aumentar o número de aliados a cada bloco. *Mutatis mutandi*, atualmente dá a impressão de que se está assistindo uma reedição deste fenômeno, com a diferença de que só o bloco geopolítico do Norte empreende cruzadas com o objetivo de manter a sua hegemonia e aumentar suas zonas de influência. A lógica da guerra preventiva e o discurso de exportação de “liberdade” e “democratização” que acompanha as últimas intervenções da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) estariam nas modalidades utilizadas para implantar governos que possam aliar-se irrestritamente ao Norte ou, pelo menos, manter uma atitude de neutralidade diante dos excessos dos centros capitalistas. Estariam sendo criadas assim “regiões

1. Alí Rodríguez Araque, notável figura venezuelana que ocupará em 2012 a Secretaria da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), afirmou que “o conflito no âmbito internacional não é, como anos atrás, entre o Leste e o Oeste, e sim entre o Norte e o Sul. Este era um conflito entre grandes potências (Estados Unidos-URSS) e era essencialmente militar, hoje não é entre grandes potências e é um conflito social” (Rodríguez..., 2011).

cinzas” entre o Norte e o Sul cuja atitude, idealmente afiliada ao Norte, pode, no entanto, variar, dependendo das condições e do contexto.

2.2 Duas realidades em um mundo não dividido em duas partes

2.2.1 O Norte: crise hegemônica ou hegemonia da crise?

Além de sua aproximação conceitual, Norte e Sul diferenciam-se também na atualidade por sua atitude e pela caracterização que os identifica. Mas, como já foi reiterado em várias oportunidades, é impossível falar de um mundo dividido em duas partes. A globalização,² com o aval do neoliberalismo durante a última década do século anterior, produziu um incremento da influência das corporações e grupos transnacionais no comércio e nas finanças mundiais. Seriam acrescentados um sem-fim de atores às duas partes do Norte e do Sul, cujos interesses competitivos tendem para o Norte por estarem essencialmente radicados em Estados Unidos, Europa e Japão.

Estamos a um passo de viver uma segunda revolução capitalista. A globalização neoliberal alcança todos os cantos do planeta, desdenhando tanto a independência dos povos como a diversidade de seus regimes políticos. O mundo conhece uma nova era de conquista similar à dos descobrimentos e da colonização. Mas, enquanto os atores principais das anteriores expansões eram os Estados, desta vez são as empresas e os grupos industriais e financeiros privados os que se propõe dominar o mundo. Nunca os donos do planeta têm sido tão poucos nem tão poderosos. Estes grupos estão situados na tríade – USA, Europa e Japão –, e a metade deles está radicada nos Estados Unidos (Ramonet, 2008, p. 48).

A liberdade financeira e comercial preconizada pelo liberalismo e neoliberalismo supôs, no entanto, uma arma perigosa nesta primeira década do século XXI. Embora o liberalismo seja tradicionalmente desconfiado do Estado como ente regulador da economia, neste começo de século o Norte conheceu dois fenômenos que são tanto contraditórios quanto complementares. Por um lado, o auge do neoliberalismo levou o Norte a permitir que suas empresas e corporações pudessem atuar livremente na maior parte do mundo. Por outro lado, e particularmente nos Estados Unidos, o Estado tornou-se o principal motor da economia por meio do gasto militar (Santos, 2007).

A preponderância do Estado como regulador da oferta e da demanda por meio do gasto bélico não é nova. Ronald Reagan levou-a à sua máxima expressão ao assentar as bases do intervencionismo americano contemporâneo, que se expressou

2. Em relação à globalização e seus alcances como nova etapa do imperialismo, Borón faz notar que a globalização não pode ser analisada a partir de um só prisma na medida em que nem tudo foi globalizado. “Foi globalizado o sistema financeiro internacional, sem dúvida; mas não aconteceu o mesmo com o comércio de produtos agrícolas e com uma ampla faixa do setor de serviços” (Borón, 2004, p. 134).

na América Latina com a estratégia de Santa Fé³ e com a aplicação posterior do Consenso de Washington, este último generalizado depois ao resto do planeta. Liberais no discurso, mas centralizadores e monopolizadores na prática, os Estados do Norte viram a necessidade de, na atualidade, reforçar o seu papel na economia mundial, incrementando o gasto em armas, o que explicaria em parte as numerosas aventuras militares dos últimos anos, bem como o fortalecimento da OTAN, não apenas como uma ferramenta de imposição militar, mas fundamentalmente de oxigenação econômica para o sistema capitalista.

Certamente, o início do século XXI pode ter sido confuso quanto à identificação de um Norte com estratégias mancomunadas. As condições mundiais faziam do capitalismo o grande triunfador como sistema e modo de produção, o que permitia aos centros de poder manifestar divergências quanto às formas de compreender o seu protagonismo e defender os seus interesses.

Ao final do século o capitalismo parece vencedor, mas o seu trunfo custou-lhe caro demais. Diferente de suas reformulações anteriores – inclusive depois de crises muito profundas – agora oferece a todos um mundo sem valores, sem ideais, sem grandes relatos, sem comunidade, sem futuros a serem conquistados nem esperanças, faltante de motivações, de atrativos e de reservas morais para a manutenção da ordem em caso de crise do sistema [...] O esforço principal do capitalismo atual está assentado na guerra cultural pelo domínio da vida cotidiana (Martínez Heredia, 2006, p. 220-221).

As divergências notórias – que faziam alarde público de considerações morais, mas que podiam também significar um incômodo na hegemonia excessiva dos Estados Unidos – tornaram-se mais notórias com a intervenção dos Estados Unidos no Iraque, na qual se enfrentaram a “velha Europa”, símbolo de decadência e incompreensão dos tempos atuais, e o “novo mundo”, constituído pelos Estados Unidos e seus aliados como símbolos de “liberdade”, sugerindo um desafio de alcance limitado, que não evitou, de maneira nenhuma, a invasão do país sob uma desculpa – a presença de armas nucleares – demonstrada como falsa pouco tempo depois.

Mas as rachaduras foram além do discurso. No próprio seio do eleitorado do Norte, produziram-se variadas reações, nem sempre de acordo com as lógicas do sistema: na Europa, por exemplo, ressurgiram com enorme força as tendências da extrema direita, como uma resposta diante da mesma desesperança gerada por suas campanhas de mídia. A reação não fez por esperar. O perigo de uma extrema direita nacionalista resulta para o Norte tão preocupante quanto uma revolução

3. Em maio de 1980, o Comitê de Santa Fé, formado por mandato do Conselho de Segurança Interamericana, elaborou um conjunto de políticas para a América Latina, partindo de um conceito de guerra permanente. Conforme o documento: “O continente americano está sendo atacado. América Latina, companheira e aliada tradicional dos Estados Unidos, está sendo invadida pelo poder soviético” (Santos, 2007, p. 39).

socialista. Assim, um “novo reformismo” foi imposto como prelúdio ao cenário de unificação de critérios que viria logo.

Precisa-se de um novo reformismo, dizem certos anúncios pagos neste tempo de desemprego estrutural. Quiçá uma nova campanha de centro-esquerda contra o neoliberalismo, na qual a esquerda pareça centro e o centro pareça a esquerda, ajude a transitar da governabilidade para a hegemonia (Martínez Heredia, 2006, p. 220).

Apesar das divergências do início do século, a crise global adveio rapidamente em fator de união para o Norte. As crises cíclicas do capitalismo, usuais ao longo do século XX, tornaram-se e tornam-se cada vez mais fortes e recorrentes a partir de 2005. Já não se trata só de finanças e números. A escassez de petróleo, o aumento dos preços da matéria-prima e as exigências derivadas de acordos supranacionais – do tipo União Europeia – levam a uma generalização da crise e, consequentemente, a generalizar as respostas, desta vez partindo de critérios unificados, para salvar a situação. É o contexto ideal para a consolidação daquilo que Borón (2004) considera a “tríade do imperialismo”, composta pela questão militar, a concentração econômica e a tirania dos mercados financeiros, cujo acionamento viria orientado principalmente dos Estados Unidos.

Dessa forma, com estratégias que se tornam cada vez mais homogêneas, os recursos econômicos são utilizados conjuntamente com os culturais, mediáticos, financeiros, militares e políticos para garantir a subsistência do sistema, mesmo que isto suponha invasões, desrespeito à soberania, criação de matrizes de opinião baseadas em fatos fictícios – desde narcogovernos a governos terroristas – e violação dos princípios básicos do direito internacional.

Não obstante, apesar de ter uma agenda cada vez mais consolidada e compartilhada, a situação crítica tende a se perpetuar, gerando bolsas de tensão no Norte e aumento de uma corrida de competições por sobreviver, independentemente das alianças que sejam tecidas ou dos desmandos cometidos em nome da “liberdade” e do “progresso”; noções que agora o Norte entoa de modo unísono para mudar governos ou propor pacotes de resgate econômico com o dinheiro de contribuintes, cujos protestos são silenciados em meio à cumplicidade do sistema mediático transnacional.

2.2.2 O Sul: voz crítica no meio da reacomodação

O século XXI inicia o seu percurso histórico com um transbordamento da hegemonia mundial, sob a forma de numerosas guerras e confrontações que pretendem resgatar o sistema de uma derrubada de maior envergadura. A crise econômica e política atual manifesta-se também em uma considerável crise energético-ambiental, que é percebida pelo Norte sem o devido compromisso de atuação. É diante desta hegemonia despreocupada que o Sul aparece nesta década do século XXI como

uma categoria geopolítica diferenciada e capacitada para empreender novos rumos na esfera mundial.

Tanto o Norte poderia ser considerado como legatário de toda uma saga de hegemonia construída durante séculos, desde o colonialismo do século XVI até o neocolonialismo dos séculos XIX e XX, quanto o Sul poderia ser tipificado como herdeiro das lutas de resistência e liberação, bem como pela memória de opressão com a qual foi condenado a assumir um papel específico na divisão internacional do trabalho.

Essa singular marca genética fez do Sul um espaço geopolítico cuja dívida em matéria de desenvolvimento não minguia a sua crescente maturidade para compreender o seu potencial e seu papel de possível vanguarda contemporânea. Apesar da inquantificável espoliação de riquezas que teve de enfrentar como colônia, o Sul continua mantendo a primazia em matéria de recursos naturais renováveis e não renováveis. Biodiversidade, água doce, minerais, minerais raros e terras cultiváveis são todos elementos que geopoliticamente fazem do Sul o território do futuro.

Inicialmente focado na Nova Ordem Econômica Internacional (Noei) e em uma agenda meramente econômica, o Sul do século XXI tem uma face mais política que antes. A realidade da hegemonia global e o amargo histórico das décadas de 1980 e 1990 do século XX estão latentes, tanto quanto se encontra latente a lembrança do primeiro fracasso do debate Norte-Sul.

As décadas de 1950, 1960 e 1970 do século XX foram abundantes em experiências inspiradoras para a primeira conformação do Sul como um movimento tangível. As independências das antigas colônias africanas e asiáticas, o surgimento do Movimento dos Não Alinhados e a vitória de conotadas revoluções socialistas na África e no Caribe são alguns dos acontecimentos que marcam pauta no surgimento de um movimento de contestação às estratégias hegemônicas e ao enfrentamento Leste-Oeste. Foi também o período do nascimento da teoria da dependência e do debate centro-periferia.

Em matéria econômico-comercial, a Noei conseguiu chegar a um consenso em 1974, no marco da Assembleia Geral das Nações Unidas, em quatro considerações que representavam as reivindicações profundas de um novo mundo, que reclamava uma maior participação e atenção em um cenário dominado pela tensão capitalismo-comunismo.

1. Necessidade de apoiar o esforço de desenvolvimento dos países pobres em todas as áreas, mudando para isso as regras vigentes, especialmente no que se refere ao regime de comércio e ao sistema monetário internacional, por entender que ambos discriminam contra os PMDs [Países Menos Desenvolvidos].

2. Conveniência de aumentar a participação dos PMDs na produção mundial, tanto industrial como agrícola, propiciando a expansão de suas atividades comerciais, de transporte e de comunicação.
3. Possibilidade de modificar os padrões convencionais de evolução do comércio e dos fluxos de tecnologia, desde a sua orientação hegemônica Norte/Sul a outra de intercâmbio mais equitativo.
4. Exigência dos Estados de que se comportem decentemente uns com os outros, conforme o estabelecido nas normas de conduta que constam na Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados de 1974 (Tamames e Huerta, 1999, p. 199).

Porém, o ímpeto inicial da Noei enfrentou-se rapidamente com o desinteresse dos países do centro industrializado e da opinião da mídia internacional.

De certo modo, a Noei, um dos temas com mais ampla literatura na história das relações internacionais, lembra a *serpente de verão* do Loch Ness na Escócia, que, segundo dizem, surge, desaparece, retorna, e vai embora outra vez, mas que só se menciona nos meios de comunicação nos dias aprazíveis do verão, quando não há outro assunto mais interessante (Tamames e Huerta, 1999, p. 200).

De fato, na Reunião de Cúpula sobre a Noei celebrada em Cancun, México, em outubro de 1981, os Estados Unidos conseguiram evitar as posições que reclamavam empreender neste espaço possíveis negociações globais em matéria comercial. Ao contrário, “foi imposta a proposta de uma Ronda Reagan (depois Ronda Uruguai) no GATT, para reforçar o liberalismo mundial” (Tamames e Huerta, 1999, p. 201).

As décadas de 1980 e 1990, no entanto, serviram para reforçar o Norte e os seus interesses, bem como para fragmentar o Sul ainda mais. Isto somado ao panorama triunfante do capitalismo perante a queda da União Soviética e dos “socialismos reais” na Europa do Leste, sobrando apenas Cuba como um bastião de resistência condenada a um criminal bloqueio, por ter o atrevimento de defender uma corrente de pensamento antissistema.

No fim do século XX e início do XXI, as vozes do Sul começam a ser sentidas novamente. Talvez os próprios embates do Norte tenham promovido, nos primeiros anos do novo século, o aparecimento de vozes dissonantes que começam a quebrar a passividade assentada nas duas décadas anteriores. E, casualmente, este ressurgimento do Sul ocorre principalmente na América Latina, quando à isolada voz de Cuba somam-se outras vozes, como a venezuelana, que rapidamente tornam-se incômodas para o sistema.

À retórica antissistema, na qual o anti-imperialismo ressurgiu com força, adicionam-se a realidade da crise global e o papel de países emergentes do Sul, cujo papel expande-se aceleradamente como possível contenção da crise e seus efeitos. A China

é o caso mais emblemático, por causa do protagonismo financeiro-comercial, que a posiciona como “um dos atores gravitantes da economia mundial” (Cepal, 2011, p. 5).

De fato, com uma taxa de crescimento constante de aproximadamente 9% ao ano (a.a.) na última década, a China transformou-se no motor das relações econômicas atuais. O estímulo ao consumo interno chinês; o aumento progressivo do salário mínimo, com o subsequente aumento do poder aquisitivo; e a existência de uma numerosa classe média, cujo consumo interno está sendo constantemente fomentado (Cepal, 2011), são algumas das medidas que permitiram ao país asiático evitar o impacto da crise em sua economia, assim como reduzir este impacto no mundo, notoriamente no Sul, a partir dos laços políticos e econômicos construídos no século XXI. O auge da economia brasileira: a riqueza do petróleo venezuelano, que originou acordos de preços preferenciais de óleo cru para a região e o comércio da América Latina e o Caribe com a China, conseguiu que a região também não sofresse o enorme descalabro que poderia ter sido a crise do Norte, em função da dependência ainda existente.

A importância crescente da China, e em geral dos BRICS, é vital para o Sul. As suas condições econômicas objetivas podem significar a modificação da distribuição do poder internacional e o começo de um novo modelo de relacionamento Norte-Sul. Esta possibilidade do Sul tem sido corretamente interpretada pelo Norte, que procura aproximar-se dos BRICS e comprometê-los cada vez mais como aliados seguros, como se verá adiante.

A fortaleza econômica dos BRICS, somada à vontade política e ao potencial econômico do resto do Sul, torna mais viável garantir o cumprimento daquilo que se denominará a “agenda política do Sul no século XX”. Esta agenda seria composta de um conjunto de princípios transversais que orientam a ação do Sul, levando em conta os matizes que existam em sua interpretação e execução: multipolaridade, promoção progressiva dos direitos humanos, proliferação de movimentos sociais, resistência cultural, proteção da democracia e promoção da soberania estadual e do direito internacional.⁴

Assim como no Norte, no Sul também existem notórias heterogeneidades. A referida agenda política não deve ser vista como um índice de atuação ou um petição exclusivo e singular de todos os países desta região geopolítica. A diversidade

4. Esta lista enumerativa está longe de se pretender homogeneizante da ação do Sul. Seria extenso, por exemplo, tratar dos matizes que existem em matéria de direitos humanos ou de promoção da democracia. Isto inclusive obrigaria a aprofundar as variáveis culturais que circunscrevem e condicionam cada sociedade específica. Não obstante, a vigência de uma agenda “do Sul” tem boa parte de seu apoio na atuação e no protagonismo que evidencia a China no tabuleiro mundial. Tanto política, como econômica e militarmente, a nação asiática tem uma preponderância e um protagonismo que não pode ser desconhecido pelas potências. Um bom indicativo do anterior apresenta-se com a recente visita do vice-chanceler chinês, Zhai Jun, à Síria, em fevereiro de 2012, em momentos em que Europa e Estados Unidos manifestam uma franca atitude de hostilidade para com o governo de Bashar Al-Assad. Com o apoio ao governo sírio, a China marca uma atuação independente e afastada da agenda belicista dos Estados Unidos e da Europa.

está na ordem do dia no Sul, como bem demonstram os recentes acontecimentos do mundo árabe e a influência do Norte nos novos governos instaurados na Líbia, no Egito ou na Tunísia. Porém, se se olhar mais de perto, os mesmos processos do Oriente Médio e a chamada primavera do mundo árabe estão muito próximos de honrar a agenda política do Sul.

De fato, e muito apesar da intervenção da OTAN, nota-se o início de uma instabilidade política nesses países cuja sociedade exige um maior retorno à cultura islâmica – resistência cultural. Reedita-se assim, para o Norte, o temor da revolução iraniana de 1979 ou a implantação de uma ingovernabilidade incontrollável, como as acontecidas no Iraque e no Afeganistão contra a presença estrangeira – promoção da soberania. Isto permite concluir, com certeza, que a implementação da agenda do Sul não é exclusiva dos governos, mas, ao contrário, das próprias populações que a tornam sua.

Esse fenômeno esperançoso leva este estudo, por ora, a uma última consideração: os movimentos de resistência à hegemonia estão cada vez mais presentes no Norte, o que outorga um novo horizonte para o fortalecimento do Sul no reacondicionamento futuro das relações internacionais. O mal-estar social gerado pela crise, causadora do desemprego e do desespero de um numeroso contingente de forças vivas no Norte, suscitou o aparecimento de fenômenos massivos, espontâneos e não coordenados entre si. Se a última manifestação no Norte resultou nos “indignados”, já desde 2005 apreciavam-se em suas principais urbes contínuos protestos – às vezes violentos – que reclamavam maior participação do Estado na dívida social.

2.3 Norte-Sul: recomposição hegemônica ou novas frentes de desencontro?

Os pontos de encontro entre o Norte e o Sul tornam-se cada vez mais escassos durante esta década, assim como ficou demonstrado com a recente petição da Palestina de ingressar como membro pleno na ONU. A amplíssima maioria de Estados propensos à petição não podem alterar o desejo de uns poucos de continuar bloqueando aquilo que a todas vistas é um direito vital do povo palestino. Na Organização dos Estados Americanos (OEA), no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial e em outros organismos multilaterais aprecia-se um divórcio similar. Isto sem falar do desencontro em matéria ambiental ou tecnológica. As vozes do Sul tornam-se mais e mais críticas à ação hegemônica do Norte, deslegitimando as suas ações e potencializando a perpetuação das bolsas de tensão – políticas, econômicas e sociais – originadas pela crise global.

Essas bolsas de tensão e a necessidade de encontrar soluções rápidas e duráveis para a crise têm levado à formulação, a partir do Norte, de novos mecanismos que propendem a uma “hegemonia compartilhada” com países emergentes do Sul,

que agora começam a ser considerados chave para a governabilidade mundial, mas, principalmente, que refletem a incapacidade do Norte de fazer frente à crise de modo unilateral. Já que não se pode avançar comodamente no plano político entre o Norte e o Sul, o plano econômico tenta tornar-se novamente um espaço de entendimento. O G-20,⁵ constituído oficialmente em 1999, mas que tem obtido relevância nos últimos anos, é uma das principais evidências desta nova recomposição em formação.

O G-20 é promovido com a finalidade de estabelecer diretrizes diante das recorrentes crises financeiras e ser uma espécie de “governança econômica global” que incluía o fortalecimento das estruturas monetárias internacionais e a cooperação para o “crescimento e o desenvolvimento ao redor do mundo”.⁶ Apesar de que este papel era tradicionalmente do G-7, a incorporação de economias emergentes, como África do Sul, Brasil ou Índia, foi considerada como um “reconhecimento ao fato de que os mercados de países emergentes não eram suficientemente incluídos no âmbito da discussão econômica mundial e da governança”.⁷

Assim, sendo de início um grupo tradicionalmente composto por países comprometidos com práticas hegemônicas, o novo G-20 tratou de incorporar uma maior “legitimidade” à discussão econômica mundial, integrando países de todas as regiões do planeta que tivessem não só respeitáveis índices macroeconômicos, mas também determinadas lideranças sub-regionais. Outra razão que motivou fomentar a participação de economias pujantes, como a chinesa ou a brasileira, foi a escassez de recursos monetários no seio dos centros capitalistas, o que levou os países industrializados a buscar novas formas de oxigenação para evitar uma total ruína de seus próprios sistemas econômicos.

Martínez (2010) identifica duas posições “claramente diferenciadas” no seio do G-20. De um lado estariam as potências centrais, “tradicionalmente ricas ou no mínimo intervencionistas no resto do mundo” e, de outro, estariam os BRICS e seus aliados, “que denunciam que a crise foi criada pela Europa e pelos Estados Unidos”. Estas posturas iriam além de elementos retóricos.

Sendo que um dos pontos fortes da atual crise no Norte capitalista é a escassez de divisas e a subsequente complicação bancária, os governos das potências tradicionais estão tecendo alianças com países como a China, que contam com fortes setores públicos – indústria, serviços, energia etc. –, incluindo o setor bancário,

5. O G-20 está conformado por: países desenvolvidos – União Europeia, Estados Unidos, França, Alemanha, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido, Canadá e Austrália – e países emergentes – Argentina, Brasil, China, Índia, Indonésia, México, Arábia Saudita, África do Sul, Coreia e Turquia. Informações disponíveis em: <www.g20.org>.

6. Informações disponíveis em: <www.g20.org>.

7. Informações disponíveis em: <www.g20.org>.

o que os torna atrativos em função de seu crescimento econômico e da existência de classes médias e altas com capacidade de poupança e de reinvestimento.

Já que não pode intervir diretamente em instituições e normativas legais destas economias emergentes, o Norte estaria criando toda uma nova série de tratados e legislações que permitam “recuperar a economia mundial”, mesmo que isto suponha deixar de lado velhas alianças e velhas amizades. É o caso, por exemplo, do que acontece com a “luta contra os paraísos fiscais” ou a luta contra o sigilo bancário, mediante a qual, tradicionais paraísos de evasão, como a Suíça ou Luxemburgo, foram intimidados a cooperar para revelar as identidades dos depositantes bancários. De fato, na Reunião de Cúpula de Londres de 2009, o objetivo principal resultou ser a Suíça “a qual ainda detém 27% do mercado de poupança mundial administrado fora do país de residência” (Paye, 2009).

Essa medida, da qual, no entanto, ficam excluídos os Estados Unidos ou o Reino Unido – com os seus próprios centros de reciclagem financeira localizados no Caribe, em Nova Iorque ou em Dublin –, viria alinhada com a necessidade de encontrar urgentemente recursos monetários tangíveis para cobrir o seu *deficit* fiscal e trazer à tona instituições como o FMI, que foi apresentado por Europa e Estados Unidos como o grande salvador da crise. Para Hudson (*apud* Escobar, 2010), “vemos que o sistema financeiro e os bancos dos Estados Unidos atuam como um exército para saquear as divisas estrangeiras”. Assim, explica-se claramente o novo rosto econômico-militarista que caracteriza o Norte em suas intervenções bélicas e o confisco de reservas e contas bilionárias daqueles que hoje são os párias mundiais e até ontem eram aliados confiáveis, como Bem Ali da Tunísia, Mubarak do Egito ou Gaddafi da Líbia.

O caso do FMI é justamente um dos pontos em que se poderiam propor as maiores divergências. Para os membros do antigo G-7, esta instituição financeira deve contar com fundos suficientes para “poder ajudar os países que enfrentam situações de grande estresse financeiro” (Navarro, 2009). Para os países emergentes, notoriamente aqueles que seguiram no passado recente as receitas impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial, retomar a confiança nestas instituições multilaterais não é tarefa para amanhã.⁸ Ao tema da desconfiança somam-se outros de similar importância: o “FMI mantém o seu fundamentalismo contra as políticas protecionistas necessárias para permitir o desenvolvimento dos países emergentes” (Navarro, 2009), muitas vezes, fazendo omissão ao protecionismo que os países industrializados

8. Apesar desta desconfiança, importantes economias do Sul continuaram trabalhando próximas ao Fundo Monetário Internacional (FMI). Como é o caso do Brasil, que recebeu, em dezembro de 2011, a visita da diretora da entidade financeira, Christine Lagarde. Após a visita de Lagarde, “o ministro da Fazenda do Brasil, Guido Mantega, afirmou que o Brasil está pronto para colaborar com recursos adicionais através de empréstimos bilaterais com o FMI” (Brasil, 2011). Com esta reunião e os resultados obtidos, parece claro que o Brasil deseja sustentar o seu papel de potência emergente, inclusive por meio de ferramentas financeiras. Não obstante, na maior parte do Sul, o FMI é visto com cautela e amargas lembranças.

têm reforçado, como um modo de conter protestos sociais e maiores deteriorações das condições de vida de sua população.

Outros tipos de consideração, mais geopolíticas, poderiam também dificultar uma “governança consensual” no seio do G-20. O tema da confrontação silente entre a China e os Estados Unidos alenta debates e incógnitas em relação ao futuro das relações bilaterais:

China verá mais que nunca que se solidifica a sua posição à cabeça da lista de concorrentes/inimigos estratégicos do Pentágono. A pergunta inquietamente quantitativa do bilhão de dólares continua sendo de que forma, sob quais condições e até quando estará disposto Pequim a continuar financiando o contínuo reforço do angustiante maquinário bélico de Washington (Escobar, 2010).

Dessa forma, a recomposição hegemônica ansiada mediante “vasos comunicantes” do G-20 entre Norte e Sul pode tornar-se uma nova frente de desencontros, com as inevitáveis consequências mundiais: quanto mais crise exista sem possibilidade de solução consensual, maiores serão os riscos para a paz internacional.

Não obstante as divergências presentes e possíveis no G-20, o certo é que é necessária muita cautela com a reacomodação da estratégia imperial para a perpetuação da dominação financeira. Não por capricho, a secretária de Estado americano, Hillary Clinton, afirma que “os Estados Unidos deveriam aprender com as potências emergentes como a Índia e o Brasil, e colocar os interesses econômicos no centro de sua política externa para continuar sendo um líder global” (Clinton..., 2011).

Os Estados Unidos, enquanto líder do Norte, está consciente de quanto a sua situação interna é perigosa e de sua perda de legitimidade no âmbito internacional. Por conta disso dará início a numerosas negociações para garantir alianças firmes e uma “governança econômica” com rosto diverso mas com fins uníssomos. Disto depende a sobrevivência do *american way of life*, a manutenção da liderança dos Estados Unidos – e em menor medida da Europa – como líder global, e em definitivo a sustentação do sistema capitalista. O entendimento Norte-Sul parece, assim, estar mais próximo do desencontro que encontro de visões compartilhadas.

3 AMÉRICA LATINA, CARIBE E VENEZUELA NO SUL: ENLAÇANDO CAMINHOS

3.1 Breve resenha da fragmentação da América do Sul

Mencionou-se que o século XXI supôs a entrada em cena de um novo debate, no qual o Sul retoma preponderância. Mas, no caso da América Latina e do Caribe, não foram poucas as etapas que se teve que transitar antes de abrir passagem a uma possibilidade de emancipação depois de quinhentos anos de dominação.

Após o devastador processo de conquista e colonização, com toda a sua carga ideológica e extermínio da memória (Báez, 2008), o século XIX verá uma América Latina e um Caribe sumidos na instabilidade política e na destruição sistemática de qualquer iniciativa de desenvolvimento autóctone, apesar das recém-alcançadas independências e da ação magistral de próceres, como Bolívar, para fortalecer um espaço integrado.

À desunião política deve-se somar a franca dependência econômica que se consolida *vis-à-vis* nos centros capitalistas mundiais. Primeiro a Grã-Bretanha, depois os Estados Unidos, ambos do Norte, elaborarão projetos para assegurar que a região concentre o seu esforço econômico na produção de matérias-primas, reservando a estas a geração de valor agregado por meio das inovações tecnológicas. A divisão internacional do trabalho impõe-se na lógica do capital monopólico do Estado do século XIX, para depois dar passagem ao capitalismo oligopólico do fim do século XIX e início do XX, e ao capitalismo transnacional, a partir da segunda metade do século XX.

Hegemonia multiforme, as intervenções dos centros de poder viram-se apoiadas por novas estratégias de dominação cultural, por meio dos grandes consórcios comunicacionais que vêm se fortalecendo desde 1950. Primeiro como instrumentos de luta contra o “comunismo internacional”, muitos grandes meios de comunicação da região tornaram-se promotores dos interesses do grande capital, e na atualidade constituem um ator preponderante pelo nível de influência que mantêm sobre a população. Tanto quanto resguardar o capital, estes consórcios têm facilitado a homogeneização cultural projetada a partir dos centros financeiros para incrementar seus ganhos. Mudança nos padrões de consumo, geração de necessidades supérfluas, desconhecimento de valores de identidade próprios são algumas das consequências desta política direcionada às audiências de rádio, televisão e imprensa. Apesar de não se poder afirmar que todas as indústrias culturais, bem como todos os meios de comunicação, mantêm esta agenda de desdobramento hegemônico, torna-se surpreendente visualizar as enormes campanhas de desprestígio que são executadas hoje para reverter a atual mudança política na América Latina.

