



Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro

Volume 3

Brasil, América Latina e África:
convergências geopolíticas
e estratégias de integração



Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro

Volume 3

Brasil, América Latina e África:
convergências geopolíticas e estratégias
de integração



Brasília – DF
2013

ISBN 978-85-60755-55-4

© Centro de Gestão e Estudos
Estratégicos (CGEE)

Centro de Altos Estudos Brasil
Século XXI

*Organização Social supervisionada pelo Ministério da Ciência,
Tecnologia e Inovação (MCTI)*

Presidente

Mariano Francisco Laplane

Diretores Pro tempore

Fernando Sarti

José Eduardo Cassiolato

Diretor Executivo

Marcio de Miranda Santos

Diretores

Antonio Carlos Filgueira Galvão

Fernando Cosme Rizzo Assunção

Gerson Gomes

Edição | *Márcio Tadeu dos Santos*

Revisão | *Anna Cristina Araújo Rodrigues*

Traduções | *Vernaculum Comunicações Internacionais /
Globo Tradução*

Diagramação | *Camila Maia e Jussara Botelho*

Capa | *Diogo Moraes*

Projeto gráfico / *Núcleo de Design Gráfico CGEE*

Catálogo na fonte

C389d

Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: Brasil,
América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de
integração. – Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos,
2013. v.3.

288 p.; il, 24 cm

ISBN 978-85-60755-55-4

1. Geopolítica. 2. Desenvolvimento. 3. Atlântico Sul. 4. Política
Externa. I. Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI. II. CGEE. II. Título.

CDU 327

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)
SCS Qd. 9, Torre C, 4º andar, Ed. Parque Cidade Corporate
CEP: 70308-200 - Brasília, DF
Telefone: (61) 3424.9600
www.cgee.org.br

Esta publicação é parte integrante das atividades desenvolvidas no âmbito do 2º Contrato de Gestão CGEE – 3º Termo Aditivo/Ação: Temas Estratégicos para o Desenvolvimento do Brasil /Subação: Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI - 51.51.16 /MCTI/2011.

Todos os direitos reservados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE). Os textos contidos nesta publicação poderão ser reproduzidos, armazenados ou transmitidos, desde que citada a fonte.
Tiragem: 600 unidades. Impresso em 2013, Gráfica Athalaia.



Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro

Volume 3

Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração

Supervisão

Gerson Gomes

Consultores

José Luis Fiori

Maria Claudia Vater

Raphael Padula

Samuel Pinheiro Guimarães Neto

Equipe Técnica

Mayra Juruá G. Oliveira (coordenação)

Carlos Antônio Silva Cruz

Hugo Paulo Vieira

Luiza Muniz Pinheiro

Os textos apresentados nesta publicação são de responsabilidade dos autores.

Sumário

Apresentação	7
--------------	---

Capítulo 1

A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o controle da Bacia do Atlântico Sul

Introdução	9
1. Grandes transformações do sistema mundial e seus impactos regionais	13
2. América do Sul: recursos, desafios e oportunidades	28
3. Atlântico Sul: recursos, desafios e oportunidades	127
4. África Subsaariana: recursos, desafios e oportunidades	152
5. Considerações finais	205
Notas e recomendações	209
Referências	212

Capítulo 2

As relações Sul-Sul da perspectiva estratégica brasileira - Relatório conclusivo do seminário internacional

O novo cenário internacional e o Sul	217
Conclusões do seminário	281
Encerramento	282

Glossário	283
Lista de figuras	285
Lista de tabelas	286

Apresentação

O Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI surgiu da ideia de se constituir um centro de excelência direcionado a dois propósitos principais: o estudo sistemático e avançado, a partir de uma perspectiva estratégica e transdisciplinar, das questões estruturais, oportunidades e opções de desenvolvimento do Brasil, no marco dos desafios postos atualmente pela crise dos modelos econômicos tradicionais e pela nova configuração da economia internacional; e a elevação da capacidade técnica e institucional do Estado brasileiro para planejar e coordenar o processo de desenvolvimento nacional, mediante a formação e capacitação de quadros, com alto padrão de qualificação e em diversos níveis profissionais e acadêmicos, para a formulação, direção e gestão estratégica das políticas públicas. Essa ideia nasceu durante a gestão de Aloizio Mercadante no Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), no ano de 2011. Impulsionada pelo ministro, foi rapidamente abraçada por professores e pesquisadores dos institutos de economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro UFRJ e da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e incorporada anualmente ao programa de atividades do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) através de seu Contrato de Gestão supervisionado pelo MCTI.

Durante a fase preparatória, desenvolvida ao longo de 2012 e 2013, foram consolidadas as relações com os institutos de economia da UFRJ e da UNICAMP e com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e foram realizadas várias atividades de pesquisa, debates e disseminação de informações. Além disso, avançou-se no desenho das atividades iniciais de formação e capacitação de quadros e, no segundo semestre de 2013, materializou-se a primeira etapa do processo de institucionalização do Centro, com a formação de uma associação civil e a implantação de seus correspondentes órgãos de governança.

Os trabalhos que ora temos a satisfação de apresentar, nos Volumes I, II e III, como parte do apoio prestado pelo CGEE a esse esforço de construção do Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, são contribuições originais sobre alguns dos principais componentes da problemática do desenvolvimento brasileiro nesse início de século e resultam dos trabalhos de pesquisa realizados por especialistas e parceiros do Centro ao longo dessa fase preparatória. As publicações sintetizam, ainda, os principais debates ocorridos nos seminários e nas oficinas técnicas ocorridos no período. Esperamos que sua leitura estimule a reflexão sobre a natureza dos desafios que o Brasil enfrenta

na atualidade e seja apenas a primeira de uma série de contribuições que o Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI possa dar ao aprofundamento e à melhor compreensão de questões estratégicas para o desenvolvimento nacional. Boa leitura!