A hegemonia colonial de antes acabou se tornando um imperialismo de múltiplos rostos, com o que a incipiente Doutrina Monroe de 1823 incrementou a sua força e ramificou sua ação para o mundo todo. Ao longo do século XX, numerosas intervenções diretas e indiretas sucederam-se na América Latina por parte dos Estados Unidos, deixando uma amarga lembrança para as lutas de emancipação da região. No entendimento de Luis Suárez Salazar (2003), impõe-se uma dinâmica de reforma/contrarreforma e revolução/contrarrevolução que acabaria por destruir – com honrosa exceção da revolução cubana – qualquer tentativa de descumprimento das normas estabelecidas pelo “*status quo* ocidental”. Se a partir

de 1945 – e além de tensões específicas com governos nacionalistas, como o de Perón na Argentina ou Getúlio Vargas no Brasil – o elemento “de coesão” entre o Ocidente e os governos da América Latina era a luta contra o comunismo, com a queda do muro de Berlim passaria a ser a promoção de uma democracia de corte liberal que incrementaria a brecha social entre as classes ricas e as menos favorecidas.

No âmbito econômico, após promover o liberalismo, a evolução da doutrina econômica de dominação derivou para um neoliberalismo, que nas décadas de 1980 e 1990 do século XX enfraqueceu em tal magnitude as economias dos países do Sul que o único recurso para subsistir resultava em novos endividamentos com os bancos internacionais e com os organismos financeiros mundiais. Isto levou a notáveis consequências no plano internacional e regional.

Internacionalmente, a América Latina e o Caribe – salvo Cuba ou específicas situações de tensão, como a crise das Malvinas – mantiveram-se na órbita dos Estados Unidos, deixando de lado as possíveis reivindicações de sua condição de Sul para atuar como pseudocélulas da hegemonia do Norte. Regionalmente, manteve-se a fragmentação política e econômica, que não pôde sequer ser revertida pelo aparecimento de mecanismos de integração, como a Comunidade Andina, o Sistema de Integração Centro-Americano, a Comunidade do Caribe (Caricom) ou o Mercado Comum do Sul (Mercosul). De fato, o esquema que no fim dos anos 1990 prometia ser o novo parâmetro de cooperação era a Alca, o que assentava as bases para uma nova aniquilação dos setores produtivos nacionais.

Essa crua realidade fazia supor que o fim do século XX era também o fim da resistência. A luta social da segunda metade desse século tinha conseguido ser silenciada ou cooptada, salvo algumas exceções, como a guerrilha colombiana, a revolução cubana, o processo indígena equatoriano do Pachakutik, o qual, no entanto, não conseguiu manter-se no tempo, ou movimentos antissistema esporádicos, como o Caracazo na Venezuela, cujas consequências seriam vistas em médio prazo.

Mas a realidade histórica acabou sendo outra: o século XXI abriu-se para a América Latina e o Caribe de mãos dadas com a resistência, e a resistência motivou a sua participação como protagonista em um Sul capaz de repensar a hegemonia sem freios de um Norte desaforado.

3.2 Da América Latina e o Caribe para a América do Sul no século XXI: uma leitura a partir da Venezuela

Desde 1999 abre-se uma etapa de mudanças significativas no panorama da América Latina, e muito particularmente da América do Sul. A chegada de Hugo Chávez ao poder na Venezuela inicia um ciclo de redimensão política regional e mundial. Com um discurso muitas vezes solitário em seu contexto regional durante os primeiros anos de seu governo, Chávez, no entanto, plasma o que seriam as

grandes linhas de ação de sua atuação internacional: construir a multipolaridade, fortalecer a integração latino-americana caribenha e erradicar a pobreza. Para isto teve que atuar em um contexto hostil, marcado por acordos subscritos na década anterior que reforçavam o neoliberalismo e a hegemonia: a Reunião de Cúpula das Américas de 1994 tinha desembocado na adoção da Alca, que devia se tornar efetiva dez anos depois.

A subida ao governo, depois do Chávez, de outros importantes líderes da esquerda a partir de 2002, como o brasileiro Lula da Silva, gera as condições propícias para uma mudança de orientação nas relações interamericanas e latino-americanas para com o mundo. Com a posterior ascensão de Néstor e Cristina Kirchner na Argentina, Tabaré Vázquez e José Mujica no Uruguai, Evo Morales na Bolívia, Daniel Ortega na Nicarágua, Michelle Bachelet no Chile, Rafael Correa no Equador e Ollanta Humala no Peru, o cenário é francamente otimista na primeira década do século XXI. Esta reconfiguração, na qual evidentemente há de se contar a Cuba de Fidel e Raúl Castro, gerou uma possibilidade – independentemente do grau de compromisso de cada governo – para o retorno do protagonismo da América Latina e do Caribe à órbita do Sul.

É a partir dessa realidade que no século XXI – e retomando o caminho de José Martí ao tipificar uma única “Nossa América” – inclinou-se a fortalecer o conceito de América do Sul como o espaço geopolítico compreendido entre o México e a Argentina, incluindo a bacia do Mar do Caribe e os países caribenhos da América Continental – Guiana e Suriname. Isto permitirá que se potencialize a noção de “Sul”, bem como se inicie o caminho da desfragmentação imposta por séculos. Da mesma forma, é uma maneira de reivindicar o legado dos grandes pensadores da independência sul-americana, que vislumbraram a união como uma forma de combater a hegemonia. Para a Venezuela, esta recuperação do Sul viria de mãos dadas com a incorporação do bolivarianismo na cena regional/internacional como um foco de luz capaz de fazer compreender os rumos atuais e iluminar os cursos de ação.

A inovadora realidade política, conhecida com a chegada de mandatários autodenominados “progressistas”, abre igualmente caminhos para uma maior consciência regional sobre os desejos do Norte e seus perigos. Como se viu, a procura por recursos energéticos, cada vez mais escassos, e a necessidade de ativar a economia de guerra para oxigenar o seu aparato produtivo obrigam os Estados Unidos e o Norte a empreender diversas guerras de desgaste, que, apesar de conseguirem o seu objetivo estratégico, não podem evitar o desastre financeiro. A doutrina de “guerra preventiva”, assim chamada como desculpa destas guerras, pode ser vista como um corolário da Doutrina Monroe, ao incrementar as tendências armamentistas mundiais e promover mudanças táticas na estratégia de dominação para América Latina, que se expressam atualmente com a busca de acordos comerciais e militares

bilaterais e a instalação de armamento pesado de guerra em países da região, cujo exemplo mais emblemático é constituído pela Colômbia.

Em contraste, as propostas apresentadas por essa Sul-América fortalecem ações concretas e, em muitos casos, aproximam-se de propostas anti-hegemônicas, enquanto se distanciam da agenda do Norte que pretende ser imposta como agenda mundial. A presença de governos progressistas desde 1999 facilitou sem dúvida a mancomunidade de esforços para conciliar linhas de política externa que, ao juízo deste capítulo, reivindicam em vários aspectos os princípios bolivarianos defendidos pela Venezuela em matéria internacional, outorgando-lhes vigência e permitindo que novas propostas venham solidificar a sua pertinência no século XXI.

Em matéria de equilíbrio do universo, antigo princípio bolivariano, a procura pela multipolaridade tem sido secundada pela região como uma necessidade. Defendida e divulgada recorrentemente pelo presidente Chávez desde que assumiu o poder, deve-se fazer notar que a inclusão da multipolaridade na mencionada agenda política do Sul possivelmente seja uma conquista sul-americana. Diante da hegemonia do Norte, a multipolaridade do Sul seria uma resposta efetiva, tanto no plano multilateral quanto no bilateral.

A proposta, por exemplo, de uma reforma do Conselho de Segurança da ONU que implique ingresso de países como o Brasil procura acelerar o reconhecimento da Sul-América como região de influência mundial. Esta proposta tem-se radicalizado com o passar dos anos e no último debate da Assembleia Geral da ONU, em 2011, apreciou-se numerosos discursos a este respeito, chegando a Venezuela a propor não a reforma, e sim a refundação desta Organização (Chávez, 2011).

Da mesma forma, o entendimento e a cordialidade que têm se criado entre a maioria dos países latino-americanos com sócios não tradicionais – Rússia, Índia, China, Irã – devem ser vistas como uma séria mudança da quase exclusividade tradicional outorgada outrora aos Estados Unidos, sem prejuízo do novo relacionamento comercial que isto implique. Outra mudança significativa que reflete a maturidade desta América do Sul no século XXI é a crescente regionalização do debate político, conseguindo preservar a paz – declaração inclusive da América do Sul como região de paz –, como ficou demonstrado no tristemente lembrado ataque militar perpetrado pela Colômbia ao Equador em março de 2008, quando, apesar de ser notória a violação de princípios do direito público, as nações da região, incluindo o ultrajado Equador, optaram pelo diálogo antes da confrontação. Um diálogo que obteve sucesso, no qual os grandes ausentes foram os Estados Unidos.

E o fato é que precisamente em assuntos de anti-hegemonia a região tem dado grandes passos neste início de século XXI. Embora com graus diversos de denúncia à hegemonia – Cuba, Venezuela e Bolívia como Estados abertamente anti-imperialistas e outros países com discursos menos diretos –, a região vem

tendo uma tendência de reduzir a presença e a influência dos Estados Unidos, como grande representante do Norte, em todos os espectros da vida pública. Só o fato de denunciar abertamente a hegemonia já é uma mudança que visualiza a liderança emergente latino-americana como herdeira das lutas de emancipação. Igualmente, a consolidação de alianças não tradicionais – notoriamente nos países sul-americanos que empreenderam revoluções pacíficas, mas certas – abre passagem para a presença de outros sócios políticos e comerciais que em muitos casos são apreciados como adversários para os Estados Unidos.

O nascimento da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP) e da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) são os dois exemplos mais firmes neste empenho por diminuir as possibilidades hegemônicas do gigante do Norte, além de honrar o princípio bolivariano da união. Destes dois exemplos derivam-se outras propostas, como o Conselho de Defesa Sul-Americano, o Banco do Sul, o Banco da Alba e o PetroCaribe, propostas estas que derrubaram, em maior ou menor medida, na Reunião de Cúpula de Mar del Plata, em 2005, a proposta dos Estados Unidos da Alca.

No caso da Alba-TCP, nascida em 2004 por iniciativa de Venezuela e Cuba e que em 2010 contava com nove membros sul-americanos e caribenhos,⁹ ressalta-se particularmente a criação de uma teoria de integração divergente da tradicional integração econômica. Introduzindo conceitos, como a complementação, a solidariedade, o comércio dos povos e as vantagens cooperativas, a Alba torna-se uma das principais propostas bolivarianas contemporâneas toda vez que se autodeclara como seguidora do pensamento do libertador e do resto das/dos heróis pátrios. Da mesma forma, enquanto a Alba cresce qualitativa e quantitativamente, outros esquemas tradicionais, como a Comunidade Andina, não conseguem se recuperar de sua crise orgânica e perdem peso no cenário regional. Inclusive no seio do Mercosul, tem-se tentado incorporar maiores elementos sociais e políticos, processo no qual a Venezuela se comprometeu a partir de sua solicitação de ingresso como membro formal em 2006. São outros os tempos que correm nesta “nossa América”.

Sobre a Unasul, este esquema resultou ter importância transcendental, pois nele confluem todos os países da América do Sul sem a presença direta dos Estados Unidos. Isto permitiu fomentar a transparência das relações sub-regionais e realizar debates presidenciais sobre temas espinhosos, como o necessário surgimento de uma doutrina militar sul-americana ou a presença armada dos Estados Unidos na

9. Além de Venezuela e Cuba, fazem parte deste inovador esquema de união: Bolívia, Nicarágua, Mancomunidade de Dominica, Honduras, San Vicente e Granadinas, Equador e Antígua e Barbuda. O Haiti goza de um *status* especial de observador. No caso de Honduras, após o golpe de Estado, os países da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP) continuaram reconhecendo por meses como único governo legítimo o encabeçado por Manuel Zelaya, até a assinatura do Acordo de Reconciliação Nacional, mediante o qual se reconhece regionalmente o presidente Porfirio Lobo. Para mais informações, ver o portal: <www.alternativabolivariana.org>.

América Latina. E mais, a Unasul deve ser considerada como o primeiro passo para a constituição da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e do Caribe (CELAC), que nasceu formalmente em Caracas, em 3 de dezembro de 2011, e que vem a ser a proposta mais próxima do Congresso do Panamá proposto por Bolívar. Se se assumir por um instante uma análise neurolinguística, na América Latina está se falando novamente de “união”, e não só de “integração”, o que representa um notável avanço para o bolivarianismo e para o Sul.

Mas não só em matéria política a América do Sul apresenta-se como vanguarda neste debate com o Norte. A luta contra a pobreza, o considerável incremento das relações comerciais da região, a firmeza por elaborar efetivas políticas sociais, a incorporação de uma agenda social compartilhada e o reconhecimento dos povos originários e afrodescendentes são conquistas que têm sido colhidas fundamentalmente nestes dez anos do século XXI. O melhor exemplo é o presidente Evo Morales na Bolívia, que não só é o primeiro indígena a chegar à presidência em toda a América Latina, mas, além disso, soube fomentar a compreensão da visão do mundo aborígene, até o ponto de mudar a denominação de seu próprio país para *Estado Plurinacional*.

Todas as ações que se enumeraram neste estudo são amostras de que as políticas externas dos países progressistas da região têm se impregnado de um espírito bolivariano. E, no caso daqueles países abertamente opostos ou impávidos perante as mudanças, a dinâmica regional impediu que possam evitar esta reconfiguração. Apenas o caso excepcional do golpe de Estado em Honduras, em 2009, rompeu com a espiral transformadora, lembrando que os perigos das classes divisionistas continuam latentes.

Na atualidade, felizmente se assistiu a uma multiplicação de movimentos sociais e políticos que recuperam o legado emancipatório e os saberes ancestrais da América Latina. Junto com Bolívar, reaparece uma quantidade de pensamentos e propostas realizadas no transcurso dos anos por outra quantidade de homens e mulheres que – antes, durante e depois da independência – constituem a base filosófica de sua libertação. Está-se na presença de uma massificação do estudo destes homens e mulheres e de uma volta às raízes do pensamento vanguardista latino-americano. Em matéria de ideias e ações, o empoderamento popular que tem ocorrido na América Latina permite que o projeto contra-hegemônico fortaleça a sua plataforma e que o Sul, a partir da América, seja hoje uma realidade palpável.

4 REFLEXÕES FINAIS: PROPOSTAS PARA AVANÇAR PARTINDO DO SUL

O debate Norte-Sul, que o século XXI começa a delinear como uma nova tipologia de confrontação, a partir da dinâmica hegemonia/contra-hegemonia que leva implícita, propõe desafios nos níveis políticos, sociais e acadêmicos, que são os planos em que aqueles que habitam no Sul podem exercer maior influência.

- 1) Rejeição a todo tipo de hegemonia, particularmente em suas facetas financeira e militar: aos efeitos de consolidar o debate Norte-Sul e obter um maior equilíbrio nas relações de ambas as zonas de influência, faz-se necessário condenar todo tipo de dominação. A teoria do imperialismo, bem como os recentes acontecimentos bélicos, demonstra que a crise do sistema está tentando ser solucionada mediante a guerra. Condenar e evitar a hegemonia é garantir a paz. Igualmente, assim como a vertente militar, a vertente financeira deve ser extremamente cuidada para evitar as distorções comerciais criadas por um padrão dólar que funciona sob uma ficção monetária. Neste ponto, a América do Sul tem interessantes soluções nas quais vem trabalhando, como o Banco do Sul, a realização de transações em moeda local e o recém-criado Sistema Unificado de Compensação Monetária (Sucre) da Alba-TCP.
- 2) Resguardo dos recursos naturais do Sul: de especial importância para a América do Sul é manter um registro atualizado dos recursos naturais que possui, conseguindo também que os próprios mecanismos de convênios regionais possam, sem afetar as soberanias nacionais, aproveitar estas riquezas para o desenvolvimento compartilhado. Isto se torna mais transcendente com a descoberta de novas jazidas petroleiras no litoral do Brasil, na Bolívia e no litoral compartilhado entre a Guiana e o Suriname.
- 3) Apostar na consolidação da regionalização comercial e, nesse marco, no incremento das relações intrassul: com a finalidade de continuar evitando as consequências da crise global, particularmente na América do Sul, deve-se potencializar a regionalização em todos os seus planos, político, social e comercial, sendo este último o escudo para garantir a soberania alimentar da população e proteger a produção da região. Neste marco, devem ser promovidas as relações intrassul, fortalecendo as relações de amizade e entendimento com países e coletivos da África, Ásia ou América do Sul, o que outorgará um maior peso relativo perante o Norte.
- 4) Potencializar o desenvolvimento de experiências de integração produtiva: aproveitando o caminho percorrido nos últimos anos em matéria de experiências produtivas, em pequena ou média escala, torna-se pertinente contar com uma base de dados de projetos de integração produtiva que permitam replicá-los em outras regiões do Sul. A experiência do Mercosul é

interessante para avançar na geração de verdadeiros espaços de complementaridade produtiva, não só na área comercial, mas também na industrial. Igual menção merece a lógica dos projetos e das empresas grã-nacionais da Alba, cujo capital é principalmente estadual, mas que incorporam, em alguns casos, cooperativas comunitárias no manejo das empresas. Estes projetos devem também ser sustentados pelos novos mecanismos de financiamento do Sul, recalcando-se mais uma vez a importância do Banco do Sul e dos fundos intrassul que possam ser estruturados.

- 5) Aproximação dos movimentos sociais aos mecanismos de integração e de acordos da região: apesar de no Mercosul existir uma interessante experiência com a Rede de Cidades do Mercosul (Mercocidades) e o Foro Consultivo da Sociedade Civil, é necessário potencializar ainda mais a aproximação da população com os mecanismos de integração e de acordos sul-americanos. A Alba já incorpora em sua estrutura um Conselho dos Movimentos Sociais que ainda precisa ser completamente conformado. Igual esforço deve ser obtido no seio da Unasul. A apropriação destes esquemas por parte da sociedade torna-se vital para que suas decisões respondam aos interesses do coletivo.
- 6) Criação de maiores vasos comunicantes entre o Sul e os setores do Norte que reivindicam temas similares ao Sul: em vista das crescentes coincidências entre as reivindicações do Sul como bloco e aquelas de coletivos que fazem vida no Norte, devem ser procuradas maiores e melhores formas de aproximação mútua com o objetivo comum de reduzir – e eliminar idealmente – todo tipo de hegemonia.
- 7) Estudo e publicações sobre o novo rosto da hegemonia: de cara com a análise apresentada, achou-se que se torna fundamental promoverem-se estudos interdisciplinares e intrassul para conhecer as novas fases da hegemonia, suas implicações e o papel do Sul neste novo período das relações internacionais. A publicação destes trabalhos é chamada a contribuir na geração de consciência e espírito crítico, principalmente na nova geração de cidadãs e cidadãos do Sul.
- 8) Fortalecimentos de redes regionais, como o Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul (Intersul): a criação do Intersul, que pretende também se tornar um órgão consultivo da Unasul, gera amplas possibilidades para articular redes acadêmicas e sociais cujos objetivos propiciem o fortalecimento do Sul como bloco geopolítico. O recentemente criado Instituto de Investigações para o Sul (Inisul) na Venezuela – do qual o autor deste capítulo faz parte – deve ser inscrito igualmente na mesma lógica. A meta dos estudiosos venezuelanos, como cidadãos do Sul, é que exista um compromisso para fazer de seus projetos acadêmicos opções viáveis de desenvolvimento e benefício compartilhado.

REFERÊNCIAS

- BÁEZ, F. **El saqueo cultural de América Latina**: de la conquista a la globalización. Caracas: Editorial Debate, 2008.
- BORÓN, A. Hegemonía e imperialismo en el sistema internacional. *In*: BORÓN, A. (Org.): **Nueva hegemonía mundial**. Alternativas de cambio y movimientos sociales. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2004.
- BRASIL oferece recursos para capear la crisis en Europa. **Negocios.com**, 2 dez. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/DRWUcb>>. Acesso em: 30 jan. 2012.
- CARRILLO, V. M. **El autonomismo en la política exterior de América Latina**: el Estado en el proceso de globalización. Caracas: Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, 1998.
- CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **La República Popular China y América Latina y el Caribe**: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2011.
- CHÁVEZ, H. **Mensaje del presidente de la República Bolivariana de Venezuela, comandante Hugo Chávez Frías**. *In*: ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, 66. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/AhtNYg/>>. Acesso em: 30 jan. 2012.
- CLINTON: EE UU debe aprender de los BRICS en política exterior. **Noticias 24**, 14 out. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/rxGc8y>>. Acesso em: 14 out. 2011.
- ESCOBAR, P. ¿De acuerdo, G-20? **Rebellion.org**, 14 nov. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/xsaaaf>>. Acesso em: 13 out. 2011.
- MARTÍNEZ, C. El G-20 o la construcción de un fracaso. **Rebellion.org**, 30 jun. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/p4PUu6>>. Acesso em: 13 out. 2011.
- MARTÍNEZ HEREDIA, F. **Socialismo, liberación y democracia**. La Habana: Editorial Ocean Sur, 2006.
- NAVARRO, V. El G-20 y la Fondo Monetario Internacional. **Rebellion.org**, 3 abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/7ckPff>>. Acesso em: out. 2011.
- PAYE, J. El G-20 y la jerarquización del sistema financiero internacional. **Rebellion.org**, 26 abr. 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/vIHJPD>>. Acesso em: 13 out. 2011.
- RAMONET, I. **La crisis del siglo**: el fin de una era del capitalismo financiero. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana, 2008.
- RODRÍGUEZ ARAQUE: **El conflicto de hoy es entre el norte y el sur**. 21 out. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ZqIpVD>>. Acesso em: 22 out. 2011.

SALAZAR, L. S. **Madre América**. Habana: Editorial de Ciencias Sociales La Habana, 2003.

SANTOS, T. **Del terror a la esperanza**: auge y decadencia del neoliberalismo. Caracas: Monteávila editores, 2007.

TAMAMES, R.; HUERTA, B. **Estructura económica internacional**. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BIGOTT, L. **Estrategia de los EE.UU. para América Latina**. Caracas: Instituto Municipal, 2005.

CONSTANT, H. *et al.* (Coord.). **Fundamentos filosóficos para la nueva integración del Sur**. Caracas: Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual; Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo, 2007.

HIDALGO, L. **El (nuevo) G-20 y la gobernanza global**: un análisis post-racionalista, en Contribuciones a la Economía. Caracas, julio 2011. Disponible em: <<http://www.eumed.net/ce/2011b/>>. Acesso em: 14 out. 2011.

KATZ, C. **El rediseño de América Latina**: Alca, Mercosur y Alba. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana, 2007.

ABERTURA COMERCIAL E CRESCIMENTO INDUSTRIAL: O CASO PERUANO

David Lemor Bezdín

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, como consequência da globalização, torna-se indispensável que os países tenham maior presença nos mercados internacionais. Isto permite que estes intensifiquem o fluxo comercial; as empresas ganham competitividade e aumentam os níveis de emprego; e se produzam maiores taxas de crescimento e bem-estar no país.

Para consegui-lo, os países têm gerado acordos comerciais preferenciais, entre os quais os tratados de livre comércio têm um esquema mais integral. Nesta nova orientação, o Peru impulsionou, desde 2003, uma agressiva agenda de negociações internacionais, que tem como propósito assegurar, com preferências tarifárias, importantes mercados para seus produtos.

Paralelamente, no terreno multilateral, com o estabelecimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995, os países que aderiram a este organismo buscam consolidar um sistema multilateral de livre comércio, que permita às economias entrarem num caminho expansivo de crescimento, com um comércio de bens justo e equitativo para todos, eliminando as restrições tarifárias e não tarifárias existentes, bem como promovendo uma concorrência leal.

Obviamente que o caminho da abertura comercial por meio da OMC é muito mais lento e pausado, pelas dificuldades de se conseguir consenso entre as mais de 150 economias. Por esta razão, se fez necessário impulsionar acordos comerciais bilaterais com as economias nas quais o Peru tem interesse em fortalecer e gerar correntes de comércio, de acordo com a sua complementaridade.

Nesse sentido, o comércio exterior tem sido um dos principais motores do crescimento da produção e do desenvolvimento econômico do Peru nos últimos anos. O sucesso desta política é devido, além das políticas macroeconômicas que vêm sendo aplicadas desde a década de 1990, à estratégia de inserção em mercados internacionais, que foi desenvolvida seguindo-se um processo de abertura uni-

lateral; à subscrição de acordos comerciais de alto padrão internacional; e a uma participação ativa em fóruns multilaterais, o que contribuiu para uma alocação mais eficiente dos recursos de consumidores e produtores.

É evidente que o aumento das exportações do Peru permite importar os bens que são deficitários em sua economia, mas para que este processo gere também bem-estar, exportações peruanas devem incorporar valor agregado.

Certamente que não se pode optar por um modelo que considere unicamente a exportação de recursos naturais – os quais têm preços que não são manejados pela economia peruana – para importar bens acabados – que têm um valor mais elevado –, pois, com isso, as possibilidades de obter bem-estar serão limitadas.

Desse modo, o Peru impulsionou uma agenda de negociações comerciais que permite aumentar sua oferta exportável, por um lado e por outro; e também as chances de conseguir insumos, matérias-primas e bens de capital em melhores condições, de maneira que todos os setores produtivos e consumidores obtenham benefícios, pois somente assim o Peru poderá elevar o bem-estar da população de maneira significativa.

Os acordos comerciais buscam obter preferências tarifárias justamente para produtos manufaturados, que são os que têm níveis de proteção, por isso é importante promover as exportações de valor agregado.

2 ABERTURA COMERCIAL E CRESCIMENTO INDUSTRIAL

Um indicador importante que permite conhecer o grau de inserção nos mercados internacionais é o Índice de Abertura Comercial (IAC), obtido por meio da soma das exportações e das importações de um país e da divisão deste resultado pelo produto interno bruto (PIB).

O Peru, que nos últimos anos intensificou seu processo de abertura comercial, tem um IAC inferior à média da América Latina, sendo o México e o Chile os países que elevam a média da região. O México foi o primeiro país da região a contar com um tratado de livre comércio com os Estados Unidos, com vigência de mais de uma década, o que gerou um aumento significativo de seu comércio exterior neste lapso de tempo.

Como se sabe, a dinâmica do comércio internacional no âmbito mundial seguiu uma tendência de abertura de mercado. E o Peru não é a exceção, o que se demonstra nos valores crescentes registrados tanto nas exportações como nas importações.

Principalmente na comercialização de produtos não tradicionais, o Peru experimentou um comportamento favorável na primeira década do século

XXI. Neste sentido, as exportações de produtos não tradicionais tiveram um aumento de aproximadamente 300% entre 2000 e 2010. Sendo os produtos químicos os que apresentaram maior crescimento, passando de US\$ 212 milhões, em 2000, a US\$ 1.223 milhões em 2010.

A abertura comercial pode se refletir na diversificação de mercados de destino, pela qual optou o setor exportador, apoiando-se na política de abertura comercial implantada pelo governo há vários anos – por exemplo, em 2000, os Estados Unidos concentravam 24,5% das exportações peruanas; entretanto, o protagonismo deste país vem diminuindo, passando a 23,56%, em 2006, e tendo registrado, em 2010, 21,64%. É preciso esclarecer que, apesar de terem diminuído as participações, o valor exportado tem aumentado.

Adicionalmente, em 2006, observou-se uma maior participação dos países que aparecem como as futuras potências, assim como a China (que registrou uma participação de 15,44%), a Suíça (10,92%) e o Canadá (9,46%).

Torna-se evidente que uma das causas do aumento das exportações é a maior produção de bens e serviços, o que se pode observar, por exemplo, no crescimento do PIB manufatureiro, com maior ênfase na produção de bens não tradicionais, dos quais os que têm maior participação são os bens de consumo.

Entretanto, deve estar claro que a abertura comercial é uma condição necessária, mas não suficiente para se alcançar o crescimento da economia. O que realmente importa é que este processo esteja acompanhado por uma política nacional de melhoria da competitividade do país, bem como por políticas setoriais que potencializem a atividade produtiva dos setores que geram maior valor agregado e emprego.

Da mesma maneira, a abertura comercial impulsiona o crescimento do PIB, pois permite que as empresas acessem mercados maiores e, desta maneira, diversifiquem sua oferta exportável, assim como sua tendência a uma produção com economia de escala.

É importante realçar que, apesar de ser necessário aumentar as exportações, isto não deve significar que se descuide do mercado interno, que é o mercado natural que tem os produtos nacionais.

Esse processo de abertura empreendido pelo Peru tem como objetivo a geração de novos produtos, com maior valor agregado, como é o caso das exportações de manufaturados de alta tecnologia, entendidas como aquelas que provêm de processos intensivos no capital e que são, principalmente, os bens de capital e os equipamentos com alto componente eletrônico.

Isso devido aos acordos comerciais, por si só, não gerarem bem-estar nas economias que os subscrevem, pois caso, não se consiga aumentar uma oferta exportável de bens com valor agregado, os benefícios à população não serão significativos.

Portanto, esse processo de abertura, que, sem margem de dúvidas, é favorável, deve estar acompanhado necessariamente de um programa de fomento à atividade exportadora de produtos manufaturados, o que significa deixar de lado a visão exportadora de matérias-primas.

Somente assim o Peru será conduzido indefectivelmente a um caminho de desenvolvimento, e os frutos do comércio exterior serão também sentidos pela população no seu conjunto. Portanto, deve-se trabalhar para aumentar uma oferta exportável que utilize plenamente as preferências obtidas nesses acordos.

Adicionalmente, deve-se entender que, para alcançar maiores níveis de crescimento econômico, é necessário ter um processo de abertura comercial ordenado e resolver os problemas internos que afetam a competitividade das empresas, com o objetivo de permitir que sejam competitivas.

Embora o desenvolvimento comercial e de gestão empresarial seja uma atribuição dos empresários, os governantes peruanos têm a grande responsabilidade de gerar as condições internas necessárias para garantir que o trânsito para a globalização seja feito de maneira ordenada. Em alguns casos, é o que se denomina resolver “a agenda interna”, que, em síntese, é a “outra cara” da mesma moeda da abertura comercial.

3 A AGENDA COMERCIAL

A agenda de negociações internacionais impulsionada pelo Peru demonstra a clara orientação de abertura comercial, que busca fundamentalmente consolidar de maneira estratégica os acordos comerciais, regionais ou bilaterais, que permitam acesso a novos mercados.

Embora essa proposta de alcançar um desenvolvimento sustentável por meio do acesso preferencial dos produtos peruanos nos principais mercados do mundo seja altamente positiva, será mais bem aproveitada se for acompanhada por medidas que aumentem os investimentos produtivos e melhorem a competitividade do país.

A agenda de negociações internacionais reflete a vontade de consolidar de maneira estratégica os acordos comerciais regionais ou bilaterais que permitam o acesso de maneira preferencial a novos mercados dos produtos peruanos manufaturados. Um elemento importante é que a abertura comercial deve servir para motivar as economias nacionais a gerarem novos produtos com, cada vez mais, maior valor agregado, a exemplo das exportações de manufaturados de alta tecnologia, ou seja, aquelas provenientes de processos intensivos de capital, principalmente os bens de capital e os equipamentos com alto componente eletrônico.

Entretanto, deve-se ter claro que esses acordos não são suficientes para aumentar o bem-estar da economia. Isto porque, caso não se consiga aumentar uma oferta exportável de bens que tenham valor agregado, os benefícios para a população não serão significativos. Para isso, é indispensável incentivar medidas pró-competitividade que permitam às empresas enfrentarem com sucesso a maior concorrência externa que terão.

Por isso, a aposta de alcançar um desenvolvimento sustentável por meio do acesso preferencial dos produtos peruanos nos principais mercados do mundo, apesar de altamente positiva, dificilmente será inclusiva se se continuar sem tomar medidas que possibilitem maiores investimentos produtivos e melhorem a competitividade do país.

4 EFEITOS SOBRE A INDÚSTRIA

Considera-se, em termos gerais, que este processo de liberalização comercial permitiria que a indústria alcançasse maior desenvolvimento, em decorrência de um maior acesso a mercados ampliados e de um aumento nos níveis de investimento produtivo. Não obstante, os benefícios decorrentes desta abertura comercial não seriam recebidos imediatamente, caso não se corrigissem os fatores limitantes que existem no interior da economia do Peru, que impedem um acionar eficiente na atividade produtiva nacional.

Para isso, é necessário que o Estado peruano promova decididamente a eliminação dos sobrecustos, tanto tributários como trabalhistas, existentes na economia; melhore a infraestrutura das estradas, dos aeroportos e dos portos; bem como gere estabilidade política e jurídica, fatores que permitirão um crescimento sustentável da indústria.

Por sua vez, a indústria deve promover a melhoria tecnológica, mediante um aumento do investimento em ciência e tecnologia, as quais, na atualidade, têm um dos níveis mais baixos da região. Somente melhorando estes aspectos a indústria manufatureira poderá competir e ascender de maneira efetiva a estes mercados, com produtos de qualidade e com preços adequados.

Uma vez superados esses fatores que limitam o acionar da indústria, poderão se apreciar, de maneira real, os efeitos que trazem sobre a economia os acordos de livre comércio, especialmente no aumento das exportações manufatureiras e dos investimentos, além do maior dinamismo que se deve observar na geração de emprego.

Nesse sentido, um dos grandes desafios do Peru, em particular do setor industrial, foi alcançar rapidamente maiores níveis de eficiência e competitividade. A indústria manufatureira, desde o início deste século, cresceu 75%, passando o

valor de bens produzidos de US\$ 18.001 milhões (em valores reais), em 2000, a US\$ 31.440 milhões, em 2010. Igualmente, as exportações não tradicionais cresceram 3,5 vezes, passando de US\$ 2.043 milhões, em 2000, a US\$ 7.641 milhões, em 2010.

5 COMPETITIVIDADE E BEM-ESTAR

Torna-se inevitável para o Peru enfrentar o desafio de ser competitivo, mas o que deve ser feito é alcançar consensos mínimos que permitam obter prazos convenientes para poder eliminar distorções existentes na economia, e que permitam ao setor industrial competir em igualdade de condições no mercado mundial. Se isto não for feito, os benefícios de se conseguir tais acordos não existirão, e a manufatura, que é o principal demandante de mão de obra, estará condenada a sua quase extinção.

O Relatório Global de Competitividade 2010-2011, publicado pelo World Economic Forum, revela novamente as dificuldades estruturais, que nos temas relacionados à institucionalidade, infraestrutura, saúde e educação (primária, secundária e superior) e inovação, entre outros fatores, impedem o Peru de dar este salto qualitativo para um desenvolvimento produtivo, permitido assim ingressar nos mercados externos e fortalecer seu mercado interno, com produtos cada vez mais diferenciados tanto no valor como na qualidade.

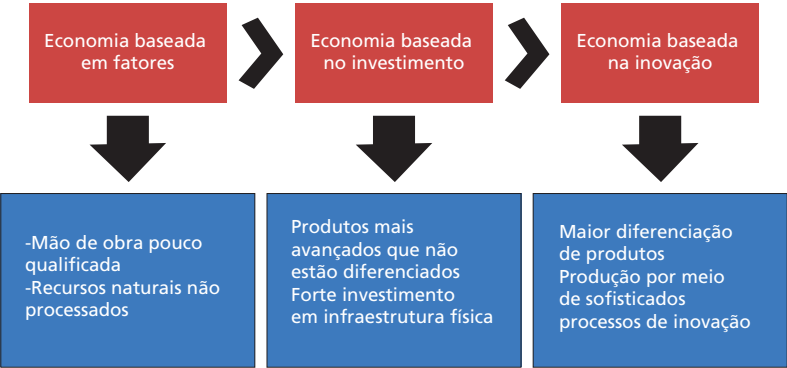
Como bem menciona o relatório, a maior competitividade se traduz em maior capacidade das economias de gerarem maiores níveis de renda para seus cidadãos, aumentando os níveis de produtividade, ou seja, de criarem e manterem um meio favorável que sustente uma maior geração de valor para suas empresas e que se traduza em uma maior prosperidade para os seus habitantes.

Isso não se consegue apenas com a abertura dos mercados peruanos, mas também com políticas econômicas consistentes, transparência no manejo das contas fiscais e regras do jogo estáveis; além disso, também deve existir um entorno microeconômico que incentive os aumentos de produtividade por parte das empresas. Ou seja, será inócuo ser competitivo dentro da empresa se fora dela existirem obstáculos que tirem o país do mercado.

O crescimento sustentável da economia peruana durante os últimos anos permitiu que o PIB ajustado pela paridade do poder aquisitivo (PPA) superasse o do Chile (US\$ 252,184 milhões contra US\$ 243,196 milhões, de acordo com dados do Banco Mundial em julho de 2010). Porém, em termos *per capita*, melhor indicador para medir o bem-estar, o Peru ainda está atrás de países como o Chile (US\$ 14.331), o México (US\$ 14.337) e o Brasil (US\$ 10.427).

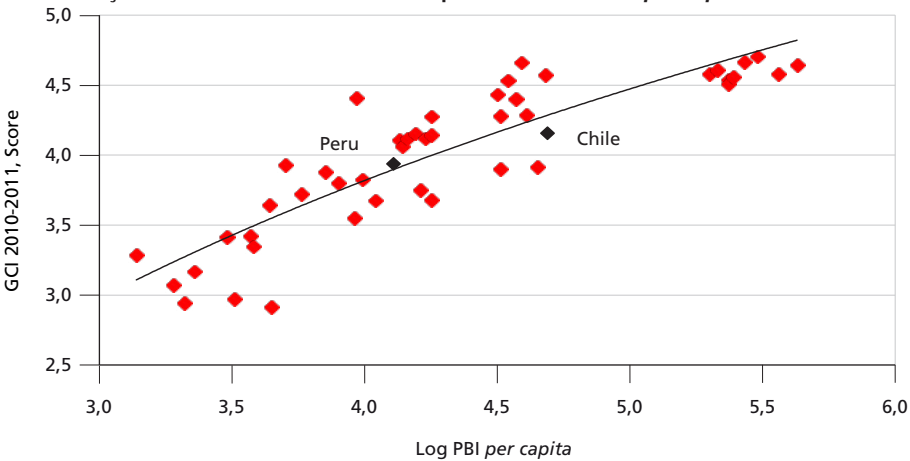
Nesse sentido, países que conseguiram avanços em sua competitividade, devido a maiores investimentos em capital humano, pesquisa e desenvolvimento e transformação produtiva, entre outros, têm traduzido este progresso em melhoria da renda de sua população. É por isso que, para repetir as taxas de crescimento observadas na última década, o único caminho possível é aumentar a produtividade, mediante a inovação (diagrama 1).

DIAGRAMA 1
Estágios de desenvolvimento no Índice Global de Competitividade 2010-2011



Fonte: Schwab (2010).
Elaboração: Instituto de Estudios Económicos y Sociales (IEES) e Sociedad Nacional de Industrias (SNI).

GRÁFICO 1
Relação entre o Índice Global de Competitividade e o PIB per capita



Fontes: Banco Mundial e Schwab (2010).
Elaboração: IEES-SNI.

O Peru encontra-se no segundo dos três estados de desenvolvimento que o relatório estabelece, competindo, portanto, pela “eficiência”, o que apresenta o desafio de desenvolver maiores capacidades como país e apontar para o terceiro nível “inovação”. O indicador global de competitividade coloca o país na posição 73, entre 139 países, o que significa que a sua frente existem 72 economias com melhores condições para investir e que oferecem um melhor clima para fazer negócios (gráfico 2).

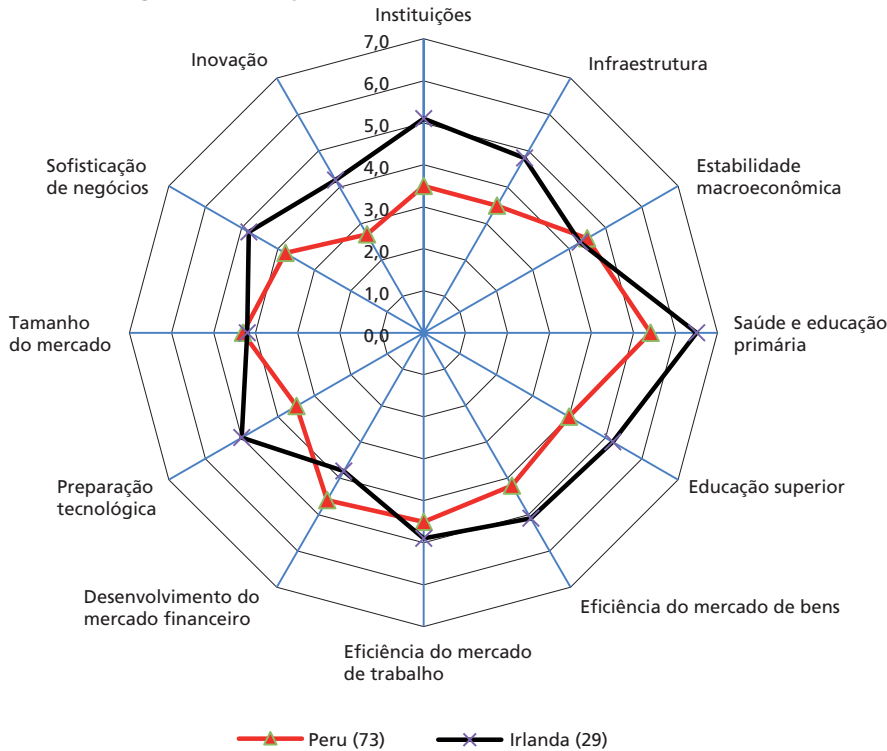
O desenvolvimento econômico é um processo de atualização que supõe, em uma primeira etapa, que a economia é impulsionada pela dotação de seus recursos naturais e de uma mão de obra pouco qualificada, em que sua baixa produtividade reflete-se nos baixos salários. Manter a competitividade nesta etapa do desenvolvimento depende fundamentalmente do correto funcionamento das instituições públicas e privadas, de uma infraestrutura bem desenvolvida, de um entorno macroeconômico estável e de uma força de trabalho que tenha recebido pelo menos uma educação básica.

À medida que a competitividade aumenta, o Peru traslada-se para a etapa da eficiência, na qual é preciso começar a desenvolver processos de produção mais eficientes e produtos de maior qualidade. Neste ponto, tem maior importância a educação superior e o treinamento, um mercado de bens eficiente, um bom funcionamento do mercado de trabalho, mercados financeiros desenvolvidos e a capacidade de aproveitar os benefícios das tecnologias existentes.

Nesse contexto, dar um salto até a terceira etapa do desenvolvimento da inovação, seguindo os passos de outras economias – como a chilena, que se encontra em uma etapa de transição entre a segunda e a terceira etapa, ou da economia da Irlanda, que está na terceira etapa do desenvolvimento competitivo –, requererá necessariamente importantes avanços nos diversos indicadores, nos quais o Peru encontra-se abaixo da média mundial.

É necessário acelerar as reformas que estimulem o investimento em capital físico e humano, bem como em ciência e tecnologia, que impulse um aumento da produtividade e a diversificação da estrutura produtiva. Os indicadores de inovação, pesquisa científica, qualidade das instalações e colaboração indústria-universidade não são muito animadores.

GRÁFICO 2
Índices globais de competitividade do Peru e da Irlanda (2010-2011)



Fonte: Schwab (2010).
Elaboração: IEES-SNI.

TABELA 1
Dez principais indicadores nos quais o Peru mostra fortes vantagens e sérias desvantagens competitivas

VANTAGENS		
1	Controle do gasto público	38
2	Proteção aos investidores	20
3	Dívida pública	41
4	Qualidade da gestão da educação	42
5	Disponibilidade de serviços financeiros	31
6	Facilidade de acesso ao crédito	42
7	Solidez dos bancos	18
8	Restrição nos fluxos de capitais	22
9	Investimento Externo Direto e transferência de tecnologia	42
10	Tamanho do mercado doméstico	44

(Continua)

(Continuação)

DESvantagens		
1	Independência do poder judiciário	119
2	Custo empresarial do crime e da violência	119
3	Qualidade da infraestrutura portuária	113
4	Qualidade da educação primária	133
5	Qualidade da educação em ciências e matemática	133
6	Qualidade do sistema educativo	124
7	Tempo para iniciar um negócio	114
8	Capacidade de inovar	95
9	Qualidade das instituições de pesquisa	109
10	Gasto em pesquisa e desenvolvimento	113

Fonte: Schwab (2010).

Elaboração: IEES-SNI.

Obs.: *ranking* sobre 139 países.

6 TRANSFORMAÇÃO PRODUTIVA E CAPITAL HUMANO

Esse salto qualitativo se enquadra dentro de um cenário que se apresenta atualmente e que deve ser mudado: a demanda do comércio internacional de bens vem migrando nos últimos anos para produtos de média e, principalmente, de alta tecnologia. Dinâmica esta que, como bem observa um relatório da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), *Comunidade Andina: um estudo de sua competitividade exportadora*, é contrária à observada nos países da Comunidade Andina, entre eles o Peru, que, embora tenha avançado nos acordos comerciais, ainda está vinculado a uma estratégia comercial baseada em produtos primários.

Isso significa que o Peru ainda não conseguiu dar um passo firme até a incorporação de uma cesta de produtos com maior conteúdo tecnológico. Ao contrário, ele mantém uma ampla base de produtos majoritariamente primários e baseados em recursos naturais, o que resta ao Peru competitividade nas importações mundiais, mas também em âmbito interno.

Isso leva à reflexão de que, quando as exportações se concentram em um reduzido número de produtos, principalmente matérias-primas, as flutuações nos preços das *commodities* afetam os termos de intercâmbio (relação entre o preço das exportações e o preço das importações) e a economia dos países.

Por isso a diversificação e a busca de mercados para novos produtos com maior valor agregado no Peru, incorporando desenvolvimento tecnológico na transformação de produtos tradicionais, ajuda a reduzir a volatilidade dos termos de intercâmbio e consolida em ganhos de competitividade em longo prazo.

Nesse contexto de estrutura exportadora muito concentrada, deve-se abrir espaço às políticas públicas para trabalhar em acelerar as reformas que estimulem o investimento em capital físico e humano, e em ciência e tecnologia, que promovam um aumento da produtividade e da diversificação da estrutura produtiva. Somente melhorando estes aspectos a indústria manufatureira peruana poderá competir e ter acesso a novos mercados, com produtos de qualidade e a preços realmente competitivos.

E nesse caminho, o desenvolvimento do conhecimento, a criatividade e a inovação são necessários tanto para resolver as questões sociais quanto para incentivar o desenvolvimento econômico. Entretanto, um aspecto limitante nesta estratégia de transformação é o capital humano que se forma neste contexto de indicadores educativos pouco animadores e que, portanto, se encontra muito desvinculado da demanda das empresas não só para a sua incorporação ao processo produtivo, como também para a adoção, adaptação e geração de inovações.

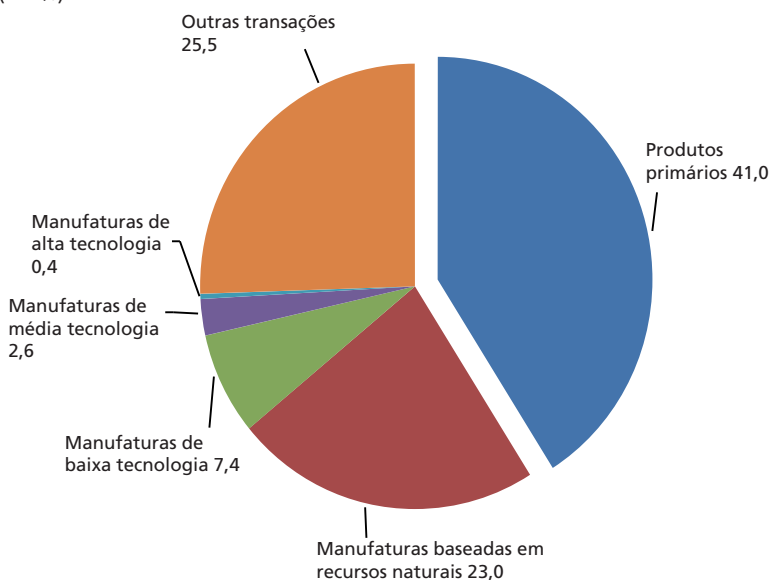
Conforme os novos paradigmas da inovação, as ideias valiosas podem vir de dentro ou de fora da empresa, e, de igual maneira, integram-se ao mercado; ou seja, o Peru passa de um processo endógeno a um processo dinâmico, baseado em novas relações, associações e na fluidez do conhecimento para os mercados, e isto abre uma nova janela para as micro, pequenas e médias empresas, para que possam inserir-se nas redes de inovação maiores e aumentar sua presença nos mercados, com produtos com maior valor agregado, sobretudo em um meio competitivo cada vez mais difícil.

Os processos de transformação produtiva de sucesso dos países asiáticos e de outras regiões do mundo descansaram, em boa medida, sobre a acumulação de capital humano adequado para a adoção tecnológica e a inovação em área de alto potencial produtivo.

Entretanto, no Peru, a demanda por pessoal qualificado supera amplamente a oferta. A informação do Ministério do Trabalho, em 2009, mostra que somente 26% da população economicamente ativa (PEA) ocupada possui uma formação técnica superior ou universitária; enquanto 74% carece desta. Isto sugere que mais de dois terços da PEA ocupada do país depende da formação e da capacitação trabalhista, especialmente aquelas que recebem em seu trabalho, para melhorar sua situação e contribuir decisivamente com o aumento da produtividade, nesta estratégia de desenvolvimento competitivo.

GRÁFICO 3

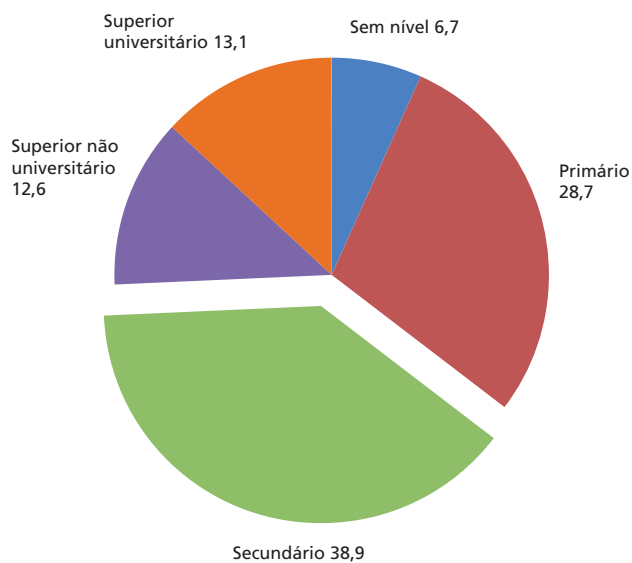
Peru: exportação de bens conforme categoria de produtos (2009)
(Em %)



Fonte: Cepal.
Elaboração: IEES-SNI.

GRÁFICO 4

População economicamente ativa ocupada por nível educativo (2009)
(Em %)



Fonte: Mintra.

Os resultados da Pesquisa sobre o Desenvolvimento dos Recursos Humanos (2007) do Ministério do Trabalho constatou que 37,6% das empresas têm dificuldades para encontrar pessoal qualificado ou recursos humanos de qualidade, e esta porcentagem aumenta para 50,8% no caso de empresas com cem ou mais trabalhadores.

Conforme a mesma pesquisa, 82,2% das empresas declarava enfrentar problemas para encontrar pessoal adequadamente qualificado para desenvolver-se como operário especializado, técnico ou empregado; e 71,5% declarava ter problemas para conseguir pessoal para desempenhar cargos de chefe de unidade e supervisores de planta, ou supervisor de níveis inferiores.

A situação descrita obriga as empresas a investir na capacitação laboral para melhorar a qualidade de sua força laboral e conseguir aumentos de produtividade, por isso os resultados da mesma pesquisa indicam que 73,5% das empresas implementaram programas de capacitação para seus trabalhadores (95% no caso das grandes empresas), em maior proporção em cursos específicos sobre as atividades que realiza o trabalhador.

7 CONCLUSÃO

O certo é que o Peru apresenta avanços no componente de política macroeconômica que permitiu onze anos de crescimento contínuo, com moderados níveis de endividamento público, liberalização do mercado de bens (as barreiras tarifárias foram reduzidas consideravelmente) e de trabalho, grandes esforços para fomentar o comércio e o investimento estrangeiro direto, e algumas melhoras na agilização dos procedimentos para a abertura de empresas e licenças de funcionamento e autorizações de construção, entre outros temas.

Isso permitiu o Peru avançar no *ranking* da competitividade, saltando cinco posições até a posição 67, com melhorias sobretudo na eficiência do mercado de trabalho (até 21 posições, alcançando a 43ª posição) e, em menor medida, na infraestrutura de uma educação de qualidade (até nove colocações, alcançando a 88ª posição) e educação superior e formação (até cinco posições, alcançando a 77ª posição).

Existem outros estudos similares que aconselham avaliar comparativamente os países e que, de uma maneira ou de outra, orientam os investidores a apostarem em determinadas economias. Tal é o caso do Índice de Liberdade Econômica (Index of Economic Freedom), publicado pelo *The Wall Street Journal* e pelo *The Heritage Foundation*; ou o *World competitiveness yearbook*, elaborado pelo IMD; o *Best countries for business*, da *Revista Forbes*, entre outros, os quais permitem analisar a competitividade e o clima para os negócios, bem como avaliar os avanços e desafios das diversas economias no mundo.

Todos eles ressaltam os notáveis progressos em matéria macroeconômica, política monetária, abertura de mercados e progresso em redução da pobreza; mas mencionam também as fragilidades peruanas em matéria de seguridade jurídica, corrupção, infraestrutura, educação, entre outros.

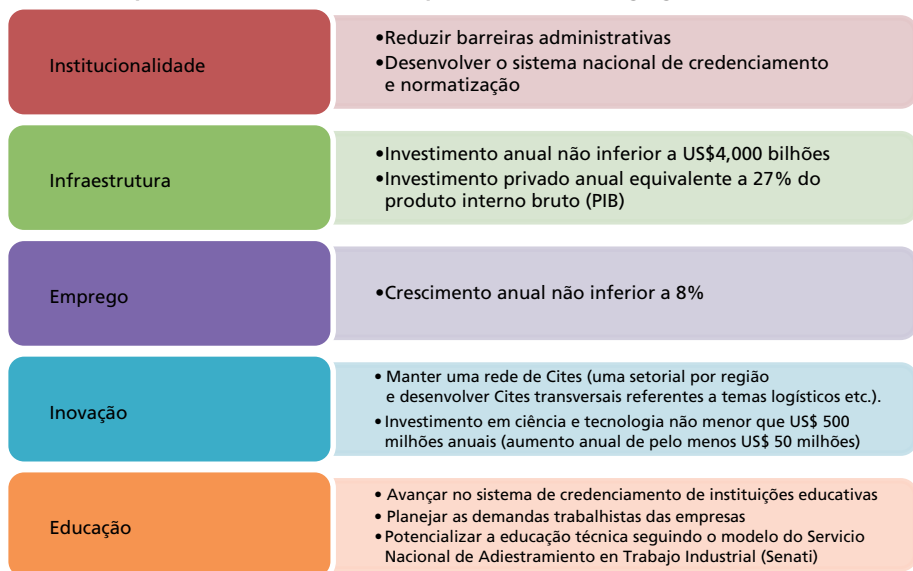
Por isso, torna-se urgente implementar políticas ativas que permitam consolidar e elevar o crescimento da economia peruana, com aumento permanente da produtividade. Este é um tema de médio e longo prazo, que não se dá de maneira automática nem de maneira natural, pois é necessário implementar estratégias com as quais, passo a passo, vão sendo melhorados os elementos básicos da economia.

Nesse sentido, são necessárias instituições que funcionem eficientemente, que atuem coordenadamente, com um trabalho organizado do governo nacional, dos governos regionais e locais, bem como do setor privado, de maneira contínua e sustentável. Isto significa articular toda a cadeia de desenvolvimento a partir de uma institucionalidade fortificada para que se alcance uma economia competitiva e com equidade.

Para isso, deve-se trabalhar em diversos temas transversais, que são aqueles em que temos desvantagens competitivas, que tenham como objetivo duplicar o PIB *per capita*, melhorando, com isso, o bem-estar da população, para o que é necessário assegurar uma taxa de crescimento do PIB não inferior a 7% ao ano (a.a.).

DIAGRAMA 2

Metas para o desenvolvimento competitivo com valor agregado



Elaboração: IEES-SNI.

Um aspecto adicional que pode ser aproveitado com os acordos comerciais negociados pelo Peru é que se mantêm regras que variam em função das estruturas comerciais e produtivas dos sócios comerciais e dos interesses e sensibilidades destes. Estes acordos, uma vez vigentes, ao modificarem os preços relativos das mercadorias, tornam-se modificações qualitativas contínuas das estruturas produtivas dos sócios subscritores desses, gerando oportunidades para a consolidação ou desenvolvimento de novas produções mediante a adequação da estrutura produtiva atual ou do investimento em novas linhas de produção.

A esse respeito, Cornejo e Harrir mencionam que algumas das dificuldades que vêm junto com a superposição de diversos acordos comerciais são as possíveis triangulações que podem ser produzidas pela existência de diferentes tratamentos tarifários e/ou regimes de origem. Entretanto, justamente onde se identificam possíveis triangulações, surgem oportunidades para atrair investimentos e tornar mais produtivos os atuais, com o fim de realizar processos produtivos mínimos que transformem, substancialmente,¹ um insumo ou bem intermediário.

Precisamente esse risco de médio prazo torna-se, neste momento, uma grande oportunidade para que o Peru seja uma plataforma de investimento² produtiva no Pacífico sul-americano, já que, a longo prazo, na medida em que mais países assinem acordos comerciais e haja uma relação comercial entre a maioria dos países que formam um bloco regional, é muito possível que se operem iniciativas que promovam a convergência das regras de origem (gerais e específicas), com a finalidade de reduzir custos no comércio.

Dessa maneira, no caso daqueles acordos comerciais nos quais o Peru tenha conseguido estabelecer uma associação formal e permanente, que permita consolidar o desenvolvimento comercial atual e fomentar o potencial, deve-se explorar o estabelecimento de investimentos que contribuam com a constituição de um cubo produtivo regional no Peru. Desta maneira, poderá ser otimizado o aproveitamento da rede de acordos comerciais que o Peru vem desenvolvendo, bem como mais bem explorada sua posição geoestratégica no Pacífico sul-americano para tornar-se, assim, um cubo produtivo.

O cubo produtivo permite que se beneficiem dos insumos, bens intermediários, entre outras mercadorias originárias de países como os andinos que não gozem de um acesso preferencial, porque não contam com uma rede de relações comerciais como a mantida pelo Peru, desde que possam

1. Entende-se como transformação substancial o cumprimento das regras de origem estabelecidas em um acordo comercial.

2. O trabalho empírico de Estevadeordal, López-Córdova e Kati Suominen sugere que, embora com limitações metodológicas e sem que os resultados sejam totalmente generalizáveis, os fluxos de investimento no México durante a era do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) foram atraídos a setores com regras específicas, de origem flexível, pois isto permite às indústrias estabelecer redes de produção e oferta de alcance global.

ser transformadas suficientemente para cumprir com as regras de origem estabelecidas nos acordos com seus sócios comerciais.

Apostando na consolidação do Peru como um cubo produtivo, nos últimos anos, o país assinou diversos acordos comerciais. Atualmente, tem acordos vigentes, assinados ou em negociação, com pelo menos doze dos vinte principais destinos das exportações dos países andinos, em média, e está planejando iniciar negociações com pelo menos outros três sócios num curto e médio prazo. Isto sem se considerarem as iniciativas no marco da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC), como a Iniciativa da Bacia do Pacífico Latino-Americano³ (onze países) e a ampliação do Acordo Transpacífico de Associação Econômica Estratégica⁴ (nove países).⁵

Em razão dos referidos acordos, pelo menos 95% das exportações do Peru teriam acesso de maneira preferencial.

Considerando-se somente esses vinte principais destinos das exportações dos países andinos, mediante os acordos comerciais do Peru, poder-se-ia cobrir mais de 98% das exportações da Bolívia, 92% das exportações da Colômbia e 93% das exportações do Equador. O potencial aumenta se for considerado que a política comercial do Peru encontra-se em pleno desenvolvimento, em particular, naquelas iniciativas de integração comercial dentro da APEC.

REFERÊNCIA

SCHWAB, Klaus (Ed.). **The global competitiveness report 2010-2011**. Geneva: World Economic Forum, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/N3Y7iQ>>.

3. Constituído por onze países latino-americanos da Bacia do Pacífico: Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru. O Arco do Pacífico latino-americano constitui basicamente: i) um espaço informal de coordenação e acordos para identificação e implementação de ações conjuntas direcionadas a gerar sinergias em matéria econômica e comercial, levando em consideração seu interesse comum de fortalecer suas relações com as economias da Ásia e do Pacífico; e ii) uma plataforma de diálogo político e projeção coordenada dos países da Bacia do Pacífico latino-americano para a região da Ásia e do Pacífico, propiciando a incorporação ao setor privado (acadêmicos e empresários).

4. Inicialmente, assinado por Brunei Darussalam, Chile, Nova Zelândia e Cingapura, conhecido como P4.

5. Na ampliação, participaram a Austrália, os Estados Unidos, o Peru e o Vietnã, aos quais se uniu recentemente a Malásia.