Mariano Francisco Laplane
Presidente do CGEE



Capítulo 1

A projeção do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana e o controle da Bacia do Atlântico Sul

José Luis Fiori (coordenador)¹
Raphael Padula²
Maria Claudia Vater³

Introdução

É comum falar da existência de uma “vocação natural” de países e povos que estaria determinada, em última instância, pela geografia, pela história e nível de mobilização de suas sociedades. E sempre existiram países ou povos que atribuíram a si mesmos uma vocação superior, um “destino manifesto” de converter, civilizar ou governar os demais povos do mundo. Entretanto, quando se estuda a história mundial, descobre-se que nunca existiram povos com vocações inapeláveis, nem países com destinos “revelados”. Descobre-se também que todos os países que conseguiram projetar seu poder para fora de suas fronteiras e se transformaram em grandes potências, em algum momento, foram países periféricos ou secundários dentro do sistema mundial. Por isso, em todos os casos de poder e influência, ou mesmo de liderança, existiu um momento em que houve uma distância muito grande entre a capacidade imediata da qual o país dispunha e sua vontade ou decisão política de mudar seu lugar na hierarquia internacional. Uma distância objetiva que foi sendo superada sem voluntarismos e com planejamento e “vontade estratégica” que se sustentou de forma consistente por um longo período e independente da mudanças de governo.

Por imposição geográfica, histórica e constitucional, a prioridade número um da política externa brasileira foi sempre a América Latina, mas, na última década, esse foco regional deslocou-se para a América do Sul. Hoje, o Brasil não tem mais como sustentar seus objetivos e compromissos

1 Professor do Instituto de Economia da UFRJ e coordenador do estudo.

2 Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

3 Professora do Instituto de Estudos em Saúde Coletiva da UFRJ.

sul-americanos sem pensar e atuar simultaneamente em escala global, começando por sua presença no Atlântico Sul, incluindo seu “horizonte africano”. Dando por suposto que acabou o tempo dos “pequenos países” conquistadores, como Portugal ou Inglaterra, por exemplo, o futuro do sistema mundial dependerá, daqui para frente, de um jogo de poder entre os países continentais, como foram os casos pioneiros dos Estados Unidos e da União Soviética, no século XX, e deverão ser também o de China e Rússia e, talvez, num prazo mais longo, de Índia e Brasil, durante o século XXI, e da União Europeia, se lograr atuar como único poder soberano dentro do sistema mundial. Os EUA já ocupam o epicentro do sistema, e os outros quatro países controlam, em conjunto, cerca de um quarto do território e quase um terço da população mundial. Todos os quatro países disputam a hegemonia dentro de suas regiões e já projetam neste momento, de outra forma e com maior ou menor intensidade, seu poder econômico ou diplomático para fora de suas próprias regiões.

Numa primeira aproximação desse novo jogo mundial, o que se deve esperar, na próxima década, é que a Rússia dê prioridade à reconquista do seu antigo território e de sua zona de influência tradicional; que a China siga envolvida em sua disputa regional com os EUA, e com a Rússia e o Japão; e que a Índia se mantenha circunscrita à construção de barreiras e alianças que protejam suas fronteiras, ao norte, onde se sente ameaçada pelo Paquistão e pelo Afeganistão, e ao sul, onde se vê ameaçada pelo novo poder naval da China. Desse ponto de vista, comparado com esses três países continentais, o Brasil tem menor importância econômica do que a China e muito menor poder militar do que a Rússia ou Índia. Ao mesmo tempo, é o único desses países que não enfrenta qualquer tipo de disputa territorial com seus vizinhos, por isso, provavelmente, é o que tem maior possibilidade e espaço de projeção pacífica de sua influência e liderança dentro da sua própria região e nas circunvizinhas.

Cabe destacar que o Brasil contou, no início do século XXI, com a liderança política de um presidente que transcendeu seu país e projetou internacionalmente sua imagem e sua influência carismática, como ocorreu, em outro momento e numa outra chave, com a liderança mundial de Nelson Mandela, que foi muito além do poder real da África do Sul. Trata-se de um fenômeno passageiro, mas, no caso brasileiro, possibilitou ao país dar alguns passos importantes no período, visando aumentar sua autonomia estratégica e sua capacidade de sustentar posições internacionais com seu próprio poder político, econômico e militar, mesmo que seja no longo prazo. Nessa direção, o Brasil se posicionou, estabeleceu alianças e criou expectativas dentro do jogo de poder internacional, cuja mudança ou abandono lhe custará um preço muito alto do ponto de vista de sua imagem e de seu futuro dentro do sistema mundial.

Nos últimos dez anos, por exemplo, o Estado brasileiro definiu uma nova política de desenvolvimento e de defesa, e traçou algumas diretrizes estratégicas para o século XXI a



partir da formulação do seu Plano Nacional de Defesa (PND) e de sua Estratégia Nacional de Defesa (END), aprovados pelo Congresso Nacional, respectivamente, em 2005 e 2008. E mais recentemente, por meio de seus novos PND e END, de 2012, que ainda estão em discussão no Congresso Nacional. Nesses documentos, o Brasil define uma política externa e de defesa a partir do estabelecimento e delimitação de seu “entorno estratégico”: o espaço onde o Brasil se propõe a irradiar sua influência e a projetar sua liderança diplomática, econômica e militar, incluindo a América do Sul, a costa ocidental da África, a Antártida e o Atlântico Sul, região esta onde se concentram recursos e oportunidades, mas onde também estão presentes outras potências com seus próprios interesses e conflitos, e com suas alianças, e apoios em cada um dos países desse mesmo “entorno estratégico”.