A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA SOB O IMPERATIVO DA COOPERAÇÃO

J. Carlos de Assis

1 APRESENTAÇÃO

Atualmente a sociedade mundial está mergulhada na maior crise econômica presenciada por esta geração e provavelmente pelas futuras. A precedência das relações econômicas sobre os demais aspectos da civilização talvez se apresente mais convincente agora aos que, desconfiados de Marx, viam nas relações do poder político os elementos básicos da dinâmica histórica. No entanto, como é comum na filosofia oriental, elementos aparentemente paradoxais encontram um ponto de convergência em um nível superior a ambos. A atual economia neoliberal conduziu a sociedade à crise. E a política é a responsável por retirar a sociedade desta crise. Seu instrumento básico é a cooperação, levando ao capitalismo regulado, algo até há pouco impensável em um mundo que valorizava antes de tudo a competição, a concorrência e o individualismo exacerbados.

O modo de produção capitalista não dominou toda a economia mundial, mas foi o fator estruturante básico dos aspectos fundamentais da civilização moderna. Os conceitos e valores basilares de sua ideologia mais recente, o neoliberalismo – recidiva do capitalismo liberal que prevaleceu até os anos 1920, e cuja expressão máxima foi o darwinismo social de Herbert Spencer e, posteriormente, o radicalismo libertário de Hayek –, transcenderam a esfera da economia e penetraram profundamente, ao longo das últimas três décadas, na política, na cultura, na diplomacia, na moral. Justamente por isso o colapso neoliberal não é apenas um fenômeno econômico, mas também a derrocada de todo um universo civilizatório. A reconstrução caberá à política, pois, no jogo do poder, é a única esfera relativamente autônoma em face da perversão economicista, na hipótese de que esta reconstrução seja empurrada de baixo para cima pela democracia de cidadania ampliada, desde que ancorada na busca de interesses sociais concretos.

A profundidade da crise econômica e sua extensão a cada aspecto da vida contemporânea, em todos os pontos relevantes do planeta, estão muito mais claros agora que em fins de 2008 – um ano, até setembro, de excepcional crescimento para o mundo, tanto para os países denominados como desenvolvidos quanto para

os emergentes e subdesenvolvidos, embora com um nível jamais visto de concentração de renda e riqueza. Por isso, este trabalho não se deterá nas estatísticas e nos conceitos que pretendem descrevê-las, tentando assim visualizar o futuro. Há razões significativas para se acautelar com análises prospectivas neste momento, maiores que nos exercícios padronizados de planejamento que eram usados até aqui. Não obstante, têm-se pontos de referência. Ainda não se sabe exatamente o que virá, mas é possível saber o que certamente não virá, ou o que não voltará a ser. É a partir daí que se pode especular sobre o que será e o que se deve buscar.

A civilização ocidental, que a partir das duas últimas décadas se globalizou, ancora-se em um conjunto de paradigmas básicos, alguns recorrentes ao início da era moderna e outros até a antiguidade. Distingue-se, de forma não cronológica, mas de grande relevância para os desafios contemporâneos, o paradigma ideológico do livre comércio que embute a livre circulação da riqueza e do dinheiro, a liberdade ilimitada de produção que embute a exploração predatória dos recursos naturais, a liberdade ilimitada dos Estados de fazer a guerra e no campo da pesquisa científica, inclusive da genética humana, e a própria liberdade política até há pouco concentrada nas mãos de poucos. O traço comum por trás destes paradigmas, no campo filosófico, é o conceito de liberdade individual ilimitada como valor laico supremo. Seu reflexo no campo moral tem sido o individualismo.

Todos esses paradigmas colapsaram. Alguns, com a crise, e outros destacados pela crise. A ideia do livre mercado absoluto, incluindo neste conceito a circulação financeira, esbarrou nos limites de seu próprio desastre. Ninguém mais, a não ser por interesse pessoal, fala em Estado mínimo, ou nas virtudes da autorregulação dos mercados, diante da evidência de que foi a falta de regulação estatal que possibilitou o maior desastre financeiro da história. Tome-se apenas um fato: em meados de 2008, antes da crise, o valor nocional de derivativos, títulos especulativos do mercado desregulado em circulação no mundo, elevava-se a quase US\$ 700 trilhões; o de títulos financeiros, a US\$ 170 trilhões; em face disso, todo o produto mundial bruto ficava em torno dos US\$ 60 trilhões.

Foi essa descolagem da órbita financeira especulativa da órbita real de produção de bens e serviços que fez disparar a crise e sua rápida dispersão por um planeta interconectado.¹ Entre as causas, as quebras no mercado *subprime* norte-americano, de inaudita intensidade especulativa, foi apenas o gatilho. Esta imensa órbita financeira de riqueza virtual, sem correspondência no mundo da produção e do trabalho, cedo ou tarde explodiria em crise generalizada. Não foi a decisão do governo Bush de deixar ir à quebra o banco Lehman Brothers que a provocou. Esta foi apenas a agulha que furou o balão. Como na dança das cadeiras, ao sinal de sentar-se alguém fica de fora, pois não há base física para todos os que giram em volta.

1. A descrição desse processo de descolagem, inspirada na teoria clássica do valor, encontra-se no livro *A crise da globalização* (Assis, 2008).

É possível que, depois dessa crise, a ideia do livre mercado sobreviva, pelo menos nos limites da Organização Mundial do Comércio (OMC) que tolera formas qualificadas de proteção comercial. Contudo, a liberação financeira não sobreviverá. No mínimo, existirá alguma forma de controle dos movimentos de capitais que discriminem inversões produtivas de pura especulação. Quando, na prevalência do paradigma anterior, se levantava esta possibilidade, o argumento dos neoliberais se apoiava ora na ineficácia alocativa de recursos que isso implicava, ora nas dificuldades operacionais de aplicar controles. Estes argumentos faliram. Quanto à alocação, sabe-se no que deu – pura especulação. Quanto à operacionalidade dos controles, perguntem à China e à Índia. Estes países sabem como controlar a economia e continuar crescendo.

A desregulação financeira que levou o mundo ao desastre é produto direto da ganância em escala planetária. Os marcos desta saga fatídica são bem conhecidos. No curso da Grande Depressão nos Estados Unidos, em 1930, o democrata Roosevelt estabeleceu, no âmbito do New Deal, uma série de diretivas de organização do sistema bancário que prevaleceria até 1970. Posteriormente, o Acordo de Bretton Woods admitiu o controle do movimento de capitais e estabeleceu um sistema cambial de taxas fixas que funcionou maravilhosamente bem no período de um quarto de século do pós-Guerra, denominado a Era de Ouro do capitalismo. Em 1971, o republicano Nixon iniciou a derrubada desta arquitetura liquidando o acordo.

Em 1960, para limitar a especulação bancária interna, o governo Johnson, recorrendo à lei reguladora Glass-Steagall de 1930, estabeleceu um teto de taxa de juros para depósitos de poupança, a chamada *regulation Q*. Para contornar esta e outras regulações, os banqueiros de Nova Iorque, acolitados por seus comparsas de Londres, criaram o Euromercado, virtualmente livre de regulação. A boa *performance* do Euromercado em reciclar os petrodólares advindos da alta do petróleo deu-lhe uma espécie de carta branca para ir adiante. Em pouco tempo, explodiu a criação de paraísos fiscais pelo mundo, um verdadeiro acinte à organização dos Estados em bases fiscais, e uma apoteose para livre-cambistas, vigaristas, corruptos, traficantes e marginais de toda espécie. Com o republicano Reagan, a desregulação financeira fez dos próprios Estados Unidos, antes do 11 de setembro, um efetivo paraíso fiscal, e com o democrata Clinton caiu o último bastião regulatório, a própria Lei Glass-Steagall, que estabelecia separação entre bancos comerciais e de investimento.

Foi sobre essa base política, agora bipartidária e aventureira, que se formou a frondosa árvore especulativa. É evidente por si mesmo que isto atingiria um limite. O longo caminho a ser percorrido até a recuperação plena da economia mundial, mediante a recolagem da órbita financeira na órbita produtiva, não permite que se mantenha o ponto de partida da especulação. No mínimo, seria necessário voltar ao sistema de Bretton Woods no que diz respeito a movimento de capitais especulativos.

Outro mecanismo seria uma taxa Tobin sobre o movimento de capitais, que fosse pequena o suficiente para não desestimular investimentos produtivos, mas que, pelo efeito de replicação que tem a aplicação especulativa, a coibisse. Em qualquer hipótese, não será o fim do capitalismo, mas a afirmação do capitalismo regulado.

* * *

Contudo, é no contexto geral da civilização contemporânea que se buscam os sinais dos novos tempos. O neoliberalismo foi uma revivescência do velho liberalismo econômico que parecia impensável depois do New Deal e nas duas décadas do pós-Guerra. Por que ressurgiu? Uma versão ingênua poderia supor que o neoliberalismo resultou da convincente pedagogia de Hayek e de Friedman, ou dos valores intrínsecos das teorias que divulgaram. Ainda no início de 1970, Hayek não era levado a sério em qualquer meio universitário e profissional do mundo, exceto em alguns nichos. Foi a forte instabilidade cambial e monetária dos anos 1970 que trouxe à baila a alternativa liberal, à falta de melhor resposta para a crise. Além disso, o neoliberalismo era um bom instrumento ideológico para tentar dissolver o Estado de bem-estar social criado pelas democracias sociais europeias.

Nos Estados Unidos, o monetarismo de Friedman, também pouco levado a sério durante décadas, foi testado por Paul Volcker em face de uma inflação de dois dígitos e depois de sua tentativa de uma política financeira coordenada dos países industriais, repelida pela Inglaterra, pela Alemanha e pelo Japão. Revelou-se inconsistente. A teoria previa que o controle em uma taxa constante da expansão monetária eliminaria o ciclo econômico, estabilizaria os preços e garantiria um crescimento sustentável. A economia desabou e Volcker, sabiamente, retornou ao leito tradicional da regulação da quantidade de moeda pela taxa de juros, visando simultaneamente à inflação, ao crescimento do produto e ao emprego. Mas Hayek e Friedmann sobreviveram, e sua ideologia de livre mercado absoluto, autorregulação e Estado mínimo ganharam o *status* de pedra angular da globalização especulativa.

A razão disso não é muito difícil de encontrar em retrospectiva, exceto apenas para economistas sectários que veem a economia como um processo autônomo no contexto civilizatório. Na verdade, o liberalismo voltou não pela perspectiva de suas virtudes intrínsecas na economia, mas porque foi percebido como o instrumento ideológico eficaz, no governo Reagan, para o projeto deste de retomar a hegemonia norte-americana no Ocidente, a despeito da crise, e de levar a União Soviética à rendição, sem guerra ou mesmo com risco de guerra. De fato, não havia nada mais contraditório com o neoliberalismo de Estado mínimo, percebido muito claramente pelos contemporâneos, que os gigantescos déficits fiscais norte-americanos, recordes para a época, frutos de um orçamento de guerra, a que a professora Maria da Conceição Tavares e J. Carlos de Assis chamaram de “keynesianismo bastardo” no livro, *O grande salto para o caos* (Assis e Tavares, 1985).

Entender o contexto geopolítico da revivescência liberal dos anos 1980 até os dias atuais é fundamental para responder à pergunta inevitável diante da atual crise, a saber, o neoliberalismo voltará depois dela em futuro próximo ou distante, em outra roupagem, assim como o velho liberalismo voltou décadas depois da Grande Depressão sob a forma de neoliberalismo? Suspeita-se que não. Se é possível aplicar métodos científicos rigorosos para examinar o curso da civilização, o mais elementar é examinar todo o contexto em que nascem, desenvolvem e morrem os paradigmas em que a civilização se assenta. Nesse sentido, não é apenas a copa da árvore do neoliberalismo que secou, mas também as raízes e a terra de que se nutriu.

* * *

Como observado anteriormente, paradigmas fundamentais estabelecidos ao longo de séculos e milênios sustentaram a arquitetura da civilização ocidental, a qual, nas últimas quatro décadas, praticamente se universalizou. O mais antigo deles, que remete ao início da civilização, é o que sustenta a prerrogativa dos Estados de fazer a guerra. Múltiplos pretextos têm justificado a guerra ao longo da história, desde o simples saque até a busca de honra e glória, ou ainda como expressão do imperialismo, mas em nenhuma das antigas circunstâncias históricas a humanidade se defrontou com o risco do virtual desaparecimento da espécie humana, ou ao menos de grande parte dela, em uma guerra nuclear generalizada. Isto é absolutamente novo. E trata-se de uma realidade objetiva determinada pelo desenvolvimento de forças produtivas – na área militar –, segundo o conceito rigoroso de Marx.

Não significa que guerras tópicas, marginais, não continuarão acontecendo. Atualmente, por exemplo, existem algumas em andamento no Oriente e na África. O que está em foco aqui são as guerras gerais, com potencial de envolverem forças nucleares. E só guerras gerais, pelas lições da história, teriam implicações econômicas suficientes, por exemplo, para arrancar o mundo da crise em que se encontra – conforme ficou evidenciado pela contribuição da Segunda Guerra à plena recuperação das economias industriais avançadas ao fim da Grande Depressão dos anos 1930. A evidência disso, aliás, se deduz do efeito pouco relevante que as guerras do Iraque e do Afeganistão tiveram na *performance* econômica norte-americana, muito mais influenciada pela exacerbação do crédito e especulação financeira desenfreada – alta alavancagem bancária.

A limitação do direito de guerra subverte o antigo enunciado de Karl Von Clausewitz segundo o qual a guerra é a continuação da política por outros meios.²

2. O próprio Clausewitz, caso revivesse, teria chegado à mesma conclusão. Eis como Anatole Rapoport trata o tema: "É importante examinarmos aqui a diferença entre a concepção de Clausewitz da guerra absoluta e a noção do século vinte da 'guerra total'. É difícil acreditar que Clausewitz tenha alguma vez imaginado a guerra 'civilizada' como um massacre das populações civis. Mesmo na sua 'guerra absoluta' ele via o massacre confinado ao campo de batalha. Contudo, independentemente da maneira como Clausewitz imaginava a guerra 'levada até a sua conclusão lógica', no contexto político e tecnológico atual, a atualização da guerra absoluta de Clausewitz é a guerra total, isto é, o genocídio".

Na verdade, na era nuclear, para resolver conflitos entre os Estados, não há como substituir política e diplomacia. Guerras entre países nuclearizados não distinguiriam vencedores de vencidos, agressores de agredidos. São autocontidas no mesmo princípio de dissuasão que, na Guerra Fria, evitou o conflito direto entre Estados Unidos e União Soviética a despeito de uma oposição ideológica que tinha a força das guerras religiosas do passado e a despeito de suas intervenções militares na Coreia, no Vietnã e no Afeganistão, efetivamente limitadas na vizinhança do adversário principal. Adiante, será possível aplicar o conceito similar a revoluções nos espaços nacionais, quando se discutir o paradigma da democracia de cidadania ampliada.

A dificuldade em aceitar a realidade do colapso do paradigma militar como meio de superar crises globais resulta da impressionante acumulação de forças bélicas no mundo, principalmente nos Estados Unidos. O senso comum rejeita a ideia de que todos estes arsenais – centenas de bases militares, imensos porta-aviões nucleares e submarinos estratégicos, milhares de bombardeiros e caças, e toda a parafernália eletrônica dos mísseis teleguiados –, são efetivamente inúteis quando se trata de conflitos entre nações nuclearizadas. Raymond Aron percebeu este paradoxo, ainda no contexto da Guerra Fria, quando caracterizou a acumulação de poder bélico nuclear como aumento de poder com diminuição de controle. De fato, o poder nuclear determina a paridade virtual das nações dele armadas, independentemente do tamanho de seus arsenais.

É claro que se pode imaginar um cenário de guerra convencional entre Estados nuclearizados. Começaria por um bloqueio global de terra, mar e ar, como aconteceu em Cuba, no intuito de dobrar a vontade do adversário segundo algum propósito. Entretanto, admitindo que houvesse algum motivo que a justificasse, como acabaria esta guerra, se o bloqueio não fosse de um país periférico, como Cuba, mas uma potência nuclear? Pela rendição incondicional, a despeito da posse de arsenais nucleares? Muitos exercícios estratégicos deste tipo foram realizados tanto nos Estados Unidos quanto na antiga União Soviética, mas sempre levavam a um impasse. Os falcões do Pentágono que Anatole Rapoport chamava de “estrategistas clausewitzianos” chegaram, em seus jogos de guerra, a testar a hipótese de que, em uma situação limite, houvesse um acordo tácito entre os contendores de jogar “apenas” uma bomba de cada lado, em um alvo previamente escolhido. Era o desejo implícito de conferir uso ao poder nuclear. Mas se isto fosse para forçar um acordo, não faria mais sentido chegar ao acordo antes de atirar as bombas?

Não é difícil concluir, portanto, que, diante do fantástico desenvolvimento das forças produtivas na área militar, levando paradoxalmente à sua inutilidade virtual, a ideologia que justificava a guerra como um ato livre dos Estados-nação colapsou definitivamente. O mesmo Clausewitz que definia a guerra como continuação da política concebia a guerra como ato racional dos Estados. Esta racionalidade desaparece em um contexto de conflito potencialmente nuclear. Além disso, se

uma ideologia, no sentido de Marx, é justamente uma resultante no campo das ideias do desenvolvimento das forças produtivas materiais, não há ideologia que suporte a possibilidade de seu uso para efeito da destruição da espécie. Não se trata, pois, de uma conclusão apenas ética. É o mais genuíno materialismo histórico. Em seu tempo, Gandhi e Nehru podiam ser ridicularizados como idealistas, e muitas vezes o foram. Hoje, seriam apenas realistas. Entretanto, falou-se do colapso de um paradigma. Adiante será necessário tratar daquilo que o substitui.

* * *

O segundo paradigma milenar cujo colapso está sendo ressaltado no curso da atual crise diz respeito à liberdade ilimitada de produção econômica com respeito ao meio ambiente. A civilização humana foi descrita como domínio das forças naturais e subjugação da matéria inerte a sua vontade. Isto justificou a exploração predatória da natureza até o limite em que as condições de vida na terra tornam-se instáveis e precárias. A consciência disto é relativamente recente, e há cientistas que se perguntam se não se ultrapassou o ponto da irreversibilidade. No entanto, tornou-se também irreversível, em escala planetária, uma mobilização ampla em dois pontos essenciais: o combate ao aquecimento global para controlar as mudanças climáticas e as advertências para a conservação da água doce.

Um jovem engenheiro que, em sua primeira viagem pela Europa, visitou a Tchecoslováquia em meados dos anos 1970, entusiasmado com a oportunidade de conhecer pessoalmente uma nação socialista, voltou profundamente desapontado. Ao lado da impossibilidade de conseguir uma vaga de hotel ou uma entrada na ópera sem o recurso a uma propina a algum funcionário público, o que mais o desencantou foi ver exibidos, no trajeto do aeroporto de Praga ao centro da cidade, imensos cartazes com grandes chaminés vomitando espirais de fumaça como símbolos do progresso socialista. No Ocidente, ao contrário, a cultura pela preservação ambiental estava se espalhando, sobretudo depois que o Clube de Roma publicou, em 1970, o *Limites do crescimento*. Hoje, basta ligar a televisão para perceber a grande extensão que a questão ambiental alcançou, tornando-se um tema universal.

O ex-presidente George W. Bush provavelmente terá sido o último líder mundial, com autoridade sobre um país dominante, que justificou a indiferença em relação aos problemas ambientais com o argumento de que a ação preventiva, especialmente aquela prevista no Protocolo de Kyoto, prejudicava a economia norte-americana, pelo que explicitamente sancionou a produção predatória da natureza. Seu sucessor Barak Obama, por meio de um enviado, não só assumiu um compromisso retórico positivo em relação ao tema, na conferência mundial sobre o clima em Varsóvia, antes de sua posse, mas também colocou a questão do desenvolvimento de fontes energéticas limpas e da criação de empregos verdes como eixo estratégico do programa de recuperação da economia que fez aprovar no Congresso em 2009.

Trata-se, sim, de uma mudança fundamental de atitude em um país que tem e ainda terá por muito tempo um papel de liderança no mundo. Tal compromisso inicial teve efeitos em várias partes do planeta. A China, acusada de principal poluidora entre os países emergentes, iniciou um vasto programa destinado a promover a energia limpa e a produção limpa. O Brasil fez do biodiesel um dos pilares de seu desenvolvimento energético. São iniciativas inequivocamente irreversíveis. O que significa que a superação da crise econômica, que, na vigência do paradigma anterior, resultaria inexoravelmente em um aprofundamento do padrão predatório da natureza, para o futuro terá de incluir na sua própria dinâmica a preservação ecológica e o respeito ao meio ambiente.

* * *

Outro paradigma secular que se aproxima do colapso é o da liberdade de investigação e experimentação científicas sem limite. Desde o início da era moderna, a ciência conquistou um estatuto de total liberdade de ação que, inquestionavelmente, fez dela o principal instrumento de desenvolvimento intelectual e material da humanidade. Enquanto isto se deu no terreno da física, até há pouco considerada a mais avançada das ciências, isto tinha limitadas implicações de natureza moral, não obstante restrições episódicas inaceitáveis no campo religioso. Entretanto, chegou o momento em que a biologia molecular deu um salto qualitativo adiante da física, e mergulhou o homem no conhecimento dos fundamentos de sua genética.

Desse ponto em diante entra o dilema da experimentação: pode o cientista, por exemplo, testar combinações de genes humanos no sentido de melhorar a descendência de um casal ou de uma pessoa clonada? O fato de tais experimentos serem inviáveis hoje, pelo conhecimento científico de que se dispõe, não significa que os avanços formidáveis da genética nos últimos anos não prossigam no mesmo ritmo pelos próximos anos, sobretudo depois que se decodificou todo o genoma humana e o de várias outras espécies. Na medida em que o conhecimento adquirido torna-se rapidamente partilhado pela comunidade científica, cresce a possibilidade de experimentos de motivação ambígua, por exemplo, a de pais que querem um filho geneticamente perfeito, dispõem-se a pagar por isto e encontram um cientista disposto a tentar.

A eugenia não é tudo, embora os experimentos de eugenia nazistas, em um mundo de tão alta cultura como o alemão, estejam suficientemente próximos, no tempo, para não se descuidar de uma recidiva. Em uma perspectiva de futuro, pode-se imaginar cientistas “loucos” empenhados, como o doutor Moreau do clássico cinematográfico, em experimentos de combinação de genes para dar características humanas a animais, ou características de animais a humanos, ou para fazer construtos humanos de três cabeças. Por enquanto, trata-se de mera fantasia lúgubre, pois o conhecimento genético atual informa que as principais características dos humanos são determinadas por mais de um gene, e provavelmente

pela relação deles com outros elementos desconhecidos do genoma, inclusive o chamado “DNA lixo” – justamente porque suas propriedades não são conhecidas. Mas o problema moral não está aí.

Grande parte do conhecimento científico não foi adquirida por experimentos determinísticos previstos em uma teoria abstrata, mas simplesmente pelo método da tentativa e do erro na experimentação: o cientista estava procurando por uma coisa e encontrou outra. Não é absurdo, pois, supor que cientistas em busca de glória ou de dinheiro se metam a fazer experimentação genética com o genoma de forma aleatória. O que resultará disto? O potencial de controvérsia a este respeito tem sido antecipado pela polêmica em torno da utilização das células-tronco para desenvolvimento de órgãos humanos, algo seriamente questionado do ponto de vista religioso e moral a despeito das inequívocas razões benévolas dos cientistas que buscam tratamento eficaz para doenças incuráveis.

O fato é que, diante do avanço da genética, é necessário estabelecer um limite para a experimentação científica, a não ser que se tenha uma perspectiva totalmente materialista da condição humana, que lhe tire o caráter especial de seres com qualidades mentais e emocionais superiores na natureza. Espera-se que esta perspectiva não exista mesmo entre cientistas ateus. A ideia de que o homem possa interferir na sua própria linhagem, fazendo o papel da evolução natural – como sugeriu, recentemente, o físico Stephen Hawking –, escandaliza o inato sentido moral que todos possuem, e jamais seria tolerada pela maioria das pessoas que participa do processo civilizatório comum. Um novo paradigma que estabelece limites para a experimentação científica está emergindo dos debates atuais, dentro e fora da comunidade científica, e foi incorporado pelo menos em um grande acordo internacional, o Tratado de Lisboa da Comunidade Europeia. Resta saber como ele se consolidará sem inibir a ciência.

* * *

Finalmente, tem-se o colapso do paradigma da revolução como única forma de mudar a ordem política e social nacional em favor das maiorias oprimidas. Este paradigma, presente desde a origem da organização política na forma do direito histórico dos povos de se insurgirem contra governos opressores ou despóticos, ganhou, pelas mãos de Marx, um novo estatuto a partir do conceito de exploração de classe e do direito das classes exploradas de expropriar os expropriadores por meios revolucionários. Isto não aconteceu nas sociedades industriais avançadas, onde as relações de classe estariam teoricamente maduras para tal, mas aconteceu de forma espetacular, sob a liderança de Lênin, na Rússia econômica, social e politicamente retardatária.

A revolução social abstrata continuou sendo justificada ideologicamente pelo marxismo, enquanto as revoluções concretas, como a da China, se adaptaram à realidade objetiva justificando-se na prática pelo nacionalismo e, em teoria, pelo

enunciado leninista segundo o qual elas teriam de avançar nas nações que constituíam os elos mais fracos do capitalismo, antes que pelas contradições inerentes ao capitalismo maduro. O apelo político desta ideologia, reforçado pelo sucesso da revolução russa e, posteriormente, da revolução maoísta, atraiu grande parte do mundo subdesenvolvido, ao ponto de colocar os Estados Unidos, em sua posição hegemônica no Ocidente do pós-Guerra, na condição de ter que tolerar Cuba socialista a poucos quilômetros de sua linha costeira.

Com o colapso da União Soviética, que promoveu na base da força militar “revoluções” socialistas de fora para dentro no leste europeu ao final da Segunda Guerra, e indiretamente sustentou regimes revolucionários na Ásia e na África, sem mencionar Cuba, o paradigma segundo o qual a revolução social no mundo avançaria pelos elos mais fracos ou pela imposição de potências externas também colapsou. Mas como não existem vácuos na história, a motivação política perdida com o fim do socialismo real volta-se gradualmente para um novo paradigma que, em perspectiva, tende a negar simultaneamente o totalitarismo socialista e o liberalismo exacerbado. É o paradigma da democracia de cidadania ampliada, cujo desafio consiste em refuncionalizar o capitalismo liberal no sentido do capitalismo regulado.

De fato, os movimentos insurgentes que subsistem ainda na Ásia, na América Latina e na África perderam totalmente o caráter social, caracterizando-se por simples luta pelo poder entre facções políticas ou tribos. É difícil reconhecer, por exemplo, nas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), um propósito genuíno de revolução social, não obstante a retórica marxista. Além disso, as táticas de luta destes movimentos, devido a suas limitações militares, costumam derivar para ações de efeito simbólico que muitas vezes representam terríveis agressões aos direitos humanos de inocentes, como os sequestros e os bombardeios indiscriminados, o que lhes tira legitimidade e apoio das massas – algo essencial para o sucesso político e militar de qualquer insurgência.

No terreno propriamente militar, as revoluções sociais esbarram em limites quase intransponíveis, pois os governos reconhecidos pela comunidade internacional como legítimos dispõem ou podem dispor de recursos inacessíveis aos revolucionários, agora que não há uma potência externa de suporte ideológico e militar. A situação só se equilibraria caso, em um país semi-industrializado, as forças revolucionárias se apoderassem de uma capacidade industrial relevante do país. Isto, contudo, determinaria o fim da revolução pelo caminho da dissuasão militar: da mesma forma que é impensável uma guerra entre potências nucleares, é inconcebível uma guerra civil até as últimas consequências dentro dos limites nacionais de um país entre facções armadas com o potencial destrutivo da indústria química, metalúrgica e eletrônica contemporânea.

Neste trabalho, não se mencionou a improbabilidade de revoluções sociais nos países industriais avançados. Isto foi feito magistralmente por Kautsky e Bernstein ainda no início do século passado, para grande desconforto dos marxistas ortodoxos. Com notável antevisão histórica, eles perceberam a emergência de amplas classes médias e as novas oportunidades de mobilidade social como fatores que reduziriam o potencial apoio das massas a projetos social-revolucionários. O mesmo acontece, embora em menor escala, mas de qualquer forma enquanto tendência irreversível, nos países periféricos. Em uma perspectiva mundial, o tempo romântico das revoluções sociais armadas passou. O que não significa que passou a vontade e a necessidade da mudança social e política, que na prática vem se realizando pela via da democracia de cidadania ampliada ou de sua busca, como tem acontecido recentemente nos países mulçumanos do norte da África.

Na América Latina, os governos de Chávez, na Venezuela; Morales, na Bolívia; Corrêa, no Equador; Lugo, no Paraguai, e Mujica, no Uruguai – e com menor retórica Kirchner, na Argentina –, invocam princípios revolucionários para conquistar o poder, mas todos eles, sem exceção, chegaram efetivamente ao poder por meios democráticos e permanecem neles por meios democráticos. No Brasil, o ex-metalúrgico, Luís Inácio Lula da Silva, líder de um partido que na sua infância usava uma retórica revolucionária, seguiu todas as regras do jogo democrático para chegar ao poder, e faz da defesa da democracia uma das âncoras das relações internas e externas do país. Assim, da revolução social marxista só restou um eco de retórica e a aura romântica do Che pintado nas camisetas coloridas ainda usadas por jovens do mundo todo. Por sua vez, a convergência política destes líderes se apresenta, ao lado das circunstâncias econômicas da crise mundial, como um dos mais importantes fatores novos em favor da integração sul-americana.

* * *

Passam quase despercebidas ao senso comum as fantásticas mudanças que ocorreram ao longo do século XX na esfera política, as quais se traduziram em gradual e aparentemente irreversível marcha da democracia limitada das primeiras décadas para a democracia de cidadania ampliada nas últimas – ampliada tanto no sentido quantitativo, de extensão dos direitos políticos até o sufrágio universal, quanto no setor qualitativo, de incorporação de direitos sociais às prerrogativas de cidadania.³ Este é, sem dúvida, o principal salto de paradigma no mundo contemporâneo.

3. Conforme Bobbio (*op. cit.*), “Em oposição aos direitos individuais, por ‘direitos sociais’ entende-se o conjunto das pretensões ou exigências das quais derivam expectativas legítimas que os cidadãos têm, não como indivíduos isolados, uns independentes dos outros, mas como indivíduos sociais que vivem, e não podem deixar de viver, em sociedade com outros indivíduos. (...) Pode-se dizer sinteticamente que a democracia tem por fundamento o reconhecimento dos direitos de liberdade e como natural complemento o reconhecimento dos direitos sociais ou de justiça.” (...) “Nos últimos anos, o tema dos direitos sociais foi muito negligenciado, seja pela direita que, como é natural, exalta de modo particular os direitos da liberdade, e com particular força as liberdades econômicas, seja por uma boa parte da esquerda que, depois da derrocada dos Estados comunistas, nos quais eram exaltados os direitos sociais em prejuízo dos direitos de liberdade, parece com frequência seguir a direita em seu próprio terreno.”