Dentro de seu próprio território, o Brasil definiu como prioridade a ocupação econômica e a defesa da Bacia Amazônica, e da parte que lhe cabe da Bacia do Prata; além da conquista de um acesso múltiplo e contínuo à Bacia Econômica do Pacífico, por meio da construção de um sistema integrado de transporte, comunicação e defesa do território sul-americano. O Brasil lidera, atualmente, esse processo de integração física e econômica, e vem construindo um projeto comum de segurança e defesa por meio da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan). Além disso, o Brasil lidera o processo de expansão do Mercosul e sua relação com os países da Aliança Bolivariana para as Américas (Alba) em competição cada vez mais clara com a Aliança do Pacífico, liderada pelos Estados Unidos, com a participação sul-americana de Chile, Peru e Colômbia.

Com relação à África, o Brasil tem priorizado sua aproximação diplomática, econômica e militar com Nigéria, Angola e África do Sul e com alguns países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, como é o caso de Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde. O Brasil trabalhou junto com a Nigéria a favor da aprovação nas Nações Unidas da Resolução nº 41/11, de 27 de outubro de 1986, que criou a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) e vem estreitando suas relações com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), liderada também pela Nigéria. Além disso, o Brasil prioriza sua relação com a África do Sul dentro da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), mas, sobretudo, dentro do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (Ibas), criado em 2004, com a participação da Índia. Por fim, o Brasil tem relação estreita e antiga com Angola, desde sua independência, em 1974.

Finalmente, situado entre os dois continentes, a Bacia do Atlântico Sul se transformou num espaço de interesse estratégico fundamental para o Brasil, sobretudo depois da descoberta das reservas de petróleo do pré-sal dentro da plataforma marítima do Brasil, sua Amazônia Azul. A Bacia do

Atlântico Sul tem importantes recursos biológicos, minerais e energéticos tanto na costa brasileira quanto na africana ou mesmo na sua zona de jurisdição internacional. O comércio marítimo brasileiro se dá prioritariamente pelo Atlântico e representa 90% do comércio internacional do país. Além disso, cerca de 95% das reservas totais de petróleo do Brasil e 85% de suas reservas de gás natural estão no mar, assim como 90% de sua produção atual de petróleo e 75% de sua produção de gás, segundo dados da Agência Nacional de Petróleo (ANP). O Brasil possui três ilhas atlânticas e tem importante projeção sobre o território da Antártida. Entretanto, o Atlântico Sul coloca um problema estratégico complicado para o Brasil, já que se encontra, desde o século XIX, sob o controle incontestado do poder naval britânico e norte-americano. Entre 1952 e 1977, a Marinha brasileira esteve sob tutela material e estratégica dos EUA e só começou a desenvolver seu próprio planejamento autônomo a partir da denúncia do Acordo Militar com os EUA e da formulação de seu Plano Estratégico da Marinha, no ano de 1977.

O sucesso futuro dessa nova concepção estratégica do Estado brasileiro dependerá muito da evolução das transformações mundiais que estão em curso, e da maneira como o Brasil vai conseguir utilizá-las em seu favor. E tudo isso dependerá muitíssimo de sua própria persistência estratégica e do grau de mobilização e apoio que obtiver da sociedade brasileira. Ademais, o Brasil se enfrentará com seus próprios limites financeiros e com a precariedade de seu equipamento militar, em particular na disputa pelo Atlântico Sul.

Este capítulo não foi escrito com objetivos acadêmicos ou editoriais e se propõe a ser apenas um mapeamento preliminar de alguns desafios e oportunidades do Brasil na América do Sul e na África Subsaariana, assim como na Bacia do Atlântico, situada entre os dois continentes, utilizando-se de informação secundária disponível na bibliografia que aparece ao final do texto.

Além desta introdução, este capítulo contém mais seis tópicos: o segundo analisa as transformações do sistema mundial nas últimas décadas e seus impactos dentro dos grandes tabuleiros geopolíticos ao redor do mundo com ênfase particular na América do Sul. A terceira parte, da localização geopolítica e geoeconômica do Brasil dentro da América do Sul e tenta identificar os recursos e as oportunidades brasileiras dentro do continente sul-americano. O quarto discute a importância do Atlântico Sul para o Brasil e analisa os limites do Brasil e dos demais países litorâneos frente ao poder naval anglo-americano. O quinto mapeia os recursos e algumas oportunidades brasileiras na África Subsaariana. Por fim, o sexto apresenta algumas considerações finais, absolutamente preliminares, seguidas da proposta de uma agenda de pesquisa e de trabalho para o futuro.