Antes da Segunda Guerra, contavam-se menos de vinte países no regime democrático, assim mesmo em uma democracia discricionária, que em muitos casos sequer admitia o voto da mulher, de pobres ou de minorias étnicas. Hoje, entre os grandes países, apenas a China não está entre as democracias de cidadania ampliada, embora busque ser uma democracia social e haja sinais de abertura política; por sua vez, a própria Carta das Nações Unidas, inspiradora da maioria das constituições no pós-Guerra, elenca um conjunto de direitos sociais entre os fundamentos da democracia moderna. É claro que, entre o direito escrito e sua efetividade existe uma longa distância; contudo, não se começa quando não está escrito.

O fator geopoliticamente determinante dessa mudança teria sido o colapso da União Soviética, mas a força histórica que esteve sempre por trás dela, mesmo antes disto, foi, para usar o apropriado conceito marxista, o desenvolvimento contínuo das forças produtivas, primeiro nos países centrais, depois na órbita socialista, e, por fim, nos países da periferia. Não é apenas o direito de voto, a alternância do poder e a prevalência da maioria que caracterizam uma verdadeira democracia política. É, sobretudo, a liberdade de opinião e a livre circulação de ideias, as quais efetivamente viabilizam aqueles atributos. Sem o rádio, a televisão e, mais recentemente, a internet, produtos massificados do capitalismo, o exercício da democracia de massas, mesmo enquanto democracia representativa, seria virtualmente impossível em países populosos e extensos. Com eles, é quase impossível governar sem algum grau de democracia, a despeito de óbvias insuficiências dos regimes democráticos, apenas parcialmente cobertas com recursos de democracia direta.

No curso da Guerra Fria, a democracia vagamente definida foi usada pelos Estados Unidos como instrumento ideológico de desqualificação da União Soviética e seus aliados, às vezes de forma fundamentalmente hipócrita, em razão do apoio norte-americano a regimes autoritários e fascistas que estavam em sua órbita de alianças geopolíticas e ligados aos interesses de suas corporações. O militarismo político sul-americano foi um dos produtos dessa ambiguidade. Contudo, mesmo um regime militar autoritário, como o brasileiro entre meados das décadas de 1960 e 1980, usava, para justificar-se, uma retórica e princípios democráticos, como alternância de poder, eleições periódicas e submissão das decisões de poder a uma formal maioria congressional. Faltava, obviamente, o atributo da liberdade política e de opinião, sem o qual não existe democracia verdadeira. Mas havia elementos de democracia substantiva na forma de direitos sociais.

A entrada dos países em uma etapa em que as necessidades mínimas da maioria da população são satisfeitas pelo aparelho produtivo, abrindo espaço para a melhoria dos padrões de vida e busca também de bens culturais, representa fator indutor decisivo da democracia de cidadania ampliada na civilização contemporânea. O primeiro passo efetivo nesta direção foi formalizado, no plano político, pela conquista do direito de voto por crescentes segmentos da população, mas isto

teria sido impossível sem um movimento de massas que pressionasse as estruturas políticas de baixo para cima – sendo que a eficácia destes movimentos seria substancialmente limitada sem uma ampla circulação de informações e ideias possibilitada pelo desenvolvimento das forças produtivas no campo da comunicação. Um exemplo disto foi o movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos nos anos 1960, tardia manifestação da evolução política naquela que era tida como a mais antiga democracia de massas contínua no mundo moderno.

A força avassaladora da participação popular no processo político havia sido demonstrada nos movimentos pela independência da Índia, a colônia inglesa que viria a ser a mais populosa democracia de massas do mundo. Neste caso, a singularidade ficou por conta da forma de luta: em lugar da via revolucionária, que teria sido insuportavelmente destrutiva em um país de centenas de milhões de habitantes, a independência foi arrancada dos ingleses por meio da não violência, a tática da desobediência civil. Entretanto, também neste caso, líderes como Gandhi ou Nerhu teriam pouca chance de galvanizar as massas fora de um clima básico de liberdade de opinião e circulação livre de ideias, que os ingleses tiveram de tolerar em um quadro típico de contradições de potências dominantes “democráticas”.

Os fatores objetivos que estiveram por trás dos processos de democratização de cidadania ampliada, política e social, no fim do século XX, são, pois, os fatores que impedem uma regressão nas décadas e nos séculos vindouros. Com o avanço da indústria de informação, a circulação livre de ideias e opiniões tende a ampliar-se, não a retrair-se. É verdade que a China ainda concilia progresso material e controle da informação, inclusive com filtros notavelmente eficientes na internet, mas sua irreversível interconexão com o resto do mundo, representada por um comércio exterior que constitui grande parte do seu produto interno bruto (PIB), a expõe inexoravelmente a influências externas em todos os campos, inclusive nas áreas cultural e política.

Além disso, a natureza complexa da sociedade chinesa aconselha cuidado em qualquer movimento brusco no campo político. A estabilidade da China, com seu 1,3 bilhão de habitantes, interessa ao mundo e à estabilidade global. Uma passagem desastrosa para a democracia do tipo soviético poderia abalar todo o planeta. Por enquanto, a liderança comunista chinesa, ao contrário da soviética – que tentou promover a *glasnost* simultaneamente com a *perestroika* –, está ministrando a democracia de forma equilibrada, procurando primeiro melhorar as condições materiais do povo. Em qualquer hipótese, como especulação futurista, e tomando como referência o imperativo da cooperação, o mais provável é uma síntese entre a China e os países democráticos, pela qual a China avançaria no rumo democrático, em política, enquanto os países democráticos avançarão no rumo do planejamento e da regulação do capitalismo à maneira chinesa, na economia.

* * *

Se a democracia de cidadania ampliada é o paradigma político do futuro, firmemente ancorado no desenvolvimento de forças produtivas insusceptíveis de reversão, é a este paradigma que se deverá referir, inelutavelmente, a reorganização dos velhos paradigmas que colapsaram em razão da crise mundial, ou cujo colapso ficou evidente em face da crise. A história em geral não improvisa, exceto nas revoluções. O que provavelmente será visto adiante é um progressivo alinhamento de vários vetores da civilização, convergindo para o mesmo rumo, sob o impulso e o condicionamento fundamental da democracia de cidadania ampliada. Em Kant, a paz perpétua só seria possível quando todos os países fossem repúblicas, pois a soberania do povo, só efetivada na república, impediria as guerras. Isto, porém, é idealismo. Uma visão realista deste processo deve partir de uma pergunta básica a propósito dos paradigmas que colapsaram, a saber, que tipo de paradigmas novos vão substituí-los?

Como observado, na economia, o paradigma do liberalismo econômico, na sua antiga forma ou na forma neoliberal, está inexoravelmente morto. Depois do estrago provocado pela crise em termos de queda de emprego e de produção, e da brutal carga tributária imposta a contribuintes de todo o mundo para tentar salvar instituições financeiras falidas – as mesmas que, ganhadoras na especulação, foram responsáveis pela crise –, não resta muito espaço para a defesa dos princípios da autorregulação do mercado financeiro, do Estado mínimo, das finanças “saudáveis” ou da liquidação do Estado do bem-estar social – os alvos, por mais de três décadas, da ideologia neoliberal. Portanto, não apenas em sua forma, mas também no conteúdo, o liberalismo econômico vai para o lixo da história.

Entretanto, relações econômicas nos e entre os países vão continuar existindo, e elas terão de ser ordenadas segundo algum princípio. No fim da Segunda Guerra, o princípio ordenador foi o incontestável poder econômico, militar e político norte-americano. Em décadas e séculos anteriores, sempre houve uma potência hegemônica, ou um condomínio estreito de potências que regulavam a ordem econômica internacional. Isto faz com que muitos historiadores e cientistas políticos olhem com perplexidade para a situação atual, seja identificando os Estados Unidos com um tipo de poder hegemônico que ele não tem, seja buscando em torno do planeta hegemonias concorrentes que ainda não se afirmaram, como a China. Para Kissinger, por exemplo, não pode haver um mundo apolar; no entanto, tudo indica que é para algo similar que se caminha.

Esse debate está fortemente velado por pressupostos ideológicos frágeis. A primeira questão a decidir é quanto ao significado da palavra hegemonia: se for no sentido grego clássico (ou gramsciano) de liderança consentida, os Estados Unidos certamente preservarão por muito tempo seu papel de potência hegemônica

no mundo. São os maiores relativamente em potência econômica e militar, e, de longe, os mais influentes em matéria política. É difícil imaginar algum campo de interesse estratégico dos Estados Unidos em que eles cederiam espaço a uma potência estrangeira sem contrapartida. Em razão disto, e por sua posição militante na defesa da democracia e dos direitos humanos – eventualmente falsa –, o país estaria em melhor situação para liderar a recuperação mundial que qualquer outro no planeta. Entretanto, basta ver as querelas em torno do orçamento fiscal entre democratas e republicanos, assim como os conflitos de interesse objetivos entre suas corporações e bancos em rede mundial, para concluir que os Estados Unidos, assim como a União Europeia, dificilmente terão unidade interna para fazer valer suas posições externas.

Há um sentido vulgar da palavra hegemonia que significa poder de império. Neste caso, os Estados Unidos foram hegemônicos, assim como a Inglaterra, porém apenas em um curto espaço de tempo, mas não são mais. Não podem impor sua vontade unilateralmente à Rússia, à China, à França, ou a qualquer outra potência ou subpotência nuclear. Não podem impor sua vontade sequer aos aliados estratégicos destas potências, sem colocar em risco a estabilidade geopolítica do mundo. Sobretudo, para o que interessa aqui, em relação à crise econômica, os Estados Unidos não podem fazer, para o bem ou para o mal, o que fizeram em Bretton Woods: impor uma ordem econômica e financeira mundial segundo seus próprios interesses, sem maiores considerações com o resto do mundo. Seria igualmente implausível supor que a China, com uma economia que é um terço da norte-americana – por enquanto –, venha substituir os Estados Unidos, a curto prazo, em seu papel hegemônico. O Japão, terceira economia mundial, está à volta com sua longa estagnação e seus desastres climáticos.

Contudo, a ausência eventual de um poder hegemônico imperial, à imagem de processos passados, não significa que o planeta não poderá sobreviver sem um no futuro. Em um mundo de interconexões e interdependência econômicas, a reação à crise, na ausência de um poder regulador singular, passa necessariamente pelo imperativo da cooperação. Isto não significa que os Estados Unidos atuarão em igualdade de condições com outros parceiros, mas supõe-se alguma forma de hegemonia benigna que leve em conta o interesse do outro. A contrapartida óbvia disto é que o outro terá de considerar os interesses básicos norte-americanos, embora em um embaralhado caótico de interesses contraditórios – não seria grande parte da manufatura chinesa uma extensão da economia norte-americana? Em síntese, como o governo norte-americano entendeu mesmo antes da posse de Barak Obama, e que ficou ainda mais claro depois dela, nenhum país do mundo, sequer o mais poderoso economicamente, poderá sair da crise fora de uma agenda de cooperação mundial.

Se a cooperação é a saída para a crise, a democracia de cidadania ampliada é a força motora da cooperação. Nenhuma democracia contemporânea pode se dar o luxo da indiferença em relação ao aumento escalar do desemprego e da queda recorrente da produção: a instabilidade política certamente se imporia e os governos seriam substituídos em respeito ao princípio da alternância do poder. É em razão disto que, no início da crise, e em todo o mundo, inclusive na China não formalmente democrática, mas muito cônica do controle político de seus cidadãos, foram tomadas fortes iniciativas para debelá-la, na forma de grandiosos pacotes de natureza monetária e fiscal. Houve uma coordenação implícita ou explícita destas iniciativas, com a marca universal da rejeição ao protecionismo, como se verá adiante. A reunião do G-20, em Londres, em abril de 2009, constituiu o marco histórico inicial desta tendência; compromissos cooperativos ainda mais claros foram assumidos na reunião de Pittsburgh, no mesmo ano; contudo, como a história nunca avança simetricamente, a reunião do G-20, no Canadá, no início de 2010, marcou um recuo na direção da retirada dos incentivos fiscais e no sentido da imposição generalizada de ajustes nos países desenvolvidos europeus, colocando o mundo novamente na perspectiva de um segundo mergulho que só será evitado, desta vez, mediante uma estratégia mais objetiva de cooperação pela retomada do crescimento, sobretudo na zona do euro.

* * *

No campo geopolítico, se a potência hegemônica não pode impor sua vontade a supostos adversários nuclearizados, ela também não pode simplesmente ignorá-los. Em uma perspectiva de futuro, o acúmulo indefinido de arsenais nucleares por diferentes potências constitui um risco por si mesmo, para todas elas e para a humanidade. O tratado de não proliferação de armas nucleares é insuficiente e injusto, pois não cuida de desarmar as atuais potências, apenas de impedir o armamento nuclear de novas candidatas. Assim mesmo, foi um primeiro passo. E aponta o caminho a seguir, em uma perspectiva mais abrangente, sobretudo depois que o presidente Obama assumiu, no Egito, o compromisso público de lutar pelo banimento completo dos arsenais nucleares.

Onde não pode haver confronto nem indiferença, a segurança recíproca impõe a cooperação. Com efeito, os Estados Unidos ofereceram e efetivamente estão dando assistência direta à guarda e ao controle político-militar dos arsenais nucleares russos. Não é um ato generoso voltado principalmente para garantir a segurança russa: é para garantir a segurança norte-americana. No curso do caótico período de transição da Rússia socialista para a democracia, caracterizado pela anarquia e pela corrupção, estrategistas e políticos responsáveis de todo o mundo experimentaram uma sensação de aguda insegurança em relação ao controle destes arsenais, não obstante as reiteradas assertivas de autoridades russas de que estavam sob guarda responsável.

A questão nuclear é apenas a ponta do *iceberg* de um conceito mais profundo de cooperação que tende a abarcar a totalidade das relações políticas e diplomáticas entre as grandes potências de agora até o futuro. Isto supõe uma virada secular ou mesmo milenar nos conceitos de geopolítica. As grandes nações terão de ajustar seus interesses e suas pretensões aos interesses e pretensões das outras em uma mesa de negociações, e não em um campo de guerra. E as médias e pequenas nações, cujas pretensões são, por definição, limitadas, se beneficiarão do mesmo princípio na defesa de seus interesses, na medida em que a cooperação se torne a base de reordenamento das relações internacionais como valor universal.

Insista-se que não se trata de uma questão moral. As lideranças políticas do Ocidente ou do Oriente não são moralmente melhores nem piores hoje do que o eram antes da Segunda Guerra Mundial. A questão é de possibilidades concretas. O fato de existir terroristas suicidas, no plano individual e de facções, não implica a existência de nações suicidas dispostas a travar guerras não obstante as consequências catastróficas para o resto da humanidade e para si mesmas. O elemento de controle, que é o principal fator reordenador, anteriormente mencionado, de outros paradigmas colapsados, é a democracia de cidadania ampliada. A iniciativa de uma guerra nuclear ou de uma guerra convencional que possa levar a ela é simplesmente impensável em uma democracia em face da reação da opinião pública.

Recorde-se que, no contexto da Guerra Fria, o cientista político Raymond Aron colocava em dúvida a possibilidade de um acordo de efetivo desarmamento nuclear dos Estados Unidos com a União Soviética, basicamente porque não acreditava que o Senado norte-americano aprovasse um tratado deste tipo com uma ditadura sujeita a mudanças aleatórias de poder que pudessem subvertê-lo. Ele tinha razão. Por contraposição, por analogia com o republicanismo de Kant, como mencionado, pode-se concluir que, em se tratando de democracias, a credibilidade dos acordos repousa justamente na aversão à guerra, em especial a uma guerra nuclear com risco de generalização, por parte da maioria da população civil de qualquer potência em que o poder popular se manifesta livremente.

* * *

Não existe nenhum outro campo da civilização contemporânea em que o imperativo da cooperação se apresente de forma tão objetiva quanto o das mudanças climáticas, dado o caráter universal das relações atmosféricas. A humanidade defronta-se com a realidade inquestionável de que atingiu o limite, se não o ultrapassou, da exploração predatória da natureza. As interações climáticas, descritas de forma metafórica no alvorecer da teoria do caos – “uma borboleta que bate asas na Patagônia provoca um tufão na Califórnia” –, perdeu toda a sua carga poética. Agora, é o aquecimento provocado por uma termelétrica a carvão na Califórnia que contribui para derreter uma parte da calota polar, provocando o aumento do nível

do mar no Atlântico e submergindo ilhas e praias no Pacífico. Nenhuma iniciativa de um país isolado pode fazer parar ou reverter este processo. Pela própria natureza das interações climáticas, elas transcendem fronteiras geográficas e políticas. Um programa contra as causas do aquecimento global terá de ser necessariamente coletivo, na verdade mundial. E também aqui a crise econômica precipitou as iniciativas: era virtualmente impossível conter a expansão da indústria automobilística global, altamente poluidora, na ausência de uma crise de demanda, pois os governos, a exemplo do de George Bush filho nos Estados Unidos, alegavam que qualquer medida nesse sentido, restringindo um setor vital na geração de emprego e renda, prejudicaria a economia nacional.

Se a crise deu uma parada por conta própria na indústria automobilística, ou pelo menos mudando seu foco para o carro elétrico, é o paradigma de uma nova responsabilidade ambiental que está presidindo os esforços para sua recuperação. Também aqui o programa do presidente Obama surge como expressão de hegemonia benigna: no seu rastro, como observado, China, Japão e outros países industrializados vêm apoiando seus programas de recuperação econômica em projetos de economia energética e combate à poluição.

Tudo isso teria sido impensável apenas algumas décadas atrás, em especial nos tempos da Guerra Fria. Agora, em tempos de democracia de cidadania ampliada em uma escala quase universal, a indiferença em relação aos problemas humanitários suscitados pelas mudanças climáticas de curto prazo – para distingui-las das resultantes de processos naturais seculares ou milenares – torna-se intolerável para a opinião pública. Organizações mundiais e nacionais de vigilância, partidos verdes e ativistas sociais adquiriram um peso específico considerável no cenário político, tornando insustentável a indiferença dos governos e de menor peso os *lobbies* dos poluidores. Ao contrário, todas as grandes corporações tratam de adaptar-se aos novos tempos, mediante a instituição de órgãos próprios de responsabilidade ambiental e social.

O mais importante, porém, é que poucos estão usando a crise como pretexto para contornar ou retardar iniciativas de proteção ambiental. No paradigma anterior de exploração predatória da natureza, uma crise abrangente, como a do petróleo em 1973, suscitou a expansão em larga escala das termelétricas a carvão em várias partes do mundo, inclusive nos Estados Unidos – sem qualquer preocupação com as consequências para o meio ambiente. O programa “verde” de Obama segue o caminho oposto, não obstante seu compromisso com a autossuficiência energética em dez anos. É fato que, na matriz energética norte-americana, o carvão continuará sendo essencial. Contudo, os controles de poluição tendem a tornar as usinas tão “limpas” quanto as de óleo combustível, ou ainda mais.

Finalmente, tem-se o campo da genética humana. Se a ciência gozou, desde o início da idade moderna, de um estatuto de liberdade ilimitada para seu desenvolvimento, somente o princípio da cooperação entre nações e comunidades científicas pode conciliar o progresso neste campo com as limitações impostas pela ética e pela nova moral universal. Aqui, obviamente, entrelaçam-se questões tecnológicas, morais e religiosas. Trata-se da vida humana. Nenhuma teoria científica, a não ser uma extrapolação simplesmente inaceitável de Darwin, dá conta da explicação do aparecimento da vida na terra, e é provável que nunca dará. Para muitos, a vida é sagrada. Para uma minoria, é um enigma. Em qualquer hipótese, repugna à moral média dos povos violar os princípios basilares da vida.

Por certo que há pensadores que acreditam que a vida é simples interação dos elementos químicos produzidos inicialmente pelo Big Bang ao longo de um tempo extremamente longo, mas o fato é que a esmagadora maioria da humanidade acredita em uma força independente, metafísica, fora do tempo e do espaço, que criou a vida e deu ao homem os atributos peculiares que o distinguem dos animais – inteligência, abstração, emoções e, para os metafísicos, alma ou *self*. Para estes, religiosos ou não, a vida é uma expressão do sagrado. Interferir nos processos da vida elementar, em especial da vida humana, seria, pois, um ato inaceitável.

É possível que mesmo para um materialista convicto a manipulação da genética humana, por processos de tentativa e erro, visando a algum propósito de descoberta casual, seja inaceitável por razões éticas. Mesmo que não tenha origem divina, o homem tem um *status* especial na natureza, não apenas no aspecto físico quanto no psicológico. Diferentemente dos animais, que provavelmente não têm uma consciência de animalidade, o homem partilha com seus semelhantes uma consciência de humanidade, que se traduz, em última instância, no respeito pelo outro – aliás, um princípio da democracia grega, *isotimia*, limitado ao cidadão. Este outro pode ser tanto um homem ou uma mulher adultos, uma criança, ou um óvulo fecundado.

É em nome de uma ética humanitária, não apenas de princípios religiosos, que se deve estabelecer limites para a pesquisa genética. Princípios religiosos também contam, pois a maioria da humanidade segue alguma religião ou princípio metafísico, e não pode ser simplesmente ignorada pela minoria.

A enorme contribuição que a genética está dando e ainda pode dar à medicina aconselha a continuidade das pesquisas científicas, em benefício, sobretudo, daqueles que sofrem. É o equilíbrio entre estas posições que deve ser buscado. E não há outro caminho, em democracias de cidadania ampliada, senão o da cooperação.

Em termos práticos, a cooperação para estabelecer regras e limites objetivos à pesquisa genética terá de materializar-se pelos acordos entre Estados-nação, com assessoria das comunidades científicas, sem submissão a nenhum outro paradigma

senão a ética humanitária, embora levando em conta as religiões. A pesquisa é cada vez mais um trabalho coletivo comandado, financiado ou supervisionado por governos. Isto dá eficácia ao controle democrático. A própria comunidade científica internacional tem formas poderosas de autocontrole, inclusive pela restrição da publicação de pesquisas consideradas inaceitáveis, e de repreensão pública dos transgressores.

Questões como essas foram levantadas no curso do projeto genoma, que sequenciou a totalidade da linha genética humana. Inicialmente um programa governamental norte-americano com apoio de laboratórios oficiais em outros países, ele foi desafiado por uma empresa privada, que alegava ter descoberto um método mais rápido e eficiente de identificação dos genes. Travou-se uma controvérsia, e como subproduto dela a reivindicação de patenteamento de genes mesmo antes de se descobrirem suas funções. Neste caso, o patenteamento foi finalmente descartado pelo governo norte-americano, levando a um acordo internacional nesse sentido, e a ameaça de competição pelo sequenciamento também terminou em acordo, a que aderiu a União Europeia. Como preliminar, foi uma vitória da cooperação.

É importante notar que os dilemas aqui colocados não são especulações fúteis. Quando um pesquisador exibicionista sul-coreano anunciou, alguns anos atrás, que tinha clonado um ser humano, o maior espanto não decorreu do anúncio da clonagem em si – afinal, uma ovelha havia sido clonada antes, e tem um organismo biológico tão complexo quanto o do homem –, mas o fato de ter sido clonado *um humano*. Era uma farsa, mas poucos duvidam das possibilidades práticas disto em prazo relativamente curto. O que pode impedir não é a tecnologia, mas a ética. E a ética, em uma democracia de cidadania ampliada, tem de estar alinhada ao pensamento médio da maioria da população para ser eficaz, inspirando um controle cooperativo das pesquisas.

* * *

Em um nível filosófico mais profundo, pode-se perceber que, por trás dos paradigmas em colapso, e apontando na direção de sua superação, sucumbe o paradigma fundamental que foi o esteio básico das grandes revoluções culturais, políticas e econômicas da Idade Moderna, a saber, o paradigma da liberdade individual ilimitada. O homem moderno superou as limitações teológicas e metafísicas da Idade Média dando livre curso à especulação científica, antropológica e política como expressão de seus atributos individuais. Ele sacudiu de sua consciência todos os resquícios de superstição e dogmas, confiando plenamente na razão e na liberdade de pensamento e de iniciativa para estabelecer crenças laicas.

Essa postura filosófica teve consequências na política – abolição das monarquias de direito divino e afirmação dos ideais republicanos –, na economia (concorrência em mercados livres), na produção (exploração predatória da natureza) e nas ciências

(liberdade ilimitada da pesquisa). Tudo isto ruiu, ou está ruindo. E o desmoronamento comum aponta para a mesma direção: todos estes paradigmas são filiados ao princípio ancestral da liberdade individual sem limites, isto é, da liberdade que não considera a presença, os interesses ou o direito do outro. É claro que é muito desagradável para um homem ou uma mulher laicos do século XXI admitir limites a sua liberdade individual. Contudo, eles realmente não têm escolha.

Homens e mulheres contemporâneos estão inseridos em um contexto social e político que não lhes deixa opção livre para um individualismo exacerbado: se não o limitarem segundo princípios éticos amplamente aceitos a partir de uma opção voluntária, a limitação lhes será imposta por coerção coletiva de fora para dentro. Este, aliás, no plano político, é o princípio da democracia, no qual as leis decididas por uma maioria impõem deveres, mesmo involuntários, a todos. Na economia, o liberalismo militante sempre usou uma citação fora do contexto de Adam Smith, segundo a qual a busca do interesse individual promove o interesse coletivo; agora, percebe-se claramente uma situação inversa, na qual é a busca do interesse coletivo o único caminho para promover o interesse individual. Na verdade, o que seria de interesse individual de milhões de acionistas, aplicadores e correntistas dos bancos ocidentais caso os respectivos governos, no interesse da sociedade, não os salvassem?

O princípio da liberdade individual ilimitada colapsa também, com clareza ainda maior, no que diz respeito a ações que repercutem nas mudanças climáticas e, como visto, na linhagem genética humana. Aqui quase todos estariam de acordo que a liberdade individual, de produção ou de pesquisa, tem de ter limites. De uma forma indireta, igualmente a liberdade dos Estados de promoverem a guerra está hoje condicionada e limitada pelas consequências inevitáveis para a espécie de uma guerra nuclear generalizada. Contudo, se a liberdade individual tem sido tão importante nas ciências e na economia para o progresso humano, o que irá substituí-la como motor do desenvolvimento civilizatório?

O presidente do Banco Mundial, Robert Zoelik, antes um apóstolo da imperial Associação de Livre Comércio das Américas (Alca), expôs em um artigo no *Financial Times*, tratando dos esforços para a superação da crise mundial, o conceito de que se entrou na idade da responsabilidade. Isto implica um limite à liberdade individual, uma vez que responsabilidade supõe consideração dos efeitos da própria ação sobre o outro. Entretanto, responsabilidade pode representar também uma ação unilateral, na qual o efeito sobre o outro é, sim, considerado, porém avaliado de forma centrada nos próprios valores do agente – como costumava fazer a diplomacia norte-americana. Por isso, neste capítulo, adotou-se o conceito de idade da cooperação como basilar dos novos tempos, tendo em vista o imperativo de superar de forma não unilateral a crise existente atualmente.

Além disso, responsabilidade pode ter um sentido estático, enquanto cooperação implica um processo contínuo, próprio de uma dinâmica histórica. E enquanto pode haver responsabilidade sem necessariamente cooperação, esta implica responsabilidade recíproca. Portanto, se a nova ordem depender, como parece, de decisões cooperativas, o princípio da liberdade individual ilimitada, em suas diferentes formas na economia, na política, na geopolítica, nas questões ambientais, na ciência, cederá lugar a uma ideologia que corresponde à liberdade individual limitada por uma nova ética em construção. Especificamente na economia, isto significa capitalismo limitado, ou regulado, condicionado à cooperação entre os países e neles.

Mas não significa que a concorrência de mercado, tão fundamental para o funcionamento do capitalismo, venha a ser abolida. Ela simplesmente tomará uma forma menos agressiva. Não era necessária a crise para demonstrar que muitas empresas e bancos são grandes demais para quebrar nas estruturas da economia contemporânea. O estrago social seria intolerável. O preço para que não quebrem é a crescente regulação, inclusive a estatização parcial ou total, que supõe um limite a sua liberdade operacional. Nesse sentido, é possível antever que, em oposição direta ao ideário neoliberal, o mundo pós-crise caminha mais em direção a formas de planejamento governamental que para a busca ilimitada de lucro e conquista de parcelas crescentes nos mercados. Seria a nêmesis do socialismo.

2 A INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A cooperação não é um objetivo em si. É um instrumento das nações para enfrentar ameaças comuns e criar oportunidades de desenvolvimento econômico e social para seus povos. Contudo, em face das disparidades e assimetrias socioeconômicas nacionais, só se alcançará um padrão mundial de efetiva cooperação por passos sucessivos, segundo os níveis de afinidade dos países em campos específicos, os quais possibilitem, progressivamente, uma convergência global de meios e fins, assim como de justas compensações para parceiros mais frágeis. É nesse sentido que importa conceber o projeto de integração econômica da América do Sul: um caminho de ação regional na busca do aumento do bem-estar no continente que convirja, de forma sustentável, para níveis superiores de cooperação no mundo em sintonia com os novos tempos.

Pela primeira vez em séculos, os sul-americanos nada podem esperar, no tempo presente, de modelos políticos que venham do primeiro mundo tendo em vista a crise financeira europeia e norte-americana cujo esgotamento não está à vista. Ao contrário, no curto prazo, o exemplo, sobretudo europeu, é negativo. Os compromissos iniciais do G-20 de solução da crise financeira e fiscal pela via da cooperação não foram cumpridos. Na realidade, houve um recuo para políticas nacionais e regionais que perderam a perspectiva do caráter global da crise que, por

isso mesmo, teriam de considerar uma solução também global. Os norte-americanos partiram para uma regulação fraca do sistema financeiro; os europeus tomaram suas próprias iniciativas nesta área; e a quase totalidade dos países mais desenvolvidos, de forma patética, regrediu para políticas de austeridade fiscal autofágicas.

Isso não significa que a proposta primordial de cooperação fracassou. O que malogrou foi a política que pretendeu abster-se dela, como tem sido atestado pelo próprio prolongamento da crise e o risco de uma recaída na recessão. Depois de décadas de bombardeio ideológico neoliberal, seria realmente surpreendente que, na primeira crise, por mais profunda que fosse, seus arautos e beneficiários o renegassem. Haverá inevitavelmente avanços e recuos, pois a história nunca segue um curso linear. Contudo, por tudo que foi anteriormente exposto, sabe-se com certeza que não há saída possível para a crise fora do marco da cooperação. Para a Europa, isto significa um sistema fiscal, um emissor de títulos (eurobônus), e um programa de expansão de gastos públicos comuns para ancorar o investimento público e privado, o emprego e o sistema de bem-estar social; enfim, em lugar das práticas neoliberais que inevitavelmente levariam à implosão do euro, teria de se aproximar os Estados Unidos da Europa, os quais devem responder não apenas à segurança dos investidores, que terão de suportar perdas mediante programas de reestruturação de dívidas públicas controladas, mas às demandas sociais dos povos europeus. Como tudo isto exigirá tempo, a América do Sul não pode esperar pelo exemplo de fora. Ao contrário, compete-lhe dar o exemplo pelo aprofundamento da integração, talvez inspirando a Europa a tomar caminho similar.

Há décadas que se propõe a integração sul-americana. A ideia começou a tomar corpo com a instituição da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), nos anos 1960, sucedida pelo Pacto Andino, anos 1970, e transformada em Aladi, anos 1980.

Ainda nos anos 1980, diversos acordos visando à integração entre Brasil e Argentina levariam, após a adesão de Paraguai e Uruguai, ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) em 1991. Note-se que o Pacto Andino, reunindo países dos Andes, tratava não só de integração comercial, mas também de especialização e integração produtiva, enquanto o Mercosul, limitado inicialmente a quatro países no sul do continente com posterior adesão da Venezuela – pendente de aprovação unânime dos parceiros do acordo –, tem-se focado sobretudo nos aspectos de liberação comercial e de tarifa externa comum. Mais recentemente, nos anos 2000, criou-se a Unasul, abrangendo todos os países da América do Sul, focada em aspectos políticos e de segurança. A União das Nações Sul-Americanas (Unasul) absorveu a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), uma iniciativa de planejamento da infraestrutura logística da região, e, no ano passado, foram estabelecidos, além de outros, o conselho de ministros de finanças e presidentes de bancos centrais no âmbito da Unasul, com o fim de discutir convergências nas políticas macroeconômicas.

O tempo está maduro, pois, para um passo mais ambicioso: o aprofundamento da integração econômica visando à constituição de um bloco produtivo. Isto não é mais um sonho de idealistas. É um imperativo de circunstâncias. A integração econômica é o caminho mais eficaz para a região enfrentar, a curto, médio e longo prazos, os desafios e as ameaças suscitados pela crise financeira em curso nos países industrializados avançados e que põem em risco a estabilidade econômica do mundo. Ao mesmo tempo, a integração possibilitará aos países sul-americanos explorar oportunidades de desenvolvimento econômico e social que dificilmente poderiam ser aproveitadas em uma base individual, pois esta não possibilitaria a exploração de complementaridades de suas economias e de suas sociedades, tendo em vista restrições que a crise mundial impõem aos parceiros tradicionais fora do bloco sul-americano.

A principal ameaça que empurra a América do Sul para a integração não é tanto a crise dos países avançados, mas as escolhas deliberadas de políticas econômicas não cooperativas que, na União Europeia e mais recentemente também nos Estados Unidos, apontam na direção de um prolongado processo de ajuste fiscal inibidor da retomada do crescimento sustentável em escala global. A cooperação com vistas ao socorro dos sistemas financeiros norte-americano e europeu durou apenas o tempo necessário para uma aparente recuperação da crise de 2008 e 2009; deixou, porém, como legado uma crise fiscal de grandes proporções a qual suscitou crescente reação das forças conservadoras dos dois lados do Atlântico que pressionaram historicamente pela retirada dos estímulos fiscais em um tempo que logo se revelou precipitado.

Os ajustes fiscais impostos à Grécia, à Irlanda e a Portugal, países europeus marcados pelo mercado como fronteira da crise fiscal, são de natureza estritamente contracionista, pois os pacotes financeiros de socorro visam essencialmente rolar as dívidas públicas antigas sem liberar dinheiro novo para investimentos e gastos. Ao contrário, os gastos públicos são severamente reduzidos com o intuito de contrair o mercado interno, deixando como única válvula de escape para o crescimento o aumento da demanda vinculada à suposta realização de excedentes exportáveis em um momento em que a crise mundial força todos os países a exportar mais e importar menos. Passado mais de um ano da aplicação desta panaceia, seu fracasso fica estampado na forte contração do produto interno bruto (PIB) que se verifica nestes países, tendo chegado, na Grécia, à faixa de menos 7% em uma base anual.

O mesmo padrão de ajuste imposto como condicionalidade nos socorros a Grécia, Irlanda e Portugal está sendo autoimposto por Espanha, Bélgica e Itália – nestes casos, em uma vã tentativa de escapar do rebaixamento de seus títulos públicos pelas agências de risco –, e, fora da zona do euro, pela Inglaterra. Todos, sem exceção, encontram-se em recessão ou estagnados. Toda a zona do euro, portanto, só tem como saída para retomar algum crescimento no futuro, enquanto durar

esta política coordenada pelo conservadorismo, expandir as exportações, como observado anteriormente. Seu alvo, não podendo ser ela mesma, são os mercados emergentes e os dos países em desenvolvimento que acumularam reservas. Em síntese, com grande destaque, os países da América do Sul.

Uma estratégia de defesa pelos países sul-americanos, que devem confrontar-se também com a intenção norte-americana de dobrar suas exportações em cinco anos a partir de 2010, não pode ser simplesmente levantar barreiras protecionistas individuais. Isto pode ser um expediente temporário, mas seria ineficaz dinamicamente. A defesa dinâmica é o aprofundamento da integração econômica no sentido de expandir o mercado comum a partir da exploração de nichos complementares, do cruzamento de cadeias produtivas, da especialização industrial, da transformação local da ampla base de recursos naturais existente no continente, sendo que a maioria destes é ainda hoje exportada *in natura*.

É preciso notar que não só os países que têm uma base industrial mais avançada, como Brasil e Argentina, têm a perder com a ameaça de *dumping* comercial que vem da Europa, dos Estados Unidos e também do Japão – neste caso a partir de uma advertência oficial às grandes corporações do país, feita pelo ministro da Fazenda, para que reorientassem suas exportações para os países emergentes diante da estagnação dos mais desenvolvidos. A ameaça é também sobre os médios e pequenos países do continente que têm uma justa aspiração a industrializar-se em um esquema de especialização a exemplo do que ocorreu nas pequenas nações do norte da Europa. E insista-se que a defesa e a busca da industrialização não são objetivos apenas econômicos, mas também são o caminho mais seguro para melhorar direta e indiretamente, neste caso pelos serviços associados, os mercados de trabalho da região e os níveis de bem estar das coletividades.

O Tratado de Roma, instituindo o Mercado Comum Europeu (MCE) nos anos 1950, criou na Europa o mais avançado padrão de civilização de todo o mundo em todos os tempos, ancorado em um pacto social virtuoso a partir de uma terceira via ideológica entre comunismo e liberalismo; infelizmente, a recidiva liberal agudizada pela atual crise está liquidando, na institucionalidade regressiva da União Europeia, o Estado de bem-estar social europeu.

O MCE original deveria servir de inspiração para a integração sul-americana. Em seus primórdios, teve grande peso a reação a uma ameaça geopolítica, o comunismo soviético; uma oportunidade, a união de forças produtivas do bloco inicial de seis países sob liderança franco-alemã, e um grande aliado externo, os Estados Unidos – também aqui por razões geopolíticas.

Se fosse apenas para reagir à mencionada ameaça de *dumping*, a integração sul-americana se justificaria plenamente. Porém, a crise gerou uma oportunidade única de desenvolvimento econômico sustentável para a região: tornou extremamente baratos

os investimentos em dinheiro na medida em que as taxas de juros permanecerão próximas de zero por tempo indefinido – ou pelo menos enquanto os países ricos não reorientarem suas políticas econômicas rumo à retomada do desenvolvimento.

Se, no contexto da integração, os países sul-americanos articularem empreendimentos produtivos rentáveis e politicamente seguros, não lhes faltará financiamento externo, mesmo no mercado livre. Contudo, há uma oportunidade adicional, pois se pode buscar para isto aliados estratégicos, à margem da ditadura das agências de risco. O principal deles é a China. Ela poderá representar para a América do Sul integrada o papel que os Estados Unidos desempenharam para o MCE. Com seu volume de reservas acima de 3,3 trilhões de dólares, a China tem razões estratégicas para investir em empreendimentos econômicos, primeiro, de desenvolvimento local de recursos naturais visando seu próprio mercado; segundo, na medida da expansão inexorável de seu mercado interno também para produtos industrializados, ela poderá abrir-se para um comércio externo mais equilibrado com a América do Sul, assim como os Estados Unidos fizeram com a Europa Ocidental. O processo pode ser mais rápido que o europeu: não será deixado ao livre mercado, mas dirigido por razões estratégicas de parte a parte, sobretudo se a América do Sul promover um interlocutor comum para a tomada de decisões.

As sociedades europeias não deixarão que seus governos, por razões ideológicas espúrias, retardem indefinidamente a reorientação de suas economias. Quem conheceu regimes de bem-estar social não tolerará o liberalismo radical por muito tempo. Politicamente, há uma onda ideológica regressiva na Europa e nos Estados Unidos, mas, cedo ou tarde, o jogo dialético lançará para o lixo da história desvios grotescos como o *tea party* norte-americano. Sinais disto são, por exemplo, as pressões para a criação de um eurobônus na zona do euro, cujas virtualidades podem ser consideráveis caso não resulte apenas em um instrumento estéril de segurança para aplicadores financeiros e permita o relançamento dos investimentos públicos na Europa Ocidental. Por sua vez, o movimento “ocupe Wall Street”, que se generaliza nos Estados Unidos e no mundo industrializado avançado, indica o início de uma reação popular à regressão social no plano político.

Na medida em que os países ricos se recuperem a partir de seus mercados internos, o mundo estará preparado para uma cooperação econômica global. Não antes disto, os países emergentes e em desenvolvimento não teriam legitimidade popular nem escala para reequilibrar as economias do primeiro mundo em termos liberais. Mas podem e devem cooperar no sentido de que sejam articuladas políticas econômicas convergentes de desenvolvimento econômico e social para além dos regressivos ajustes fiscais. No campo sul-americano, o Brasil e a Argentina, os dois países mais avançados da região, devem assumir claramente a liderança do processo de integração em bases progressistas, com a plena consciência de que, sendo mais ricos, devem ser mais generosos.

Finalmente, sem uma base interna de cooperação nas sociedades, será muito mais difícil seguir o caminho da integração. Mais uma vez, a inspiração vem do Tratado de Roma: em seu capítulo III, dedicado à questão social, os seis signatários originais se comprometeram a fazer convergir suas políticas sociais em torno das que estivessem mais avançadas. Este é o espírito que se espera da busca pela integração sul-americana, no sentido, também aqui, da constituição de um grande pacto social que promova e ao mesmo tempo se aproveite do desenvolvimento econômico sustentável. O Mercosul sinaliza nesta direção com suas instituições de desenvolvimento social, mas isto não passará de boas intenções enquanto não puder fundamentar-se solidamente em um programa de integração produtiva que represente, efetivamente, aumento do emprego e expansão da renda dos povos sul-americanos.

Os obstáculos imediatos ao processo de integração sul-americana são os tratados bilaterais de livre comércio assinados com os Estados Unidos por alguns países como Chile, Peru e Colômbia. Entretanto, desde que estes tratados deem margem para iniciativas integradoras paralelas no plano produtivo, haverá vantagens para adesão a um programa de integração efetiva pela via da infraestrutura logística, da especialização e do cruzamento de cadeias produtivas. Todos os países sul-americanos, sem exceção, ou possuem uma manufatura ou aspiram a tê-la como imperativo de melhorar as condições de seu mercado de trabalho. Esta manufatura ou esta legítima aspiração tendem a ser destruídas pela concorrência dos países ricos em regime generalizado de contenção fiscal e geração de excedentes exportáveis. Tratados de livre comércio com países tecnologicamente mais desenvolvidos só agravam esta ameaça, como demonstrado no livro de Há-Joon Chang, *Chutando a escada*.⁴

A integração proposta como instrumento de desenvolvimento econômico e social da América do Sul situa-se no espaço de convergência entre o Mercosul, um acordo basicamente comercial, e a Unasul, um acordo basicamente político. Este espaço, por enquanto difuso, é o da integração produtiva ou econômica. Isto foi percebido pelos estrategistas do Mercosul, que criaram dentro do bloco um Grupo de Integração Produtiva (GIP). Contudo, houve poucos avanços neste campo, e de toda forma o Mercosul é apenas parte da América do Sul. A seu turno, ao absorver a IIRSA e criar o Conselho de Ministros de Finanças, a Unasul sinalizou uma vontade efetiva de descer de sua esfera política para o terreno concreto das relações econômicas. Finalmente, sob o impulso da crise financeira mundial e das políticas restritivas que os países ricos estão usando para enfrentá-la é possível vislumbrar na integração, mais que uma ponte de sobrevivência, um caminho de prosperidade.

4. Apesar dessas restrições, como apontado no capítulo 1 e demonstrado neste com mais detalhes, virtualmente todos os países atualmente desenvolvidos (PADs) usaram ativamente políticas industrial, comercial e tecnológica (ICTs) intervencionistas para promover a indústria nascente durante o período de *catch-up*.

REFERÊNCIAS

ASSIS, J. Carlos de; TAVARES, Maria da Conceição. **O grande salto para o caos**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1985.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, p. 501-502.

CHANG, Há-Joon. **Chutando a escada**. São Paulo: Ed. Unesp, p. 35.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da guerra**. Prefácio de Anatole Rapoport. Ed. P&R. p. 46-47.

OS CONTEXTOS HISTÓRICOS E POLÍTICOS PARA A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA*

Juan Carlos Gómez Leyton

1 APRESENTAÇÃO

As sociedades latino-americanas e caribenhas, em geral, e as sul-americanas, em particular, têm estado submetidas a um profundo processo de mudanças políticas, sociais, econômicas, culturais e ideológicas, que questionaram não somente os fundamentos próprios do projeto moderno levantado no ocidente pelo capitalismo, como também – e fundamentalmente – os do projeto capitalista neoliberal vigente nos dois últimos decênios (1980-2010). De fato, durante as últimas décadas, as ciências sociais e, especialmente, a sociologia crítica, assim como a teoria política, vêm debatendo o caráter destas mudanças e tentando captar e conceituar a reconfiguração da ordem social e política regional. Alguns autores enfatizaram a abertura do projeto humano em meio a novas contingências, complexidades e incertezas, por meio do termo operativo *pós-modernidade*, *modernidade tardia*, *pós-industrialismo*, *era global* ou *modernidade reflexiva*. Outros deram maior importância às novas formas de identidade e sociabilidade, à individualização e à cultura política, bem como à constelação cosmopolita. Ao mesmo tempo, na região sul-americana – em relação aos processos de mudanças da última década –, objetiva-se social, política e culturalmente *outra modernidade*, que se expressa, por exemplo, nas propostas do “bem viver” (SENPLADES, 2010) construídas nos países andinos – especialmente no Equador e na Bolívia –, as quais redefinem as formas de fazer política exterior por intermédio da “diplomacia dos povos” (Martínez, 2010). Não obstante os pontos de controvérsia entre estas perspectivas, todos estão de acordo de que, nas décadas vindouras, se enfrentarão profundas contradições e paradoxos desconcertantes, e que se experimentarão esperanças envoltas em desespero. O que ocorre é que os sujeitos do século XXI assistem a uma mudança histórica semelhante à experimentada pelos homens e pelas mulheres no século XVI durante o Renascimento; ou o

* Agradeço a Adriana Cadena, colombiana, por sua infinita paciência para motivar, uma e outra vez, a revisão da primeira versão deste capítulo. À minha assistente de pesquisa Zulema Lara Escalante, mexicana, por ajudar-me na edição final deste. Aos editores do Ipea, brasileiros, por aceitarem publicar um texto tão distante da maneira de produzir conhecimento e reflexão sobre “nossa América”, como dizia o cubano, José Martí. Enfim, este trabalho é produto da integração cultural e acadêmica. As ideias contidas neste são de responsabilidade acadêmica e política exclusivas de seu autor e não comprometem o Ipea, nem o grupo de trabalho do Instituto de Estudos Estratégicos para a Integração da América do Sul (Intersul).

ocorrido com a revolução industrial no século XVIII; ou nos “anos loucos” das primeiras décadas do século XX. Isto levou determinados autores a sustentar que estes processos de transformação histórica constituem nada menos que o “fim da história”. Para o autor deste trabalho, no entanto, trata-se do desenvolvimento de nova revolução capitalista que revoluciona a história.

Na verdade, essa tese do “fim da história”¹ não resiste a uma análise maior. Na história, o que se conclui são as determinadas fases ou etapas históricas. Esta chegará ao seu fim somente, e quando, desaparecerem seus protagonistas e construtores – quer dizer, os homens, as mulheres, os meninos e as meninas e/ou seu material base (a natureza; em termos atuais, o planeta). O fato de que as mudanças experimentadas nos últimos trinta anos tenham transformado o transcurso histórico do desenvolvimento capitalista, tanto no âmbito mundial como regional, não constitui o fim da história, senão uma nova fase revolucionária deste. Se a frase de Karl Marx, “tudo o que é sólido desapareceu no ar” sintetiza as transformações experimentadas pelas sociedades europeias entre os séculos XVI-XVIII, a atual fase histórica pode ser sintetizada parafraseando-se o título da novela do escritor latino-americano Ciro Alegria: o mundo de hoje já não “é largo e nem alheio”.

De acordo com Terry Eagleton (2011), Karl Marx tinha razão – em sua infinita capacidade analítica da história e do capitalismo – quando mencionava que uma das peculiaridades características da burguesia capitalista é sua capacidade para revolucionar permanentemente a história. Recorde-se que a burguesia – segundo Engels, “o grande capital” – constitui-se na classe dominante no interior da sociedade capitalista (a sociedade moderna) como agente de uma série de transformações, que impulsiona tanto o modelo de produção como os meios de transporte e comunicação. Segundo Marx e Engels:

Em todos os lugares onde tenha chegado ao poder, a burguesia destruiu todas as condições [anteriormente estabelecidas] (...). A exploração mascarada com ilusões religiosas e políticas foi substituída pela exploração aberta, descarada, direta e brutal. Despojou de sua auréola todas as atividades até então respeitadas e consideradas com piedosa veneração (...). Arrancou das relações familiares o seu véu de doce sentimentalidade e as reduziu a simples relações de dinheiro (...). O transtorno contínuo da produção, a comoção interrompida de todas as condições sociais, a insegurança e a agitação distinguem a época burguesa de todas as épocas anteriores. Todas as relações sociais bem estabelecidas e imutáveis em sua inutilização (...) são dissolvidas; e todas as relações novamente estabelecidas caducam antes de ter podido tomar consistência. Tudo o que era privilegiado e estável desaparece, tudo o que era sagrado é profanado, e os homens veem-se forçados, no final das contas, a considerar com os olhos desenganados as condições de sua existência e suas relações recíprocas (Marx e Engels, 1970, tradução nossa).

1. Esta foi a hipótese apresentada pelo assessor de Estado norte-americano Francis Fukuyama (1991) no seu livro *O fim da história e o último homem*. Diversos autores criticaram ampla e profundamente a tese central de Fukuyama que assinalava o trunfo do capitalismo e da democracia liberal sobre o socialismo ou outras formas alternativas. Um dos principais críticos foi o historiador catalão Josep Fontana, que refutou esta proposta no livro *A história depois do fim da história*.

Por essa razão, a modernidade capitalista não se recusou a revolucionar a história. Trata-se da revolução permanente capitalista. Nesta condição, encontra-se, talvez, a explicação de por que o modo de produção capitalista se mantém, apesar de suas crises recorrentes e dos diversos ataques e resistências que teve de suportar ao longo de sua história. Revolucionária, enfim, emancipadora e progressista tem sido a burguesia capitalista, porque foi obrigado a romper com as diversas correntes que procuraram controlar, frear ou regular seu movimento. O capital não suportou nunca as fronteiras e nem as limitações ao seu afazer, mas, ao mesmo tempo, tem sido uma poderosa limitação e uma fronteira à configuração de ordem política, social ou econômica alternativa. Em sua fase constituinte, o capital teve de romper os estreitos moldes dos espaços feudais para potencializar o desenvolvimento do mercado interno, na direção de configurar a unidade nacional do capitalismo. Atualmente, assiste-se a uma nova ruptura, pois o capitalismo tem objetivado dissipar os estreitos moldes nacionais, por meio do processo de globalização ou mundialização. Para tais efeitos, tenta despotencializar o capitalismo nacional, transformando ou modificando a forma estatal, o Estado-nação, bem como o mercado regulamentado e centrado no espaço nacional. Há três décadas, testemunha-se, segundo Karl Polanyi, a uma segunda “grande transformação”: a instalação global do mercado.

Essa dimensão parece central ao autor deste trabalho, não somente para compreender a constituição, o desenvolvimento e as contradições do novo padrão de acumulação capitalista, mas também para uma nova formação social e política. O acúmulo de transformações econômicas, financeiras e tecnológicas – como as diversas consequências que provocaram na vida dos seres humanos, sociedade e, especialmente, na natureza – deu lugar à sociedade do risco (Beck, 1998).

Por sua vez, a configuração de uma nova estrutura de poder e denominação capitalista no âmbito mundial provocou a crise das relações de poder sobre as quais se construíram as distintas formas de Estado predominantes durante o segundo pós-Guerra. Primeiro, o Estado do bem-estar, em suas distintas modalidades, tanto no capitalismo central quanto no periférico. A crise desta forma estatal implicou, ao mesmo tempo, a crise dos regimes políticos que a acompanharam – isto é, a democracia liberal representativa ou a social-democracia. A democracia liberal – que, na opinião de Francis Fukuyama (1991), teria triunfado no âmbito mundial de maneira conjunta com o capitalismo livre-cambista –, nas últimas décadas, experimenta processo político de esgotamento. Novas formas de pensar e fazer a democracia surge tanto no capitalismo central quanto no periférico. A democracia pós-liberal impõe-se na América Latina do Sul, tanto na perspectiva conservadora como na progressista. Entre as democracias pós-liberais de caráter conservador, podem-se citar as democracias neoliberais chilena, uruguaia, brasileira, argentina e peruana, como também as democracias autoritárias neoliberais colombiana e

paraguaia; enquanto a democracia social participativa – ou seja, aquela que se localiza na perspectiva pós-liberal progressista – se encontra nos processos políticos da Venezuela, da Bolívia e do Equador.²

Essas transformações econômicas, políticas, sociais e culturais – experimentadas pelas sociedades capitalistas centrais e periféricas – têm sido interpretadas por alguns analistas como a crise terminal da “modernidade capitalista”. Carlos Antonio Aguirre Rojas, discípulo destacado de Immanuel Wallerstein, afirma a este respeito que: “depois de cinco séculos de existência a modernidade capitalista parece, por fim, estar chegando ao final de seu ciclo de vida histórica geral” (Aguirre Rojas, 2005, p. 22). Para este autor, a situação atual do capitalismo – mais que uma nova fase revolucionária, expressada na globalização do padrão de acumulação neoliberal, como é a opinião do autor deste estudo – é seu fim. Este postulado constitui a versão marxista do “fim da história”.

Esses postulados, mais que confirmar a tese do “fim da história”, dão conta da crise tanto do moderno projeto capitalista quanto do socialista, construídos durante o século XX.³ Esta afirmação sustenta que a crise histórica (a crise de estagnação ou acumulação), que experimenta o capitalismo nacional – em sua versão keynesiana-fordista –, tanto central quanto periférica, desde a década de 1960, aprofundada pela crise do petróleo de 1973 e 1975, foi resolvida pelas forças do capital, por intermédio do processo de globalização ou mundialização centrado no livre-mercado. A crise econômica da modernidade socialista, centrada na industrialização estadista sem mercado – que foi praticada e implementada na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e nos países socialistas do leste europeu –, não teve saída revolucionária semelhante à desenvolvida pelo capitalismo, tendo seu fim de maneira integral no início da década de 1990 do século passado.⁴ A modernidade socialista foi derrubada estrepitosamente porque a sociedade socialista, ou, melhor dizendo, seus dirigentes políticos não foram capazes – nem em seu momento, nem ao longo da sua história – de autotransformar-se; em outras palavras, de autorrevolucionar-se. Mudar para durar, como na novela de Lampedusa *O gatopardo*,⁵ em que se impõe a mudança como estratégia de conservação; no capitalismo, a burguesia ou o capital transforma-se revolucionando tudo. É o que se denominou a “revolução permanente” do capital. Dessa forma, conseguiu manter inalterável o mecanismo interno de seu funcionamento; o afã do lucro, de ganho e de acumulação, por meio da exploração tanto humana como material da natureza.

2. Sobre a democracia pós-liberal, pode-se consultar Benjamin Arditi (2005), José Félix Tezanos (2002), entre outros atores.

3. Sobre as formas de modernidade durante o século XX, ver Eric Hobsbawn (1998), Giovanni Arrighi (1999) e Giovanni Arrighi e Beverly J. Silver (1999).

4. Sobre a derrubada das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o socialismo real dos países da Europa do Leste, ver Colectivo de Autores (1996).

5. Uma edição dessa novela é a da Editora Portada, Santiago de Chile, 1985.

A revolução permanente capitalista ou o transformismo tem tido pleno sucesso para o processo de acumulação e expansão do capital. Entretanto, esta forma de mudar implicou modificar aspectos substantivos do projeto moderno. De fato, são as externalidades do capitalismo as que têm mudado nos últimos seis quinquênios. Está-se assistindo à configuração de uma nova forma de capitalismo; um novo tipo de economia, uma nova ordem política global, uma nova forma de sociedade e de vida pessoal, as quais diferem das fases anteriores do capitalismo. Entretanto, o núcleo interno do capitalismo mantém-se. Este não se transformou, são as formas que mudaram. Por isto, novas formas sociais, novas forças sociais e políticas, novos conflitos, novas desigualdades, emergem por toda parte.

Para analisar o entorno no qual se apresenta a situação política das sociedades latino-americanas na atualidade, o autor deste trabalho considera que é necessário abordar inicialmente o processo geral para depois analisar a situação particular da região sul-americana. São os processos econômicos e políticos, gerados tanto pela globalização capitalista quanto pela constituição da sociedade de risco, os que impõem restrições e obstáculos para os processos de integração regional.

A integração política, social e econômica regional levantou-se como forma de resistência e contenção à integração capitalista que se impõe a partir dos produtores da globalização central. As sociedades sul-americanas, em particular, e da América Latina e do Caribe, em geral, são receptoras da globalização central. Portanto, trata-se de relação assimétrica em todos os aspectos. A condição de “receptoras” faz que estas sociedades sejam extremamente frágeis e, sobretudo, claramente limitadas politicamente para impulsionar formas de integração econômicas e políticas de caráter independente e autônomas, em relação, por exemplo, à utilização soberana dos recursos naturais agrários ou minerais. Nesta direção, as propostas da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (Alba-TCP) ou da Diplomacia dos Povos – realizada pela República Bolivariana da Venezuela e pelo governo do presidente da Bolívia, Evo Morales, respectivamente – são vistas e analisadas como uma ameaça para a integração mercantil, apresentada, em seu momento, pelo governo norte-americano – por meio da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e, atualmente, pelos tratados de livre comércio (TLCs); como também para as formas de integração mercantis com o Mercado Comum do Sul (Mercosul) ou outras desta orientação.

Levando-se em consideração todos os aspectos mencionados nesta introdução, o autor deste trabalho analisará a ideia de que o mundo – para a América Latina e o Caribe, em geral, e no âmbito sul-americano, em particular – foi reduzido, estreitado, em razão da pluralidade de contatos comerciais e financeiros com o capitalismo globalizado, por meio da metáfora “o mundo já não é largo e nem alheio”, como forma de referir-se aos diferentes desafios políticos que impõe o capitalismo neoliberal global, enquanto este é uma ameaça que está devastando o planeta.

2 “O MUNDO JÁ NÃO É LARGO E NEM ALHEIO”

O escritor Ciro Alegria, em fins da década de 1950, intitulou sua nova novela com o sugestivo nome *O mundo é largo e alheio* (Alegria, 1978). Procurando, talvez, refletir as enormes distâncias que separavam a região latino-americana do restante do mundo, especialmente em relação ao mundo europeu, em que supostamente se encontrava a civilização moderna com seu progresso técnico, científico e cultural. Entretanto, apesar dos avanços nos meios de comunicação, do telégrafo, das estradas de ferro, da navegação a vapor e da aviação, não somente a América Latina, mas também o mundo, durante o século XX, foi largo e alheio para a maioria de seus habitantes.

Nos últimos trinta anos do século XX, tudo isso mudou radicalmente. Hoje, com um simples computador pessoal, é possível, a partir de uma casa localizada em qualquer lugar do planeta, comunicar-se de forma instantânea, via internet, com qualquer outro lugar do mundo, transpassando-se as fronteiras geográficas e políticas com inusitada rapidez. A tal ponto que notícias como a do atentado às torres World Trade Center, em Nova Iorque – ocorrido em 11 de setembro de 2001 –, ou o início da guerra preventiva – em março de 2003 – deram a volta ao mundo não em oitenta dias – como na novela de Julio Verne –, mas em menos de um minuto. Juntando-se a isto, grande parte da população mundial pôde ver estes acontecimentos “direto e ao vivo” por intermédio de milhões de aparelhos de televisão nos cinco continentes. O mundo já não é largo, nem alheio. Muito pelo contrário, o mundo oprime os indivíduos com sua presença permanente, durante as 24 horas do dia.

Testemunha-se a revolução das comunicações e da informação, as quais constituem a coluna vertebral do atual processo de globalização. As distâncias encurtaram-se consideravelmente; os espaços geográficos foram reduzidos; o espaço virtual comunica e aproxima os indivíduos e os põe em contato com o distante, o diferente, o desconhecido, que os aterroriza.⁶ Se algo chegou ao seu fim é, na realidade, a concepção virtual de geografia moderna.

Não somente a concepção virtual da geografia contemporânea foi modificada pela revolução comunicativa, mas também se transformou a concepção moderna de tempo, pois este se acelerou, tornou-se vertiginoso. A sequência temporal com a qual se os indivíduos cresceram, de passado, presente e futuro, foi destruída; o instantâneo apagou as fronteiras entre eles. O tempo linear, irreversível e previsível, o tempo de relógio, tão próprio do capitalismo industrial, está se destroçando. A transformação é profunda: é a mistura dos tempos. Constitui-se, segundo Castells (2002), um tempo (universo) eterno, não autoexpansivo, mas autossustentável, não cíclico, mas aleatório, não recorrente, mas incoerente; trata-se do *tempo atemporal*, que utiliza a tecnologia para escapar dos contextos de sua existência e se apropriar

6. Como uma referência aos problemas da globalização, pode-se consultar Anthony Giddens (2000) e David Held et al. (2002).

seletivamente de qualquer valor que cada conjuntura possa oferecer ao presente eterno. É por isto que o filósofo francês Jean Baudrillard (1972) sustentou que “o futuro já chegou” e que somente se vive em um eterno presente.