1. Grandes transformações do sistema mundial e seus impactos regionais

1.1 A ordem mundial do pós-guerra e suas transformações

As duas Guerras Mundiais do século XX cumpriram, em conjunto, o papel de uma guerra hegemônica⁴. Entre 1860 e 1914, ocorreu uma forte redistribuição do poder e da riqueza internacional e, em 1914, um pequeno incidente deu início aos dois grandes conflitos que envolveram a maioria dos Estados e todas as grandes potências do sistema mundial que haviam participado ou que haviam sido afetadas pela redistribuição anterior do poder e da riqueza capitalista⁵. Depois de 30 anos, e após duas guerras e uma grave crise econômica, os anglo-saxões mantiveram sua centralidade, mas foram os Estados Unidos que assumiram a liderança da guerra, a partir de 1941⁶, e depois do

4 "The expression hegemonic war, have been coined by Aron; certainly he has provided an excellent definition of what Thucydites called a great war. Describing World War as a hegemonic war, Aron writes that such a war "is characterized less by its immediate causes or its explicit purposes than by its extent and the stakes involved. It affect(s) all the political units inside one system of relations between sovereign states. Let us call it, for want of a better term, a war of hegemony, hegemony being, if not the conscious motive, at any rate the inevitable consequence of the victory of at least one of the states or groups"; Thus, the outcome of a hegemonic war, according to Aron, is the transformation of the structure of the system of interstate relations", in Gilpin, R., "The theory of hegemonic war", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol 18, nº 4, *The Origin and Prevention of Sources* (Spring, 1988), pp: 591-613. "A expressão guerra hegemônica foi cunhada por Aron que, sem dúvida, apresentou uma excelente definição do que Tucídides chamou de uma grande guerra. Ao descrever a Guerra Mundial como uma guerra hegemônica, Aron escreve que esse tipo de guerra "é menos caracterizado por suas causas imediatas ou seus fins explícitos do que por sua extensão e os participantes envolvidos. Ela afeta todas as unidades políticas em um sistema de relações entre Estados soberanos. Na falta de um termo melhor, vamos chamá-la de uma guerra de hegemonia, onde a hegemonia, se não for o motivo consciente será, para todos os efeitos, a consequência da vitória de pelo menos um dos Estados ou grupos". Assim, o resultado de uma guerra hegemônica, segundo Aron, é a transformação da estrutura do sistema de relações entre estados (em Gilpin, R., "The theory of hegemonic war", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, nº 4, *The Origin and Prevention of Sources* (Spring, 1988), pp: 591-613). (Tradução nossa)

5 FIORI, J. L. (1999) Estados, moedas e desenvolvimento, in FIORI, J. L. (Org.) *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*, Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 64 e 65.

6 Com relação ao "sorpasso" da Inglaterra pelos Estados Unidos, durante a Segunda Guerra Mundial, é interessante ouvir a opinião de Virgil Jordan, presidente do National Industrial Conference Board dos Estados Unidos, a principal organização do Grande Capital Norte-Americano. São palavras pronunciadas na reunião anual da Associação dos Banqueiros de Investimento dos Estados Unidos, exatamente em dezembro de 1940: "Whatever the outcome of the war, America has embarked on a career of imperialism in world affairs and in every other aspect of her life. Even though by our aid England should emerge from this struggle without defeat, she will be so impoverished and crippled in prestige that it is improbable she will be able to resume or maintain the dominant position in world affairs which she has occupied so long. At best, England will become junior partner in a new Anglo-Saxon imperialism, in which the economic resources and military and naval strength of the United States will be the center of gravity... The spectre passes to the United States." *Commercial and Financial Chronicle*, New York, December 21, 1941). Cit in R. Palme Dutt, "Britain's Crisis of Empire", Lawrence & Wishart, London, 1949, p: 44. "Qualquer que seja o resultado da guerra, a América embarcou em uma carreira de imperialismo nas questões internacionais e em todos os outros aspectos de sua vida. Apesar de, com nossa ajuda, a Inglaterra poder sair dessa batalha sem ser derrotada, ela estará tão empobrecida e com o prestígio tão prejudicado que é improvável que consiga reassumir ou manter a posição dominante nas questões mundiais – um posto que ocupou por muito tempo. Na melhor das hipóteses, a Inglaterra será uma parceira menor em um novo imperialismo Anglo-Saxão, onde os recursos econômicos e o poderio militar e naval dos Estados Unidos serão o centro da gravidade... O espectro é transferido aos Estados Unidos". (*Commercial and Financial Chronicle*, Nova York, 21 de dezembro de 1941). Citado em R. Palme Dutt, "Britain's Crisis of Empire", Lawrence & Wishart, Londres, 1949, p: 44. (Tradução nossa)

bombardeio atômico de Hiroshima e Nagasaki assumiram a direção do processo de reconstrução e reorganização do sistema político e econômico internacional. A emergência dos EUA se deu com um projeto de hegemonia dentro do mundo capitalista, regulada e gerida por instituições multilaterais e tuteladas pelo país e seus principais aliados, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), entre outros. Por baixo dessa institucionalidade, entretanto, a engenharia da nova ordem mundial se apoiou na bipolarização geopolítica e ideológica do mundo, entre EUA e União Soviética, e na relação privilegiada dos americanos com a Inglaterra e todos os povos de língua inglesa. Também tiveram papel decisivo no funcionamento e no sucesso dessa “ordem americana” do pós-guerra a unificação europeia, sob proteção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), que se estendia também à Turquia; e a articulação econômica dos Estados Unidos com o Japão e a Alemanha. Estes dois países foram transformados em protetorados militares norte-americanos e em líderes regionais do processo de acumulação capitalista na Europa e no sudeste asiático. Esse período de “hegemonia benevolente” dos Estados Unidos durou até a década de 1970, quando os EUA sofreram vários revezes internacionais. Antes disso, porém, entre 1945 e 1970, os acordos de paz do pós-guerra pacificaram a Europa, apesar de terem deslocado o epicentro da Guerra Fria para o leste e o sudeste asiático. Os acordos de *Bretton Woods* permitiram a reconstrução da Europa e um crescimento econômico assimétrico, mas contínuo, da economia mundial, apesar de terem provocado, simultaneamente, um desequilíbrio crescente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos e uma competição econômica cada vez mais intensa entre os capitais americanos e os capitais dos demais países que haviam sido reconstruídos com a assistência norte-americana.

Na década de 1970, entretanto, os Estados Unidos foram derrotados no Vietnã e, depois do Tratado de Paz de 1973, sofreram sucessivos revezes políticos e diplomáticos no Irã e no Afeganistão; na África e na América Central. No campo econômico, os EUA enfrentaram uma pressão crescente sobre seu balanço de pagamento e sobre o dólar, até que decidiram abandonar, em 1973, o sistema monetário internacional que haviam criado em *Bretton Woods*, baseado na paridade fixa de sua moeda em ouro e na regulamentação dos sistemas financeiros nacionais. O fim de *Bretton Woods* provocou uma crise que se somou à alta dos preços do petróleo e desembocou na primeira grande recessão da economia mundial depois da Segunda Guerra. Foi uma crise dura e profunda e, por isso, se falou, na época, de uma “crise da hegemonia americana”, mas a crise dos anos 1970 foi também e ao mesmo tempo o momento e a oportunidade em que os Estados Unidos mudaram sua estratégia geopolítica e sua política econômica internacional. A nova estratégia americana, que se consolidou na década de 1980, promoveu, por sua vez, uma reversão da crise e uma reviravolta dentro do sistema mundial. Como consequência, o mundo deixou rapidamente para trás o modelo regulado de “governança global”, liderado pela “hegemonia benevolente” dos

7 FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. in TAVARES, M. C. e FIORI, J.L. (Org). *Poder e dinheiro*. Uma economia política da globalização. Petrópolis: Editora Vozes, 1997, p. 107.



Estados Unidos do pós-guerra, e foi se movendo na direção de uma nova ordem mundial com características mais imperiais do que hegemônicas, num processo acumulativo que culminou, entre 1989 e 1991, com a queda do Muro de Berlim, a vitória dos Estados Unidos na Guerra do Golfo, o desaparecimento da União Soviética e o fim da Guerra Fria.

Nos anos 1980 e 1990, a política monetária dos EUA e a desregulação generalizada dos mercados financeiros contribuíram decisivamente para o nascimento de um novo sistema monetário internacional – “*dólar-flexível*”⁸ – que já não tinha mais nenhuma base metálica e estava lastreado apenas pelo poder dos Estados Unidos e pelos seus títulos da dívida pública. Esse novo sistema transferiu para os EUA um poder monetário e financeiro sem precedente na história da economia mundial, na medida em que o país passou a arbitrar o valor de suas dívidas pelo manejo unilateral do valor da sua própria moeda. Por outro lado, no início da década de 1970, à sombra de sua derrota no Vietnã, os Estados Unidos começaram a negociar uma nova parceria asiática com a China, que engendrou o deslocamento do eixo geopolítico do mundo e uma nova fronteira de expansão da economia internacional. Além disso, o acordo entre os dois países pacificou o sudeste asiático e conferiu aos EUA a liberdade de ação necessária para levar à frente uma estratégia agressiva de escalada antissoviética e anticomunista – a “Segunda Guerra Fria” – que culminou com a derrota soviética no Afeganistão e o fim da URSS.

Na década de 1990, depois do fim da União Soviética e da Guerra Fria, o mundo parecia ter alcançado a plena unipolaridade. Falou-se no “fim da história” e se difundiu a crença no poder convergente e pacífico dos mercados e da globalização econômica, e na possibilidade de um governo mundial cosmopolita e democrático sob a liderança pacífica dos Estados Unidos. No entanto, os EUA mantiveram a mesma estratégia imperial de antes de 1991 e seguiram acumulando poder militar e econômico numa velocidade muito superior à de todos os demais países desenvolvidos. E estabeleceu um novo tipo de poder imperial, sem colônias, baseado na sua capacidade de controle e intervenção militar em todas as regiões do mundo, e na sua capacidade de condicionar toda a economia mundial por meio de sua moeda e de suas finanças. Por isso, vários analistas passaram a falar pura e simplesmente de um novo tipo de “império militar global”, como afirma Chalmers Johnson, no seu livro *The sorrows of empire*:

8 “No atual padrão dólar-flexível, os crescentes déficits em conta corrente não impõem nenhuma restrição de balança de pagamentos à economia americana. Como o dólar é o meio de pagamento internacional, ao contrário dos demais países, praticamente todas as importações dos Estados Unidos são pagas em dólar. Isso também implica que praticamente todos os passivos externos norte-americanos são denominados em dólar. Como os dólares são emitidos pelo FED, é simplesmente impossível (enquanto as importações americanas forem pagas em dólar) os Estados Unidos não terem recursos (dólares) suficientes para pagar suas contas externas. Além disso, naturalmente, é o FED que determina diretamente a taxa de juros de curto prazo do dólar, enquanto as taxas de juros de longo prazo em dólar são inteiramente dominadas pela expectativa do mercado sobre o curso futuro da taxa do FED. Portanto, como a “dívida externa” americana é em dólar, os Estados Unidos estão na posição peculiar de determinar unilateralmente a taxa de juros que incide sobre sua própria dívida externa. Como a dívida pública americana que paga os juros determinados pelo FED é o ativo financeiro de maior liquidez em dólar, ela é também o ativo de reserva mais importante do sistema financeiro internacional.” Serrano (2004), *Relações de poder e política macroeconômica americana*, de Bretton Woods ao padrão dólar-flexível, in FIORI, J.L. (Org.). *O Poder americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2011, p. 211.