A desconstrução das coordenadas temporais centrais da concepção moderna da história implica viver em um presente eterno, sem possibilidade de construção do futuro. Este – entendido como a construção utópica, como projeto a construir – não tem sentido para as atuais gerações, pois já chegou com o triunfo mundial (global) do capitalismo e da democracia neoliberal. Entretanto, na primeira década do século XXI, este triunfo foi profundamente questionado, pois a história manifestou-se por intermédio de novas revoluções, revoltas e conflitos cidadãos, em todo o globo.

A atual transformação do tempo – quer dizer, da história, sob o paradigma da tecnologia da informação – é um dos alicerces da nova sociedade na qual se entra, conectando-se, de forma indissolúvel, com o surgimento do espaço dos fluxos.

De maneira que a globalização implica o desenvolvimento, por um lado, de um novo conceito de temporalidade, *o tempo atemporal*. E, por outro, *o espaço dos fluxos*. Isto não quer dizer que o tempo relógio ou as distâncias reais tenham desaparecido, mas que o tempo atemporal e os espaços dos fluxos são as coordenadas dominantes na globalização.

A globalização (mundialização) possui um movimento que a caracteriza: a circulação do capital em escala global. Na conferência referente à dimensão econômica da globalização, pela primeira vez na história, surgiu um mercado de capital unificado e global, *que funciona em tempo real*. Em outras palavras, o capital circula o globo terrestre em diferentes direções e a grande velocidade, translada-se em horas, minutos e, algumas vezes, segundos.

Favorecidos pela desregulamentação, pela ausência de intermediários e pela abertura dos mercados financeiros internos, potentes programas de informática e analistas financeiros desta área, sentados nos nós globais de uma rede de telecomunicações seletiva, realizam enormes investimentos financeiros. Conforme Castells (2002), estes são jogadores em um cassino global, uma casa de jogos eletrônica do capital globalizado. Como qualquer cassino tradicional, neste apenas participam aqueles que contam com o respaldo financeiro necessário. O número de jogadores não passa dos cinquenta. Todos jogam contra o tempo.

De fato, o tempo é crucial para que o conjunto do sistema obtenha benefícios. É a velocidade da transação, às vezes programada de maneira automática no computador para tomar decisões quase imediatas, a que gera ganhos ou perdas. Mas é também a circularidade temporal do processo, sequência incessante de compra e venda, a que caracteriza o sistema. Trata-se do *mall* global.⁷

7. *Mall*: supermercado global.

O tempo do capital global, no *mall* financeiro mundial, é apenas um. Londres, Nova Iorque e Tóquio são lugares que fixam o tempo das transações financeiras. Além disso, número significativo e crescente destas transações é baseado em realizar valor pela captura do tempo futuro nas transações presentes – como é o caso de futuros, opções e outros mercados derivados. Portanto, o capital não somente comprime o tempo, como também o absorve e vive dele – isto é, gera renda –, de seus segundos e anos digeridos. A aniquilação e a manipulação do tempo pelos mercados de capital globais, gerenciados eletronicamente, são a origem das novas formas das crises econômicas devastadoras que se aproximam no século XXI.

A compressão do tempo e do espaço supõe a compressão da história. Já não é possível identificar distintos desenvolvimentos históricos dispersos pelo globo. A multiplicidade histórica observa-se reduzida a apenas uma: a história do capital liberado globalizado. É o triunfo do capitalismo no âmbito mundial. Pela primeira vez, a história é mundial, pois tenta abarcar a todos os povos, nações e Estados dos cinco continentes. Por isto, a guerra contra o Iraque também é contra toda a humanidade, ou – diga-se, tal como afirmam Antonio Negri e Michael Hardt (2000) – é uma guerra do Império contra a multidão.

O mundo unifica-se velozmente ao compasso de portentosa força econômica que não reconhece fronteira, que é cada vez menor no tocante ao que produz em locais cada vez mais diversos e que se move com independência da territorialidade física e dificilmente se assenta nacionalmente. É a destruição do Estado-nação. Está-se diante do fim das fronteiras, como limites políticos e econômicos do capitalismo nacional. Requer-se nova forma de pensar as fronteiras políticas.

A globalização é, primeiro e principalmente, um enunciado referente aos ritmos e às características da acumulação capitalista. Trata-se da interdependência e da imbricação cada vez mais estreita das economias de inúmeros países – especialmente os do setor financeiro –, já que a liberdade de circulação de fluxos financeiros é total e faz com que este setor domine, muito amplamente, a esfera econômica.

Nessa direção, a globalização reconhece a primazia do mercado mundial sobre outras ordens socioterritoriais de expressão do capital nacional. Por isto, esta não indica a conquista de países, mas de mercados e recursos naturais. Disto decorre o fato de a globalização ser processo dinâmico que precisa de crescente liberdade e integração mundial dos mercados de capitais, tecnologia, bens, serviços e trabalho. Sua grande aspiração é transformar e fazer funcionar o mundo como um mercado total.

O principal espaço de gestão econômica da acumulação do capital coincidiu com as dimensões políticas e sociais do Estado nacional. Foi neste espaço que o capital nacional se desenvolveu. Os processos de industrialização nacionais foram a tônica, por exemplo, dos países sul-americanos. Entretanto, o padrão neoliberal de acumulação, com exceção do Brasil, acabou com esta coincidência de espaços.

Uma nova contradição caracteriza o capitalismo mundial: por um lado, os centros de gravidade das forças econômicas – que governam a acumulação – atravessaram as fronteiras dos Estados nacionais; por outro lado, não existe, no âmbito mundial, marco ou estrutura política, social, ideológica e cultural que possa dotar de coerência a gestão global do sistema. Portanto, no que diz respeito à dimensão política da gestão globalizadora, esta consiste em tentar suprimir o segundo termo da contradição (o Estado), com o objetivo de impor a gestão da sociedade pelo “mercado” como regra única. As ideologias e as práticas antiestatais radicais fazem parte desta lógica.

Apesar de a globalização ser apresentada como algo novo na história, na realidade não o é. De fato, este processo vem desenvolvendo-se paulatinamente há muitos anos, alguns autores situam seu início na década de 1950; outros, na de 1980. Mais que um ponto de partida do processo de globalização, o certo é que esta responde às condições econômicas legadas pelas “décadas de crescimento” dos anos 1950 e 1960 e, fundamentalmente, pela crise da estagflação de meados da década de 1960 do século XX. Como consequência, a globalização é e deve ser considerada como parte do processo de reprodutibilidade do modo de produção capitalista. Neste sentido, constitui uma fase a mais do capitalismo.

Ao longo de sua história, o capitalismo passou por diferentes fases expansivas e de crescimento tanto interno como externo. Recorde-se que uma das virtudes do capitalismo advertida desde cedo por seu principal analista e crítico, Karl Marx, é a capacidade do capital de revolucionar a história. Por esta razão, é correto mencionar que se está na presença da quarta revolução capitalista.⁸

8. As três grandes fases revolucionárias pelas quais transitou o capitalismo foram: i) A forma mercantilista (1500-1800), anterior à primeira revolução industrial e moldada pela hegemonia de capital mercantil nos centros atlânticos dominantes, bem como pela criação de zonas periféricas (América), cuja função pressupunha sua total aceitação da lógica da acumulação de capital; e ii) o denominado modelo clássico, surgido da revolução industrial, que definiu, a partir de então, as formas básicas de capitalismo. Por sua vez, as periferias – à América Latina se juntaram progressivamente toda a Ásia, exceto o Japão, e a África – continuaram sendo rurais e não industrializadas, e sua participação na divisão internacional do trabalho produziu-se por meio da agricultura e da produção mineral. Este traço de polarização esteve acompanhado de outro não menos importante (a cristalização e o estabelecimento de sistemas liquidamente industriais como sistemas nacionais autôcentrados) e aconteceu em paralelo à construção dos Estados nacionais. Esta forma caracterizou o sistema mundial a partir da revolução industrial; quer dizer, depois de 1800 até a Segunda Guerra Mundial. Cabe mencionar que – durante a vigência deste modelo – ,deu-se entre 1870 e 1914, um processo de expansão capitalista tão intenso quanto devastador, que foi considerado pelos teóricos como a fase superior do capitalismo (refere-se ao imperialismo); e iii) O período do pós-Guerra (1945-1980) supõe a progressiva erosão das características que foram mencionadas há pouco. Durante este período, criou-se a industrialização das periferias; processo obviamente desigual e inacabado que resultou em um fator dominante em alguns países da América Latina e, também, da Ásia. Naqueles anos, produziu-se um espetacular crescimento das economias capitalistas industriais centrais (1945-1975); trata-se dos trinta anos gloriosos do crescimento econômico. Como todo ciclo sistêmico de acumulação terminou em crise; de modo diferente das crises capitalistas anteriores de superprodução, a da década de 1970 é de estancamento do crescimento com inflação, um novo tipo de crise econômica. Simultaneamente, ocorreu o progressivo desmantelamento dos sistemas de produção nacional autôcentrados e sua recomposição como elementos constitutivos de sistema integrado de produção mundial. Esta dupla erosão supôs uma nova manifestação do aprofundamento da globalização.

A fase revolucionária mais recente é a atual globalização ou mundialização da economia capitalista de mercado, cuja expansão se manifesta a partir da década de 1980 do século passado. Este processo supõe:

- novas formas de organização social e política que vão além do Estado-nação e um novo requisito do sistema globalizado de produção;
- relações políticas e econômicas capazes de reconciliar o auge da industrialização, nas novas zonas periféricas competitivas da Ásia e da América Latina, com o objetivo de crescimento;
- uma fase de extração agrário-mineral; e
- uma relação que não seja excludente com a periferia africana, que não está implicada de modo algum em uma industrialização.

Pois bem, o predomínio da sociedade de risco neoliberal global não deve impedir os indivíduos de pensar em cenários alternativos para uma “nova ordem política mundial”, embora seja certo que existam muitos e diferentes “ordens mundiais” possíveis. Contudo, o atual sistema econômico mundial possui três características inovadoras, a saber.

1) A erosão do Estado-nação centrado em si mesmo e o consequente desaparecimento do vínculo entre a esfera da reprodução e a da acumulação, que acompanha a fragilização do controle público e social, o qual, até o momento, havia sido determinado precisamente pelas fronteiras deste Estado-nação autocentrado.

2) A erosão da grande fratura entre um centro industrializado e as regiões periféricas não industrializadas é paralela à emergência de novas dimensões de polarização.

3) A posição de um país na hierarquia global vem definida por sua capacidade para competir no mercado mundial. Aceitar esta evidência não supõe, de modo algum, compartilhar a opinião do economista neoliberal, que considera que a referida posição se deve ao resultado de adotar medidas racionais, racionalidade medida a partir do que se denomina de “leis objetivas do mercado”. Pelo contrário, o autor deste trabalho estima que a referida competitividade seja um produto complexo, no qual confluem múltiplos fatores econômicos, políticos e sociais.

Nessa luta desigual, os centros capitalistas usam seus *cinco monopólios*, que constituem os elementos centrais da desigualdade da globalização, conforme segue.

- 1) O monopólio tecnológico: requer gastos enormes que somente uma forma política organizada por cima do nacional pode enfrentar.⁹ Sem o apoio estatal – em particular, por meio de investimento e gastos militares, algo que o discurso neoliberal não menciona –, a maior parte destes monopólios não poderia perdurar.

9. Faz referência a comunidades estatais unidas, o que Negri e Hardt (2000) denominam de Império.

- 2) O controle dos mercados financeiros mundiais: os referidos monopólios possuem eficácia sem precedentes, à mercê da liberalização de normas e regras que governam seu estabelecimento. Até pouco tempo, a maior parte das economias de uma nação somente poderia circular no âmbito – em grande medida nacional – de suas instituições financeiras. Atualmente, estas economias são gerenciadas de maneira centralizada por instituições cujas operações têm alcance mundial. O que é referido é o capital financeiro; quer dizer, do componente mais mundializado do capital. A globalização financeira, longe de ser processo “natural”, torna-se extremamente frágil. Em curto prazo, apenas conduz a uma instabilidade permanente, e não à estabilidade necessária para a atuação eficiente dos processos de ajuste.
- 3) O acesso monopolista aos recursos naturais do planeta: os perigos da exploração indiscriminada destes recursos adquirem agora natureza planetária. O capitalismo, baseado em racionalidade em curto prazo, não pode superar os perigos que implicam este comportamento imprudente e indiscriminado, razão pela qual acaba reforçando os monopólios dos países já desenvolvidos. A publicitária preocupação ambiental destes limita-se a não permitir que outros países sejam tão irresponsáveis quanto os países desenvolvidos.
- 4) O monopólio dos meios de comunicação: este monopólio não apenas leva à uniformidade cultural, como também abre a porta aos novos meios de manipulação política. A expansão do mercado moderno dos meios de comunicação constitui um dos principais componentes da erosão das práticas democráticas no próprio Ocidente.
- 5) O monopólio das armas de destruição em massa: desafiado e evitado graças à bipolaridade do pós-Guerra, o monopólio é, mais uma vez, como aconteceu em 1945, posse exclusiva dos Estados Unidos. Embora exista o perigo de que a proliferação nuclear se descontrole, esta se constitui na ausência de controle democrático internacional, a única forma de lutar contra este inaceitável monopólio norte-americano.

Esses cinco monopólios, em seu conjunto, definem o marco no qual opera a lei do valor globalizada. Esta lei é a expressão abreviada de todas as condições, e não de racionalidade econômica “pura” e objetiva. O resultado final é uma nova hierarquia – mais desigual que as anteriores –, na distribuição da renda em escala mundial, que subordina as economias das periferias e as reduz à categoria de subcontratadas, sobre-exploradas e extorquidas, redimensionando sua condição extrativista. Este é o novo fundamento da polarização, que será presságio de múltiplos conflitos no futuro. Pergunta-se, então, como será o processo de integração regional neste mundo menos largo e alheio.

3 AS “CONEXÕES OU INTEGRAÇÕES” DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE COM O MUNDO¹⁰

3. 1 Primeira conexão

Sendo rigorosos, a história das formas de integração interna entre os povos da América, fundamentalmente, inicia-se bem antes da chegada dos europeus em 1492. Em duas zonas do hemisfério (a Mesoamérica e a sub-região andina), desenvolveram-se civilizações urbanas avançadas, com estruturas sociais e políticas complexas. Em ambas as áreas, o trânsito da etapa pré-urbana à civilização foi efetuado durante longos processos temporais. No século XIII, as organizações estatais e militares, que regiam tanto a Mesoamérica quanto a sub-região sul-americana, impulsionaram diversas formas de integração compulsivas de amplas zonas territoriais. Unidas, fundamentalmente, por meio dos processos de comercialização – por exemplo, os de exploração mineral e agrária. Modalidades políticas impunham-se em ambas as zonas geográficas. Na primeira, existiu durante longo tempo pluralismo de centros de poder político que rivalizavam entre si, e, somente no último século antes da conquista espanhola, surgiu um verdadeiro império baseado na hegemonia da cidade-Estado asteca de Tenochtitlán sobre os demais centros políticos.

Já nos Andes, o Império incaico foi mais orgânico e harmonioso, e estendeu-se desde regiões geográficas da Colômbia até os atuais territórios chilenos, do século XIII até inícios do século XVI. Enquanto na Mesoamérica – região de relativa escassez de recursos alimentícios – existiu dura exploração de uns grupos humanos por outros, ao mesmo tempo incentivou-se a comercialização (intercâmbio) de produtos a partir de diferentes regiões, dando origem ao mercado pré-hispânico asteca e às relações mercantis de longa distância. O Império inca, fundamentado na abundância e em magníficos sistemas de irrigação, caracterizou-se pela solidariedade, pela distribuição de bens, pela justiça social e pela ausência de mercado.

As presenças espanhola e portuguesa na América romperam ambas as formas políticas e desestruturaram as formas econômicas e as relações comerciais praticadas entre os diversos povos que formavam e integravam estas ordens sociais e políticas. Apesar de que a invasão hispânico-lusitana fez parte de vasto processo histórico europeu, essencialmente o da transição do feudalismo ao capitalismo. As duas nações ibéricas não viveram este processo revolucionário em todas as suas dimensões. Impuseram aos novos territórios estruturas mais bem medievais que modernas, e, por isto, em suas colônias americanas, instalou-se sistema pré-capitalista e hierárquico de caráter senhorial.

10. Para a elaboração dessa seção, o autor deste estudo acompanhou os trabalhos de Demetrio Boersner (1996) e Oscar Ugarteche (1997).

Durante os séculos coloniais, bem como no início do século XIX, os impérios ibéricos tiveram de defender-se da presença de novas potências protocapitalistas que haviam emergido na economia-mundo europeia e iniciavam seu processo de expansão mercantil: França, Holanda e Inglaterra. Estas potências, muito rapidamente, conceberam a ambição de intervir diretamente nas sociedades latino-americanas e tirar Espanha e Portugal de suas posições imperiais privilegiadas.

Os séculos XVI, XVII e XVIII caracterizaram-se pelo desenvolvimento de três processos significativos para a América, tanto na sua condição interna como em suas relações com o mundo externo. Em primeiro lugar, foi constituída sociedade vertical, de marcada desigualdade social e econômica, com forte componente de discriminação e exclusão racial, cuja permanência até o presente significa que as sociedades latino-americanas, apesar da ruptura emancipadora – que de maneira nenhuma significou uma revolução moderna semelhante às vividas em ambas as costas do Atlântico Norte –, postergaram e obstaculizaram seu acesso à plena modernidade, sem sofrer profundas e conflitantes mudanças sociais e culturais. Em segundo lugar, formou-se, a partir do século XVI, um padrão de dominação colonial e intervenção estrangeira, que ainda não foi superada; ao contrário, intensificou-se nas últimas décadas do século XX, como consequência da atual globalização. Em terceiro lugar, desde o período colonial, a América Latina integrou-se ao mundo como região periférica da *economia-mundo europeia*.¹¹

A primeira conexão da América com o mundo foi fundamental na configuração de sua identidade cultural, marcada desde seus inícios por vasto e profundo processo de mestiçagem biológica e cultural. A mescla de raças (branca, parda e negra) deu origem a uma mistura racial e, ao mesmo tempo, a um sincretismo cultural-religioso intenso e determinante na configuração do *ethos* cultural latino-americano.

3. 2 Segunda conexão

No começo do século XIX, no marco das revoluções liberais, os principais grupos dominantes até então, os terratenentes e os comerciantes, lideraram o primeiro processo de descolonização da região. Novos Estados configuraram-se na região latino-americana e novos poderes políticos se constituíram na economia-mundo europeia. Um e outro processo deram início à segunda conexão da América Latina com o mundo. As elites de poder (oligarquias) das nascentes repúblicas aproveitaram a nova expansão econômica da economia-mundo europeia para renovar o pacto colonialista.

11. Immanuel Wallerstein (2003), ao definir os limites da *economia-mundo europeia*, menciona que existem as economias periféricas e as externas. A periferia de uma economia-mundo é o setor geográfico desta no qual a produção é primariamente de bens de baixa categoria – isto é, de bens cuja mão de obra é pior remunerada –, mas que é parte integrante do sistema global da divisão mundial do trabalho, dado que as mercadorias implicadas são essenciais para seu desenvolvimento. Enquanto as economias externas de uma economia-mundo estão compostas por outros sistemas econômicos, com os quais uma economia-mundo mantém algum tipo de relações comerciais, baseadas, em primeiro lugar, no intercâmbio de objetos preciosos, o que às vezes tem se chamado de “comércios ricos”. De acordo com esta definição, a América espanhola e a portuguesa estavam inseridas na economia-mundo europeia.

A economia-mundo europeia, desde 1750, tinha entrado em nova fase de expansão – ao romper os limites que se haviam criado no século XVI – e começava a incorporar vastas zonas à divisão efetiva do trabalho. O ritmo desta expansão acelerou-se e, no final do século XIX e no começo do século XX, o mundo inteiro – inclusive aquelas regiões que nunca haviam feito parte da área externa da economia-mundo capitalista – foi arrasado em seu interior. As pautas deste processo de incorporação ao processo já existente de acumulação de capital foram estabelecidas em quatro novas regiões: o subcontinente índio, o Império otomano, o Império russo e a África Ocidental. A incorporação à economia-mundo capitalista, de modo geral, nunca ocorreu por iniciativa dos que eram incorporados, mas derivou-se da necessidade interna da economia-mundo de expandir suas fronteiras.

Entretanto, o processo de integração à economia-mundo industrial do século XIX combinou – com as necessidades políticas e sociais, bem como com as políticas próprias das novas repúblicas latino-americanas – de consolidar suas nascentes estruturas de poder, o que impulsionou decisivamente, às elites de poder e no poder, a renovar o pacto colonial.

Esse novo pacto neocolonial transformou a América Latina em produtora de matérias-primas para os centros da nova economia industrial, ao mesmo tempo em que os artigos de consumo alimentício nas áreas metropolitanas a fizeram consumidora da produção industrial destas áreas.

As novas funções da América Latina na economia mundial foram facilitadas pela adoção de políticas livre-cambistas. O livre-câmbio foi a fê comum de dirigentes políticos e setores dominantes locais durante o século XIX. O processo oligárquico – como se demonstrou por meio de estudos, como os de Marcelo Carmagnani (1984) e Waldo Ansaldi (2012), entre outros – foi essencialmente, extrativo primário-exportador e livre-cambista. Este projeto é muito semelhante ao novo extrativismo primário-exportador atual. Entretanto, estas elites foram incapazes de impor-se na defesa dos interesses nacionais concretos e, especialmente, dos interesses dos povos que constituem as novas nações.

Em todo o caso, essa livre mudança oligárquica foi um fator de aceleração do processo de modernização que começava a manifestar-se na América Latina. As transformações sociais impulsionadas pela modernização oligárquica trouxeram novas divisões sociais, a emergência de novos atores sociais e econômicos, bem como novas agitações políticas, sociais e culturais. O processo de modernização em fins do século XIX foi mais rápido, mas esteve acompanhado de crises de intensidade crescente. Na verdade, desde a primeira etapa de sua afirmação, a nova ordem global – ordem neocolonial, como a denomina Tulio Halperin Donghi (1986) – parece revelar os limites de suas conquistas.

Ao mesmo tempo em que se consolidava, o novo pacto colonial começava a modificar-se em favor das metrópoles. A distribuição de tarefas entre estas e as classes dominantes locais – que haviam começado por designar a estas últimas, em quase todos os casos, a produção primária e, às primeiras, a comercialização –, até mesmo no âmbito em que é mantida, adquiriu um sentido novo graças à organização cada vez menos livre dos mercados, facilitada pelas transformações técnicas, mas vinculada principalmente com a das estruturas financeiras.

Contudo, em fins do século XIX e do início do XX, o enfraquecimento das elites dominantes – em especial, terratenentes e comerciantes que haviam conduzido o processo de modernização oligárquica perante os agentes comerciais e financeiros metropolitanos –, aguçou-se pelo surgimento – com intensidade variável, conforme os casos –, por um lado, dos setores médios urbanos cada vez mais exigentes e, por outro lado, das exigências dos setores de trabalhadores incorporados a formas de atividades econômicas modernizadas. Isto deu lugar a um intenso processo de democratização política de algumas sociedades latino-americanas, o qual se desenvolveu no marco da ordem neocolonial e se impulsionou por tendências que não se opunham de modo militante à persistência desta ordem. Por isto, as exigências e as experiências democráticas seriam profundamente afetadas – assim como nas oligarquias – pela crise de 1930, que revelou, bruscamente, tanto o esgotamento do pacto neocolonial como o de ordem global fundado na primazia do imperialismo britânico anteriormente à economia-mundo europeia.

3. 3 Terceira e quarta conexão: a norte-americanização da América do Sul

Desde 1880, abriu-se – na América Latina e na ordem econômica internacional – a etapa do *imperialismo*, baseada no monopólio, na hegemonia do setor financeiro sobre os demais setores e na rivalidade acentuada pela captação de mercados de capital e fontes de matérias-primas, para apoiar a segunda fase da revolução industrial. Nesta, novos centros do poder – tais como a Alemanha, os Estados Unidos, o Japão e a Itália – posicionaram-se ao lado de impérios capitalistas da economia-mundo europeia tradicional (Inglaterra e França) e competiram com estes pelo controle sobre os mercados e os recursos da América Latina e do resto do mundo. Principalmente, a influência econômica e política dos Estados Unidos começou a deslocar e substituir a da Inglaterra a partir de 1880.

O vertiginoso crescimento do capitalismo norte-americano – caracterizado por ser áspero e pela luta de morte entre os empresários – produziu a exaltação de impulsos agressivos. Os norte-americanos sentiram-se dirigentes de um povo eleito, portadores e executores do Destino Manifesto, que impulsionava os Estados Unidos à chefia das nações e ao imperialismo (Vega, 2010; Harvey, 2007). A conquista do oeste não terminou no litoral do Pacífico, na Califórnia e no Oregon. Continuou além, através do oceano, até o Japão e a China. Do sudoeste, a marcha seguiu até o México, a América Central e toda a América Latina. Os monopolistas triunfantes

miraram além das fronteiras de seu país, e suas ideias expansionistas influenciaram a política de Washington e o pensamento das massas, educadas nos espíritos do Destino Manifesto e da Doutrina Monroe, interpretada como um chamado para que os Estados Unidos assumissem a proteção e o controle das nações mais frágeis.

Durante as duas últimas décadas do século XIX, os norte-americanos iniciaram a “conquista da América Latina” e o deslocamento dos interesses britânicos e franceses da região. Pode-se afirmar que, entre 1880 e 1932, os Estados Unidos conseguiram instalar sua influência econômica e política na região imediatamente próxima de suas fronteiras e criar um espaço de controle político e militar de plena intervenção ou intervenção direta na América Central e no Caribe.

A instalação do imperialismo norte-americano reforçou o processo de americanização da cultura latino-americana iniciado no começo do século XX.¹² Por tal se entende “a gradual adoção ao longo do tempo dos modelos de produção, consumo e *habitat* prevalentes nos Estados Unidos da América, por parte dos demais países” (Barjot, 2003, p.15). Indubitavelmente, trata-se de processo complexo e de grande amplitude, que põe em jogo grande variedade de dimensões: científicas e tecnológicas, econômicas e financeiras, sociais, políticas e culturais.

Conforme Dominique Barjot (2003), o ponto de partida desse processo pode-se situar entre os anos 1870 e 1880, quando os Estados Unidos se constituíram em modelo de referência para as diferentes sociedades integrantes da economia-mundo europeia. A Segunda Guerra Mundial serviu para demonstrar a superioridade do modelo americano, ao posicionar esse país na liderança mundial, até o dia de hoje, apesar de sua aparente decadência atual. Os diferentes aspectos compreendidos neste processo podem ser agrupados em três grandes campos temáticos.

- 1) Os fluxos de intercâmbio e seu impacto na americanização: fluxos humanos (migrações internacionais), de bens (comércio) e de capital (investimentos), mas, de igual modo, os vinculados com a revolução informática – por meio de novos meios e tecnologias da informação.
- 2) A difusão do modelo americano: a ascensão da grande corporação multidivisional, bem como o modelo de consumo massivo – com o crescimento da publicidade, o *marketing* e as técnicas de comercialização em grande escala – e a emulação dos níveis de produtividade norte-americanos.
- 3) A prevalência ou a competência de outros modelos: a europeização – seja sob o signo da Alemanha, da França ou da Itália –, a japonização (o toyotismo) e, até mesmo, antes de 1989, a sovietação (Barjot, 2003, p. 16-17).

12. Sobre o processo de “americanização” das sociedades latino-americanas ao longo do século passado, pode-se consultar a excelente compilação de Barbero e Regalsky (2003).

Ao longo do tempo, a americanização gerou certo número de oposições e resistências desde os primeiros tempos até a atualidade. Entretanto, o projeto de americanização é, sem dúvida nenhuma, mais amplo e complexo. No plano da cultura, implicou a acelerada incorporação das massas urbanas latino-americanas ao *american way of life*. O estilo de vida norte-americano transformou-se em referência para o comportamento moderno, tanto das elites latino-americanas como dos setores médios urbanos, que – desde as décadas de 1920 e 1930 em diante – assumiram que, para serem “modernos”, deveriam seguir as pautas de consumo e comportamento sociocultural desenvolvido pelos norte-americanos.

Para o sociólogo chileno Eugenio Tironi Barrios, a verdadeira mudança do Chile já se produziu e tem relação com um giro dramático para o que se poderia chamar de *paradigma norte-americano*, pois os Estados Unidos têm sido a grande fonte de inspiração do modelo de modernização liberal aplicado não somente no Chile, como também em toda a América Latina, nas últimas décadas.

Ao adotar o modelo de modernização norte-americano, a sociedade chilena quebrou a tendência latino-americana de conectar-se com a Europa, mas não apenas isto, como também algo muito mais profundo e significativo para a sociedade latino-americana em geral: fragmentou a identidade cultural latino-americana. Por esta razão, para Tironi (2005) – embora ele não seja o único a propor isto –, a América Latina deve reinventar sua identidade cultural.

Como é conhecido, o ajuste estrutural neoliberal¹³ na América Latina consistiu na desestruturação da modernização industrial, expressada na abertura ou liberalização dos mercados externos; no fim do planejamento e da intervenção econômica por parte do Estado; no deslocamento da política pelo mercado; no fim do Estado social e na sua substituição pelo Estado subsidiário ou regulador; no encerramento das políticas sociais de cobertura nacional e na sua substituição por políticas sociais focadas em grupos vulneráveis ou em risco social; na transformação dos operários em cidadãos; na passagem da segurança e da proteção social, econômica e trabalhista à falta de proteção social e econômica, à insegurança e flexibilização trabalhista, entre outros exemplos.

A neoliberalização das sociedades latino-americanas – produto dessas duas últimas conexões – implicou sua integração total e completa, sem maiores obstáculos, à sociedade neoliberal do risco.

13. A modernização neoliberal nacional, por sua vez, coincidiu com outros processos históricos que a informam, sustentam, dinamizam e influem de diferentes maneiras, proporcionando-lhes consistente complexidade histórica. De fato, o influxo e o encanto do pensamento pós-moderno; o impacto dos quatro “is” que constituem a globalização: investimento de capital em rede, informação na internet, indústria fragmentada e indivíduo global consumidor (Ohmae, 1995).

4 DA GLOBALIZAÇÃO DO RISCO NEOLIBERAL AO “BOM VIVER”

Conforme Víctor Manuel Toledo (2003, p. 31-36), “viver é perigoso”, citando Riobaldo, a personagem central do livro de Guimarães Rosa (1999), *Grande sertão: veredas*, uma das obras mestras da literatura brasileira. E nunca uma frase dita a partir de um dos tantos rincões esquecidos das áreas rurais do mundo subdesenvolvido (o seco nordeste brasileiro), adquiriu tanto significado para tanta gente em tão pouco tempo. O dia 11 de setembro de 2001 passará à história como a data em que o processo de universalização da “sociedade do risco”, o termo criado por Ulrich Beck (1998), em sua implacável análise da civilização industrial contemporânea, fechou seu ciclo. Atualmente, junto às mercadorias e às informações já globalizadas – quer dizer, distribuídas por todos os rincões do mundo –, espalhou-se um novo produto: o risco. “Tudo o que se ganha de poder por meio do chamado progresso técnico e econômico – afirma Beck (1998) – vê-se eclipsado cada vez mais pela produção de riscos”. E estas inseguranças e estes perigos não aparecem espontaneamente. Provêm das duas principais irracionalidades que hoje padece o mundo contemporâneo: a dilapidação da natureza (crise ecológica) e a exploração e marginalização de milhares de milhões de seres humanos (crise social) (Toledo, 2003, p. 31).