Entre 1989 e 2002, ocorreu uma revolução nas relações da América com o resto do mundo. No início desse período, a condução da política externa norte-americana era basicamente uma operação civil. Mas depois, os Estados Unidos deixaram de ter política externa e têm agora um império militar. Durante esse período de pouco mais do que uma década, nasceu um vasto complexo de interesses e projetos que eu chamo de império e que consiste numa rede de bases navais permanentes, guarnições, bases aéreas, postos de espionagem e enclaves estratégicos em todos os continentes do globo.⁹

1.2 A conjuntura internacional depois do fim da Guerra Fria

De nosso ponto de vista, depois da “crise de hegemonia”, da década de 1970, os Estados Unidos redefiniram sua estratégia internacional e seguiram expandindo seu poder militar e econômico até o fim da URSS e da Guerra Fria. Após 1991, os EUA terminaram de instalar uma infraestrutura militar global no mesmo momento em que sua política econômica internacional impunha ao resto do mundo uma moeda nacional, sem base metálica, com um poder internacional sem precedente na história do sistema capitalista. Por isso, de nosso ponto de vista, nem os EUA nem o capitalismo estão vivendo qualquer tipo de “crise terminal”. E não consideramos que o declínio relativo do poder americano – com relação ao crescimento da importância econômica e política da China – venha a atingir a sua posição como *pivot* do sistema nas próximas décadas. Pelo contrário, nossa tese é a de que os Estados Unidos se transformaram na cabeça de um sistema imperial que enfrenta, neste início do século XXI, as contradições e as incertezas produzidas pela mudança do seu *status*, da condição de potência hegemônica, até a década de 1970, para a condição de potência imperial, depois de 1991.

Esse novo estatuto imperial obrigará os EUA a uma mudança na administração de seu poder global. E o mais provável é que os EUA adotem uma posição cada vez mais equidistante e arbitral em todos e em cada um dos grandes tabuleiros geopolíticos do sistema mundial, só fazendo intervenções diretas em última instância, promovendo ativamente as divisões e os equilíbrios de poder regionais, segundo o modelo clássico da administração imperial adotado pela Grã-Bretanha durante o século XIX. Isso não acontecerá sem conflito e sem guerras, e as demais potências regionais e emergentes deverão trabalhar de forma permanente para construir blocos e coalizões capazes de resistir, equilibrar e, algum dia, superar o poder global dos EUA. Mas este será o jogo a ser jogado nas próximas duas décadas: de um lado, os EUA se distanciando e só intervindo em última instância; de outro, as demais potências regionais tentando escapar do cerco americano por meio de coalizões de poder que venham a neutralizar o divisionismo estimulado pelos EUA.

De qualquer maneira, é impossível saber exatamente como será administrado esse novo tipo de império, porque ele não é colonial e terá que conviver com 195 Estados e economias nacionais que

⁹ JOHNSON, C. *The sorrows of empire*. New York: Metropolitan Books, 2004, p. 22-23.



são ou se consideram soberanos. A própria expansão do poder americano segue fortalecendo novas potências emergentes que deverão competir com os EUA nas próximas décadas pelas hegemonias regionais no mundo. Nessa direção, cabe lembrar que a vitória de 1991 não foi apenas americana, mas também da Alemanha e China, e representou uma perda de posição relativa da França, da Grã-Bretanha e do próprio Japão. Por outro lado, o desaparecimento da URSS e o fortalecimento da China obrigaram a Índia a assumir uma nova postura internacional; e a derrota da URSS recolocou a Rússia de volta no mapa da geopolítica das nações na condição de uma ex-potência que luta pela reconstituição de seu território e de sua zona de influência. Além disso, no início do novo século, as guerras do Iraque e do Afeganistão, e as mudanças no norte da África, redefiniram as posições relativas dos países da Ásia Central e do Oriente Médio. A expansão econômica do sistema mundial aumentou a importância regional da Turquia, do Brasil, da África do Sul e da Indonésia, entre outros. Por isso, é importante sublinhar as dificuldades e incógnitas próprias desse novo tipo de poder imperial que não exclui a possibilidade de derrotas ou fracassos militares localizados dos EUA, nem exclui a repetição de crises financeiras, como a de 2008, que tudo indica ter sido mais uma crise cíclica, própria do sistema monetário internacional que se formou a partir da década de 1970, e que é, por excelência, contraditório e instável. Dentro desse sistema, toda crise financeira interna da economia americana deverá afetar sempre, em maior ou menor grau, toda a economia mundial pela corrente sanguínea do “dólar-flexível” e das finanças globalizadas. Mas essas crises não deverão alterar, em princípio, a hierarquia econômica internacional, enquanto o governo e os capitais americanos puderem repassar seus custos para terceiros países, e puderem manter sua capacidade de superação e seu controle monopólico da “ponta” da inovação tecnológica, sobretudo no campo militar. Há que compreender de uma vez que todas as grandes crises após a Segunda Guerra Mundial foram provocadas pela expansão vitoriosa e não pelo declínio do poder americano. Mas não há dúvida de que a nova engenharia da economia mundial, criada pela associação entre as economias americana e chinesa, contribuiu para transformar a Ásia no principal centro de acumulação capitalista do mundo e também para transformar a China numa economia nacional com poder de gravitação sobre a economia mundial equivalente ao dos Estados Unidos. Esta nova geoeconomia internacional e seu imenso potencial de crescimento aumentaram a intensidade da competição intercapitalista. E hoje já se pode falar de uma nova corrida imperialista, cujo espaço preferencial será a África. Essa nova corrida imperialista provocará um aumento dos conflitos localizados entre os principais Estados e economias do sistema, mas não está no horizonte uma nova “guerra hegemônica”. Daqui para frente, o que é essencial para o novo poder imperial americano é impedir que alguma potência regional ameace a supremacia naval dos EUA em qualquer lugar do mundo e, sobretudo, impedir que ocorra uma “guerra hegemônica” capaz de atingir a sua supremacia militar global.

Por fim, é possível dizer, com relação ao Brasil, em particular, que o país conquistou um razoável grau de autonomia na primeira década do século XXI e entrou para o grupo dos Estados e das economias nacionais que fazem parte do “calidoscópio central” do sistema, onde todos

competem com todos, e todas as alianças são possíveis, em função dos objetivos estratégicos do país e da sua proposta de mudança do próprio sistema internacional. Essa nova importância política e econômica deverá crescer de forma contínua nas próximas décadas na América do Sul e no Atlântico Sul, incluindo o sul da África, mas o Brasil seguirá sendo um país sem capacidade de projeção global de seu poder militar.

1.3 Os impactos regionais das mudanças do pós-Guerra Fria

A nova configuração política e econômica internacional, construída depois do fim da Guerra Fria, vem produzindo efeitos e criando oportunidades diferenciadas dentro das várias regiões e dentro de cada um dos tabuleiros geopolíticos e geoeconômicos ao redor do mundo. Em termos muito sintéticos:

- 1) Começando pela Europa, onde teve início a história do sistema interestatal capitalista e que ainda detém o *software* do atual sistema mundial. Depois de 1991, aumentou o número de sócios da União Europeia, bem como a extensão territorial coberta pela Otan, mas, depois do fim da Guerra Fria e da reunificação da Alemanha e de uma grande euforia ideológica que durou toda a década de 1990, a União Europeia chegou a um impasse e aproximou-se cada vez mais da paralisia estratégica e decisória. E está cada vez mais visível o núcleo duro do impasse: a União Europeia não dispõe de um poder central unificado e homogêneo capaz de definir e impor objetivos e prioridades estratégicas ao conjunto de seus associados. Além disso, está cada vez mais dividida entre os diferentes projetos para a Europa - da França, Grã-Bretanha e Alemanha, que são seus Estados líderes e têm entre si divergências estratégicas seculares. Divergências que ficaram adormecidas até o fim da Guerra Fria, mas que reapareceram depois com a reunificação da Alemanha e o ressurgimento da velha Rússia, dentro do cenário geopolítico europeu. Com a reunificação, a Alemanha se transformou na maior potência demográfica e econômica do continente e passou a ter uma política externa mais autônoma, centrada nos seus próprios interesses nacionais. Nessa linha, vem se envolvendo cada vez mais com a hegemonia da Europa central e, ao mesmo tempo, estabelecendo laços cada vez mais extensos com a Rússia, estratégia que recoloca a Alemanha no epicentro da luta pela hegemonia dentro de toda a Europa, ofusca o papel da França e desafia o americanismo da Grã-Bretanha.

Por outro lado, com relação à Rússia, é importante lembrar que não houve um acordo de paz depois do fim da URSS e da Guerra Fria que definisse claramente as suas perdas e reparações. De fato, o território soviético não foi atacado, seu exército não foi destruído e seus governantes não foram excluídos ou punidos. A despeito disso, durante toda a década de 1990, os Estados Unidos e a União Europeia, junto com a Otan, incentivaram



a autonomia dos países da antiga zona de influência soviética e promoveram ativamente o desmembramento do território russo, começando por Letônia, Estônia e Lituânia e seguindo por Ucrânia, Bielorrússia, Balcãs, Cáucaso e os países da Ásia central. Em 1890, o império russo, construído por Pedro, o Grande, e Catarina II, no século XVIII, tinha 22.400.000 km² e 130 milhões de habitantes. Era o segundo maior império territorial contínuo da história da humanidade e uma das cinco maiores potências da Europa. No século XX, durante o período soviético, o território russo se manteve do mesmo tamanho, sua população chegou a 300 milhões de habitantes e a URSS se transformou na segunda maior potência militar e econômica do mundo. Hoje, a Rússia tem 17.075.200 km² e apenas 152 milhões de habitantes, ou seja, na década de 1990, o país perdeu cerca de 5.000.000 km² e aproximadamente 140 milhões de habitantes. Apesar disso, ainda mantém seu arsenal atômico, junto com a decisão cada vez mais explícita de retomar seu lugar e sua importância dentro do continente eurasiático. Do outro lado do tabuleiro, desde 1991, os Estados Unidos e a União Europeia tutelaram a desmontagem do território soviético e lideraram a expansão da Otan na Europa central. Essa ofensiva estratégica da Otan e da União Europeia, e a sua intervenção conjunta nos Balcãs, foram uma humilhação para os russos. Provocaram uma reação imediata e defensiva que começou com o governo de Vladimir Putin, em 2000, e seguiu nos anos seguintes com a recentralização do poder do Estado e da economia russa com a retomada do seu complexo militar-industrial, com a nacionalização de seus recursos energéticos e com a definição de uma nova doutrina estratégica do Estado russo que autoriza o uso de armamento nuclear em caso de ataque – ainda que convencional – à Rússia.