A globalização neoliberal do risco vem recordar que o mundo – no espaço social mundializado – já está unificado, da mesma maneira que a sociedade e a natureza já não são nada mais que as duas caras ou os dois componentes de um mesmo processo.

Essa globalização da insegurança, a qual tem seguido caminho ascendente nas últimas décadas, cobra sentido em duas vertentes: em sua dimensão ecológica, por meio dos novos fenômenos de escala global, tais como a destruição da camada de ozônio, o aumento das temperaturas e suas potenciais consequências – como a elevação do nível do mar pelo derretimento das camadas polares –, o aumento do número e da intensidade de furacões, bem como a proliferação descontrolada da contaminação da água, das costas, do ar e dos alimentos.

Em sua vertente social, o mundo foi tornando-se cada vez mais perigoso, enquanto a injustiça, a marginalização e a desigualdade se multiplicavam proporcionalmente ao aumento demográfico das maiorias. Perante as evidências da globalização, especialmente, dos efeitos da dupla crise – ecológica e social –, já cada vez menos se poderá ignorar, contornar ou negar que todos os indivíduos se transformaram em “cidadãos globais”. Quer dizer, o que afeta um setor ou uma esfera da sociedade globalizada repercute no resto e vice-versa. A estreita interdependência que a ecologia política revelou entre os fenômenos sociais e os da natureza também começou a confirmar-se, por uma ou outra via, entre os diversos setores do conglomerado humano. A lição capital do mundo globalizado é que – alguém do que cada um pense, crie ou sinta – existe uma identidade e um destino comum.

Tal como afirma Toledo, avança-se, então, para uma responsabilidade globalmente compartilhada e, por isto, para a necessidade de encontrar com urgência uma ética da solidariedade e da sobrevivência. E mais vale que assim seja, porque se viver é hoje perigoso, a perspectiva futura não parece nada lisonjeira: cada vez menos cidadãos conseguirão fugir desta terrível circunstância.

Talvez a proposta do bem viver, sugerida por bolivianos e equatorianos, seja uma resposta possível.

5 A CRISE FINANCEIRA DO CAPITALISMO GLOBAL NEOLIBERAL: QUE ESTADO?

Quando se comenta a respeito de crise de capital é necessário precisar, observa José Sánchez Parga (2009, p.115), se o capitalismo está em crise, ou se a crise é produzida pelo capital. A diferença é teórica e politicamente fundamental. No primeiro caso, ter-se-ia de perguntar o quê ou quem põe o capital em crise; no segundo, trata-se, segundo Marx, da crise necessária, produzida pelo capital em seu progressivo desenvolvimento, que este capital resolve, e da qual se fortalece. De fato, a segunda transformação neoliberal do Estado das três últimas décadas iniciou-se em consequência de uma crise de acumulação capitalista, à qual já se fez referência nas páginas anteriores. O capital encontrou solução dupla: o aumento das taxas de juros e a livre circulação de capitais, que produziram total descontrole dos mercados financeiros, ao dar início a um novo ciclo financeiro do capital.¹⁴

Essa solução desferiu o golpe de graça ao que havia sido o Estado fordista e inaugurou a soberania do mercado sobre a do Estado. Ao fim de três décadas, o modelo capitalista neoliberal entrou em crise. Novamente, o autor deste trabalho pergunta, parafraseando Sánchez Parga (2009): como saber se é o capital o que está em crise ou se é uma crise produzida por este capital, uma crise de capital? A resposta pode ser procurada a partir de critério tão óbvio como decisivo: perguntar se é o capital quem resolve sua crise e, em termos mais precisos, se é em razão dos interesses de reprodução do modelo capitalista, de suas lógicas e suas forças, que a crise se resolve.

Pouco importa quem toma as medidas para resolver a crise e implementa novos procedimentos para garantir melhor desenvolvimento do capital, mais “transparente” e

14. Sobre esse tema, tem-se escrito diversos e interessantes artigos e capítulos de livros, originados em diferentes encontros organizados para a discussão sobre a crise. Como referência, o livro de Estay, Lara y Silva (2012), no qual apresentam-se interessantes debates a respeito da crise e suas origens ou causas, dá-se o debate a respeito dos temas do modelo produtivo e desenvolvimento; se analisam os cenários sociopolíticos latino-americanos e a profundidade que adquiriu o neoliberalismo em cada um deles; e se realizam balanços a respeito do impacto da crise nas economias latino-americanas, entre outros temas. Pode consultar-se, também, a obra *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina*, coordenado por Julio Gambina (2010), na qual se agrupam interessantes trabalhos de acadêmicos como Theotonio dos Santos, Claudio Katz, Orlando Caputo, Claudio Lara, Antonio Elias, entre outros autores. No texto, analisam-se temas como a crise e suas alternativas, suas diferentes dimensões e, especialmente, na terceira parte, a crise na perspectiva latino-americana.

menos “selvagem”. Seria ingênuo pensar que os Estados e os políticos estão resolvendo politicamente a atual crise financeira do capital. Na realidade, pretendem resolvê-la economicamente – com procedimentos policiais, de polícia administrativa e legal, de controle e supervisão, de certa regulamentação –, mas sem tocar nos grandes tabus: a liberdade dos mercados, o crescimento econômico – não o produtivo, mas o financeiro – e o sigilo bancário.

A frenética mobilização do Estado em todo o mundo perante o desencadeamento da crise – bem como a precipitada, imponente e midiática atuação dos chefes de governo para acordar decisões, implementar programas e adotar medidas de quase todo tipo – poderia sugerir um retorno do Estado? Nada mais ilusório. Por trás de tantas declarações, se está diante de fragilização do Estado. Seria enganoso pensar:

- que o desenfreno e as transgressões dos mercados foram acidentais e ocasionais; e
- que as medidas adotadas pelos Estados possam regular e controlar os mercados sem afetar o modelo de desenvolvimento capitalista. A razão é óbvia: o modelo de produção capitalista não permite conservar seu capital sem seu crescimento ilimitado, e isto não pode continuar se elevando se não for por meio de sua acumulação progressiva; e tal aumento de poder do capital tem em si mesmo efeitos políticos.

A contradição entre a soberania dos Estados e a soberania dos mercados não está em jogo na atual crise. Pois a segunda impôs-se à primeira faz três décadas. Tenha-se presente que *livre-mercado* significa que o mercado se encontra livre de todo vínculo, controle e regulamentação, “liberado” à sua própria lógica e dinâmica e ao desenfreno ilimitado dos benefícios e dos lucros.

Outra das pretensões do capital é refundar o sistema financeiro para fazer transparentes os mercados. Entretanto, a “falta de transparência” do capital e do mercado é tão necessária para seu funcionamento como a simulação de lucros e a dissimulação das perdas são necessárias para as empresas e os bancos. Boa parte do contingente financeiro é produto da evasão fiscal, de dinheiro sujo e redes mafiosas, bem como da corrupção política de ditadores e governantes.

Na crise, é quando melhor se manifestam o poder do capital e a fragilidade atual do Estado. Nunca antes foi necessário que as forças do capital e os atores econômicos intervissem para resolver a própria crise; são os poderes políticos os que atuam, mas de acordo com a lógica e os interesses deste capital. Isto revela não somente o nível de consolidação do capital, mas também, principalmente, o grau de precarização do Estado. Jamais antes tinha conseguido o desenvolvimento capitalista privatizar os lucros em tão poucos e socializar as perdas em tantas milhões de pessoas. A atual crise contribui para confundir governantes e Estados,

o que obriga os mais neoliberais a tomar medidas pseudorredistributivas e pseudoprotecionistas, e às esquerdas a agarrarem-se ao consumo – de forma definitiva, ao mercado – e ao próprio crescimento econômico.

Nesse contexto de reforço e relegitimação do capital, a ideia mais repetida – não pelos atores econômicos, nem pelos agentes de mercado, mas pelos políticos e governantes – faz sentido: a confiança. Devolver e restituir a confiança aos bancos, ao sistema financeiro, aos mercados – quer dizer, ao modelo capitalista concentrador e acumulador de riqueza – seria a chave. Em nenhum momento os dirigentes políticos ligados ao capital têm falado de devolver a confiança ao Estado, às instituições democráticas e seus governos, mas da necessidade de voltar a confiar nas bolsas, nos bancos, o consumo, os mercados e os créditos. A confiança é qualidade subjetiva e emocional, produto da convivência, “uma hipótese sobre a conduta futura do outro”, mas não constitui vínculo social. Por isto, como se justifica e se consegue a confiança em uma sociedade sem vínculos sociais nem coesão interna, regida pela competitividade, pelos riscos e pelas inseguranças, bem como pela opacidade das transações mercantis? (Parga, 2009, p.118).

Desde o início da crise, os governos adotaram três grandes séries de medidas econômicas: reforçar o sistema financeiro, reforçar o sistema produtivo-empresarial e incentivar a capacidade de compra e consumo dos cidadãos. Nenhuma destas comporta o fortalecimento político. E as políticas redistributivas, as empreendidas pelos governos contra neoliberais antes da crise, de maneira nenhuma significam uma volta ao Estado keynesiano-desenvolvimentista. Nunca a redistribuição do Estado é real e efetiva, se o modo de produção de riqueza não for por si mesmo distributivo. Enquanto o modo de produção do capital – dominado por sua lógica financeira contra a economia produtiva – continue baseada na concentração e na acumulação de riqueza, a possibilidade de distribuição estará excluída. Neste contexto, as políticas e os programas redistributivos do Estado alimentam este modelo capitalista e, provavelmente, fazem que os pobres possam consumir mais e se integrem melhor no mercado, mas ainda empobrecem. Em suma, as reformas adotadas asseguram tanto a reprodução do capitalismo como a fragilização dos Estados e o novo fortalecimento de um mercado, que se revela tão indestrutível como devastador do meio ambiente e desta sociedade.

Perante esse panorama, os teóricos da fronteira – principalmente Grimson (2002), Russ Castronovo (2003), Scott Michaelsen e David Johnson (2003) e Pablo Vila (2000) – argumentam que a globalização transformou a sociedade e que, necessariamente, as ciências sociais devem incentivar um movimento epistemológico em sua análise teórica e reelaborar os conceitos de sujeito social, história, cultura, território, Estado, fronteiras, limites e margens (Podestá, 2007, p.126-127).

Entre seus principais pressupostos teóricos, afirma-se que a globalização incentiva processos de integração transfronteiriça e que, como consequência, acabou a “pureza cultural” e o mundo atual se caracteriza pelo entrecruzamento de problemas, enfoques, práticas e possibilidades cognitivas e comunicacionais. A este respeito, Russ Castronovo (2003) sustenta que o século XXI suporá um reordenamento nas análises, no qual, por exemplo, o conceito de fronteira terá de entender-se como linha ou limite que separa fenômenos diferentes, mas que entre seus limites transitam identidades culturais e situações étnicas, literárias, sexuais, linguísticas, políticas e econômicas.

A esse respeito, Pablo Vila sustenta que

A metáfora da fronteira é usada para dar conta de qualquer tipo de situação em que a ideia de limite esteja presente, isto é, qualquer espaço físico ou psíquico sobre o qual se possam pontualizar problemas de limites: fronteiras entre países, grupos étnicos, gêneros, disciplinas acadêmicas, etc. (Vila, 2002, p.102).

Nesse sentido, as fronteiras teriam múltiplos planos de análises: territoriais, raciais, de gênero, literários, políticos, militares, de identidades, agrícolas e de cidadania. Este enfoque também sustenta a tese de que as fronteiras não devem ser associadas com espaços materiais e territoriais, militares e policiais, políticos e administrativos – bem como com dispositivos de segurança, muralhas e cercas de arame –, nem se reduzem a aduanas, fluxos migratórios ou contatos entre governos ou Estados.

As fronteiras também têm relação com fatos simbólicos, identidades, nacionalismos, essencialismos culturais, multiculturalismos, micro e macrorrelatos históricos, símbolos, textos, música, literatura, objetos que viajam, vínculos, dinâmicas e experiências compartilhadas. As fronteiras são evidentes zonas de contato social, cruzamento e diálogo cultural – ainda que também sejam espaços de conflito, estigmatização de desigualdades e reprodutoras de disputas históricas –, sujeitas às influências de seus Estados e de outros.

Pablo Vila (2000) afirma que as fronteiras – de qualquer tipo – são constitutivas da vida em sociedade, pois não se pode viver fora do espaço e/ou dos critérios de classificação social e cultural. Também se questiona a potencialidade articuladora da globalização, já que abolir as fronteiras aduaneiras não significa, de modo algum, o fim das fronteiras simbólicas da nacionalidade ou das culturas. Nesta linha, argumentar-se-ia que, hoje, não se vive em um mundo de culturas singulares e no qual a condição cultural será sempre fronteira, já que transpassar um território sempre será um duplo fenômeno: por um lado, um ato administrativo, político, migratório e, inclusive, participativo – em conflitos de qualquer tipo; por outro lado, um fenômeno de mobilização cultural. De tal maneira, o conceito de fronteira não pode ter sentido inequívoco.

A respeito da situação da América Latina, quatro fatos são relevantes na hora da análise. Primeiro, a multiplicidade de fronteiras existentes e os tipo de conflitos que se desenvolvem nestas fronteiras devem entender-se no marco de um Estado que vem retirando-se de suas funções de segurança e proteção social, e reaparece desempenhando fatos associados a controles, administração e regulamentação de regiões fronteiriças. Segundo, a neoliberalização ou internacionalização da economia reconfigurou as políticas externas dos Estados nacionais, e os tem pressionado a participar em blocos ou acordos comerciais multilaterais e, também, a recorrer permanentemente a organismos internacionais na resolução de controvérsias. Os discursos oficiais e não oficiais na América Latina anunciam a dissolução das fronteiras, principalmente nos projetos como o Mercosul e/ou os acordos de livrecomércio. Mas, no plano da sociedade e da cultura, há reforço dos controles fronteiriços e aduaneiros, situação contraditória com os discursos públicos. Dessa maneira, os conflitos em regiões fronteiriças criam obstáculos à ação dos Estados vizinhos até a consolidação de sentimentos de nacionalidade abertos e flexíveis, complementares e amistosos; a situação cultural nas regiões fronteiriças apresenta sérias dificuldades para gerar sínteses culturais (Podestá, 2007, p.128).

A análise das fronteiras – ao menos, na dimensão política – constata que, de ambos os lados, os atores sociais reclamam contra seus respectivos centralismos e estreitam vínculos com suas correspondentes comunidades vizinhas, já que precisam destas para sobreviver. O paradoxo é que este tipo de comunidade ordena seus ideários de maneira muito especial e tem de diferenciar os atores sociais entre “cruzadores de fronteira”, caracterizados pelo nacionalismo e pelas condutas xenofóbicas. Este enfoque sustenta que uma adequada forma de entender os fenômenos fronteiriços, sejam políticos ou culturais, é observar ambos os lados da fronteira, os quais constituem apenas um sistema social em que não existem, necessariamente, identidades compartilhadas, mas que se trata de regiões atormentadas por conflitos e problemas. Esta situação não deve ser vista como fato anômalo e precisa ser estudada de maneira multidisciplinar.

Outro tema é a análise das identidades culturais na globalização. O pressuposto principal dos teóricos da fronteira é que a abolição das fronteiras seria um fato irreversível. Entretanto, a vida das sociedades neoliberais caracteriza-se pela contradição entre os níveis de integração social e homogeneização socioeconômica da população e a fragmentação da vida cotidiana. As transformações originadas pelo impacto da globalização parecem estar acentuando as diferenças com maior força que antes, principalmente pela procura dos sujeitos em torno de definições do nós, nos e outros. Quer dizer, definir-se não apenas por suas qualidades intrínsecas, mas também pela oposição e pela diferença dos sujeitos que são diferentes. Assim, as sociedades em geral – e, particularmente, as comunidades que vivem em situações fronteiriças – têm estratégias de sobrevivência em que prima a noção de “conjunto instrumental de identidade” (Podestá, 2007, p.128), o que lhes permite adotar múltiplas identificações para resolver contradições próprias de contextos fronteiriços.

Por último, Michaelsen e Johnson (2003, p. 54) sustentam que o desafio mais importante é construir um novo discurso que permita entender a dinâmica da globalização em cenários específicos e/ou culturas particulares. Para este efeito, é preciso superar as fronteiras nacionais e evitar os “discursos históricos que sejam verdadeiros sistemas fechados”. Estes autores reforçam a noção de fronteira como limite material, enchendo-os de sentido nacionalista, que apenas o que fazem é reforçar a fronteira como instrumento de exclusão, de separação, transformando-as em obstáculos para a integração dos povos que habitam a região determinada – por exemplo, a sul-americana. O nacionalismo fronteiriço é um limite político e administrativo para a integração.

Por isso, devem-se desenvolver estratégias para que a região se integre a partir das especificidades de economia e cultura de cada um dos seus países. O drama contemporâneo é que a inserção da América Latina na globalização se faz sobre a base de perder tudo que lhe é próprio, tanto material como cultural.

Esse último tem relação, também, com os processos de modernização frustrados dos países da América Latina. A este respeito, o tema centra-se na antiga – mas não menos atual – tese que sustenta que historicamente a América Latina tem realizado múltiplas tentativas para modernizar suas economias e culturas, processos que finalmente se têm interrompido, sendo exemplos disto as diferentes tentativas de industrialização e/ou abertura ao comércio exterior – particularmente hoje, no marco da construção de novos Estados plurinacionais de caráter social e proteção cidadã e, sobretudo, de participação. O tema parece concentrar-se na possibilidade de harmonizar projetos de outra modernização dos países, com a virtualidade da globalização capitalista em desenvolvimento e em crise. Nesta, encerram-se os principais desafios políticos, que implicam pensar novas formas de integração para a região.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE ROJAS, Carlos Antonio. **Para comprender el mundo actual**. Una gramática de larga duración. Buenos Aires: Prohistoria Ediciones, 2005.
- ALEGRÍA, Ciro. **El mundo es ancho y ajeno**. Caracas: Editorial Ayacucho, 1978.
- ANSALDI, Waldo; GIORDANO, Verónica. **América Latina: la construcción del orden**. Buenos Aires: Editorial Ariel, 2012. t. 1-2.
- ARDITI, Benjamín. **¿Democracia post-liberal?** El espacio político de las asociaciones. Barcelona: Editorial Anthropos, 2005.
- ARRIGHI, Giovanni. **El largo siglo XX: dinheiro y poder en los orígenes de nuestra época**. Madrid: Ediciones Akal, 1999.

ARRIGHI, Giovanni; SILVER, Beverly J. **Caos y orden en el sistema-mundo moderno**. Madrid: Ediciones Akal, 1999.

BARBERO, María I.; REGALSKY, Andrés M. (Eds.). **Americanización**: Estados Unidos y América Latina en el siglo XX – transferencias económicas, tecnológicas y culturales. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2003.

BARJOT, Dominique. Americanización: transferencias culturales en la esfera económica en el siglo XX. *In*: BARBERO, María I.; REGALSKY, Andrés M. (Eds.). **Americanización**: Estados Unidos y América Latina en el siglo XX – transferencias económicas, tecnológicas y culturales. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2003. p. 15-38.

BAUDRILLARD, Jean. **Pour une critique de l'économie politique du signe**. Paris: Gallimard, 1972.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo**: hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paidós, 1998.

BOERSNER, Demetrio. **Relaciones internacionales de América Latina**: breve historia. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.

CARMAGNANI, Marcello. **Estado y sociedad en América Latina**: 1830-1950. Barcelona: Editorial Crítica, 1984.

CASTELLS, Manuel. **La era de la información**: economía, sociedad y cultura. México: Siglo XXI, v. 1, 2002.

COLECTIVO DE AUTORES. **El derrumbe del modelo eurosoviético**. Visión desde Cuba. 3. ed., La Habana: Editorial Félix Varela, 1996.

DÍAZ MARTÍNEZ, Karla. Las vías de integración regional: ¿UNASUR y o diplomacia de los pueblos? Participación popular en las relaciones internacionales. **América Latina 10**: revista del doctorado en procesos sociales y políticos en América Latina, Santiago de Chile, 2º Semestre, p. 227-262, 2010.

EAGLETON, Terry. **Por qué Marx tenía razón**. Barcelona: Península, 2011.

ESTAY Reyno, Jaime, Lara, Claudio y Silva, Consuelo (Coords.). **El neoliberalismo y sus crisis**: causas, escenarios y posibles desenvolvimientos. Santiago de Chile: Editorial Heinrich Boll Stiftung; Escuela Arcis; BUAP, 2012.

FUKUYAMA, Francis. **El fin de la historia y el último hombre**. Barcelona: Planeta, 1991.

GAMBINA, Julio (Coord.). **La crisis capitalista y sus alternativas**: una mirada desde América Latina y el Caribe. Buenos Aires: CLACSO, 2010.

GIDDENS, Anthony. **Un mundo desbocado**: los efectos de la globalización en nuestras vidas. Madrid: Taurus, 2000.

GRIMSON, Alejandro. **Fronteras, naciones e identidades**: la periferia como centro. Buenos Aires: Ediciones Ciccus; La Crujía, 2002.

GUIMARAES Rosa, João. **Gran sertón**: veredas. España: Alianza Editorial, 1999.

HALPERIN DONGHI, Tulio. **Historia contemporánea de América Latina**. Madrid: Alianza Editorial, 1986.

HARVEY, David. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Ediciones Akal, 2007.

HELD, David; *et al.* **Transformaciones globales**: política, economía y cultura. México: Oxford University Press, 2002.

HOBBSBAWN, Eric. **Historia del siglo XX**. Buenos Aires: Editorial Crítica, 1998.

MARX, Carlos. **El capital**: crítica a la economía política. México: FCE, 1999.

MARX, Carlos; ENGELS, Frederico. **Manifiesto del Partido Comunista**. Moscú: Editorial Progreso, 1970.

MICHAELSEN, Scott; JOHNSON, David. **Teoría de la frontera**: los límites de la política cultural. Barcelona: Gedisa, 2003.

NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. **Empire**. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

OHMAE, Kenichi. **El fin de Estado-Nación**. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1995.

PODESTÁ, Juan. Globalización, mercado, modernismo: los debates latinoamericanos. **European review of Latin American and Caribbean studies** 83, Amsterdam, 2007.

RUSS, Castronovo. Narrativas comprometidas a lo largo de la frontera: la línea Masson-Dixon. La resistencia y la hegemonía. *In*: MICHAELSEN, Scott; JOHNSON, David. **Teoría de la frontera**: los límites de la política cultural. Barcelona: GEDISA, 2003. p. 203-227.

SANCHEZ Parga, José. El Estado del estado en la actual sociedad de mercado. **Revista nueva sociedad**, Caracas, n. 221, p. 100-119, mayo/junio 2009.

SENPLADES – Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. **Los nuevos retos de América Latina**: socialismo y sumak kawsay. Quito: SENPLADES, 2010.

TEZANOS, José Félix. **La democracia incompleta**: el futuro de la democracia postliberal. España: Biblioteca Nueva, 2002.

TIRONI, Eugenio. **El sueño chileno**. Comunidad, familia y nación. Aguilar, Santiago: 2005.

TOLEDO, Víctor Manuel. **Ecología, espiritualidad y conocimiento**: de la sociedad del riesgo a la sociedad sustentable. México: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Universidad Iberoamericana, 2003.

UGARTECHE, Oscar. **El falso dilema**: América Latina en la economía global. Lima: Fundación Friedrich Ebert; Caracas: Nueva Sociedad, 1997.

VEGA, Héctor. **La fortaleza americana**: militarización de la política en la región andina. Santiago de Chile: ARCIS; CLACSO, 2010.

VILA, Pablo. La teoría de frontera versión norteamericana: una crítica desde la etnografía. In: GRIMSON, Alejandro. **Fronteras, naciones e identidades**: la periferia como centro. Buenos Aires: Ediciones Ciccus; La Crujía, 2000. p. 99-120.

WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno sistema mundial**: la segunda era de gran expansión de la economía-mundo capitalista (1730-1850). México: Siglo XXI, 2003.

NOTAS BIOGRÁFICAS

ADRIANA ROCÍO CADENA CANCINO

Doutora em processos políticos e sociais da América Latina. Mestre em governo e assuntos públicos na Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, com sede no México. Especialista em gerência financeira. Atualmente, é diretora executiva da Fundação América Mundial e da Rede de Estudos Estratégicos para Integração da América do Sul (Intersul). Professora pesquisadora na Universidad Autónoma da Colômbia, Central e Antonio Nariño. Recentemente, publicou o livro *O tratado de livre comércio entre a Colômbia e os Estados Unidos: um tratado de assimetrias*.

DAVID LEMOR BEZDÍN

Engenheiro industrial graduado pela Universidade Estadual da Carolina do Norte (NCSC), nos Estados Unidos. É diretor da Sociedade Nacional de Indústrias do Peru e diretor de Assuntos Corporativos da Peru LNG. Consultor principal da Prospectiva 2020. Entre 2005 e 2006, foi ministro da Produção do Peru e vice-presidente executivo do Conselho Nacional de Competitividade.

ERICK LINHARES

Juiz de Direito em Roraima, é doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe (NECAR) da Universidade Federal de Roraima. Suas áreas de pesquisa são direito internacional e integração regional.

FERNANDO PORTA

Licenciado em economia política pela Universidade de Buenos Aires, com estudos de especialização de pós-graduação na Universidade de Sussex, na Inglaterra. Especialista em economia internacional e industrial. Professor titular das Universidades Nacionais de Quilmes e Buenos Aires. Eleito pelo corpo docente para assessor superior da Universidade Nacional de Quilmes (UNQ), cumpriu o mandato no período 2008-2012. É consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).

HÉCTOR CONSTANT ROSALES

Internacionalista graduado pela Universidade Central da Venezuela. Mestre em Ciência Política na Universidade Simón Bolívar. Doutor em Estudos Latino-Americanos pela Universidade de Sorbonne, na França. Diplomático de carreira, chefe e fundador da equipe de pesquisa do Instituto de Altos Estudos Diplomáticos Pedro Gual, instituição na qual foi subdiretor até 2010. Atualmente, é o negociador venezuelano no Mercosul.

JÉSICA DE ANGELIS

Mestra em relações econômicas internacionais pela Universidade de Buenos Aires. Licenciada em comércio internacional, com orientação em economia internacional, pela Universidade Nacional de Quilmes, no período 2004-2009. Realiza doutorado tipo I no Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Tecnológicas (CONICET); tese em elaboração.

J. CARLOS DE ASSIS

Economista; doutor em engenharia de produção pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor titular de economia internacional na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Foi assessor do ministro de Previdência Social, do secretário do Planejamento e do secretário da Justiça. Recentemente, publicou *La crisis de la globalización* (2008), sobre a atual crise financeira, e – em colaboração com o físico e matemático Francisco Antônio Doria – *El universo neoliberal en desencanto*, sobre o colapso da filosofia e das práticas neoliberais.

JUAN CARLOS GÓMEZ LEYTON

Historiador com especialização em política e história recente do Chile e da América Latina. Doutor em ciência política pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) do México. Realizou pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Estudos Latino-Americanos da Universidade Nacional Autônoma do México (Unam), na qual desenvolveu a pesquisa *A construção da democracia social participativa na Bolívia e no Equador: um estudo comparativo*. Atualmente, é investigador do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CONICYT), no Chile.

GERARDO CAETANO

Historiador e cientista político. Coordenador do Observatório Político no Departamento de Ciência Política, da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade da República (UdelaR). Coordenador do Programa de Pesquisas Interdisciplinares sobre Governo e Integração Regional no Centro Latino-Americano de Economia

Humana. Especialista em temas de integração regional e autor de várias publicações em sua área de especialidade.

LUCAS ARCE

Mestre em relações e negociações internacionais pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) da Argentina/Universidade San Andrés/niversidade Barcelona, Espanha. Especialista em métodos quantitativos aplicados à economia pela Universidade ORT, no Uruguai. Licenciado em ciência política pela Universidade de Buenos Aires. Professor na Universidade de Buenos Aires e na Universidad de la República de Montevideú. Desde 2008, trabalha no Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (*think tank*), como coordenador de pesquisas e pesquisador em relações internacionais.

NIVALDE JOSÉ DE CASTRO

Professor doutor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordenador do Grupo de Estudos do Setor Elétrico. Pesquisador especializado em estudos e análises dos diversos aspectos econômicos do setor elétrico, como financiamento, taxas, regulamentação, matriz, economia verde, sustentabilidade e planejamento.

PEDRO PÁEZ PÉREZ

Doutor em economia e graduado pela Universidade do Texas. Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO) e economista pela Pontifícia Universidade Católica do Equador (Puce). Presidente da Comissão Técnica Presidencial Equatoriana para o Projeto da Nova Arquitetura Financeira Regional. Foi nomeado, em outubro de 2007, ministro coordenador da Política Econômica da República do Equador. Anteriormente, foi vice-ministro da Economia entre dezembro de 2005 e abril de 2006.

RODRIGO ALVES TEIXEIRA

Mestre (2003) e doutor (2007) em economia pelo Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE) da Universidade de São Paulo (USP). Graduado em licenciatura em ciências econômicas na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, em 1999. Foi professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP – entre 2004 e 2009 – e é atualmente professor licenciado do Departamento de Economia e do Programa de Estudos de Pós-Graduação em Economia Política, na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É servidor de carreira do Banco Central do Brasil (BCB), atualmente cedido ao Ipea, em que exerce o cargo de diretor-adjunto do Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte).

WALTER ANTONIO DESIDERÁ NETO

Mestre em política internacional e comparada pela Universidade de Brasília (UnB), possui como temas de pesquisa a integração sul-americana e a cooperação Sul-Sul na política externa brasileira. Graduado em relações internacionais pela UnB em 2007, tem especialização em negócios internacionais pela FAE – Centro Universitário (2010). É pesquisador do quadro da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea desde 2010.

YUCATAN REIS

Graduado pela Escola de Administração Hoteleira da Universidade de Cornell, em Ithaca, Nova York. Exerce consultoria financeira e desenvolve vários projetos de infraestrutura. É membro da Cornell Hotel Society, da Comissão do Setor Privado na Guiana e da Câmara de Comércio de Georgetown.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laeticia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Barbara Pimentel (estagiária)

Jessyka Mendes de Carvalho Vásquez (estagiária)

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauânara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Wanessa Ros Vasconcelos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