Nos próximos anos, não é impossível que Alemanha e Rússia busquem uma aproximação mais estreita, uma vez que a Rússia é a maior fornecedora de energia da Alemanha e de toda a Europa, além de ser a segunda maior potência atômica do mundo. E a Alemanha tem condições de fornecer à Rússia a tecnologia e os capitais dos quais o país necessita para recuperar o dinamismo econômico indispensável a uma grande potência. Tal aproximação afetará radicalmente o futuro da União Europeia e suas relações com os Estados Unidos, e não é improvável que traga de volta a competição geopolítica dos Estados europeus que foram os fundadores do atual sistema mundial. Mas o movimento decisivo ainda está nas mãos dos EUA, que continuarão sendo o pivot militar da Europa por muito tempo. Existem pelo menos duas grandes alternativas no horizonte estratégico do poder imperial americano, tendo presente que os EUA já controlam as forças da Otan e os arsenais atômicos de Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Turquia. A primeira é manter a estratégia clássica, definida por Halford Mackinder no início do século XX. A mesma estratégia que foi seguida pela Grã-Bretanha durante o século XIX e pelos EUA

após o fim da Segunda Guerra Mundial: cercar a Rússia e impedir de todas as maneiras a sua aproximação da Alemanha. Esta foi de novo a opção dos EUA após o fim da Guerra Fria com a incorporação militar da Europa central à Otan e o estabelecimento de bases militares americanas nos territórios da Ásia central como forma de apoio às guerras do Iraque e do Afeganistão. Mas existe a possibilidade de uma segunda alternativa, mais inovadora e ousada, que poderia redesenhar o mapa geopolítico da Europa e do mundo com efeitos imediatos sobre a geopolítica da Ásia Central e do Oriente Médio. Os EUA promoveriam um acordo de médio prazo de pacificação da fronteira russa, junto com uma acomodação negociada com o Irã, envolvendo o apoio da Rússia e a simpatia implícita da Alemanha. Sendo assim, a Rússia daria uma contribuição decisiva para a estabilização da Ásia central e do Oriente Médio. Nesse caso, mediante uma negociação envolvendo o Irã e a Turquia com vistas à construção de um novo equilíbrio de poder regional. Em troca disso, a Rússia teria o apoio norte-americano para retomar sua zona de influência e reconstruir sua hegemonia nos territórios perdidos depois da Guerra Fria, desde que fosse sem o uso das armas e pelo caminho do mercado e das pressões diplomáticas, como foi permitido, e aconteceu, com Alemanha e Japão a partir da década de 1950. Essa aliança estratégica com a Rússia ajudaria a bloquear a expansão chinesa e envolveria o apoio econômico americano ao desenvolvimento do capitalismo russo com vistas à superação do seu viés atual de natureza “primário-exportadora”.

- 2) No leste e sudeste asiático, o sistema de Estados e economias nacionais lembra, cada vez mais, o velho modelo europeu de acumulação de poder e riqueza que está na origem do atual sistema mundial. É a zona de maior dinamismo econômico dentro do sistema mundial e, ao mesmo tempo, é onde está em curso a competição mais intensa e explícita pela hegemonia regional, envolvendo suas velhas potências imperiais, China, Japão e Coreia, mas também Rússia e Estados Unidos. Até os anos 1930, o Japão foi o aliado principal da Grã-Bretanha no sudeste asiático e depois também dos Estados Unidos até a invasão japonesa da China, em 1938. Durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se opuseram à invasão japonesa e se aproximaram da China, patrocinando sua participação na reunião tripartite de Moscou, na qual foi convocada a Conferência de São Francisco, e depois patrocinaram a inclusão da China no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Com o começo da Guerra Fria e com a vitória da Revolução Chinesa, seguida pelas guerras da Coreia e do Vietnã, o Japão foi “reabilitado” e transformado em “protetorado militar” dos Estados Unidos, com uma posição econômica importante dentro da hegemonia americana no sudeste asiático. Mas, a partir da década de 1970, a mudança da estratégia internacional dos Estados Unidos e sua reaproximação com a China alteraram essa arquitetura regional montada após a Segunda Grande Guerra. Hoje, não há dúvida de que a grande novidade geopolítica do leste e sudeste asiático é produto direto da expansão econômica da China e de sua disposição crescente de lutar pela hegemonia política e militar regional. Do ponto de vista geopolítico,



o mais provável – até 2030 – é que a China se restrinja à luta pela hegemonia no sudeste asiático e no Pacífico Sul, mantendo-se fiel à sua estratégia atual de não provocar nem aceitar nenhum tipo de confronto fora de sua zona de influência. Mas, se a China seguir o caminho passado de todas as grandes potências do sistema interestatal capitalista, o mais provável é que tenha que combinar, em algum momento, a sua nova centralidade econômica mundial com algum tipo de expansão política e militar para fora de sua própria região imediata. A China tem uma posição geopolítica híbrida, com um território interior amplo e cercado, e uma fronteira marítima muito extensa, o que pode se transformar numa dupla fonte de insegurança ou numa dupla frente de expansão, dependendo da estratégia de longo prazo do Estado chinês. No curto prazo, entretanto, a China ainda não conta com um poder naval capaz de se impor ao controle norte-americano do Pacífico Sul. Sem poder naval, a China não irá muito longe. E passarão muitos anos ainda para que a China venha a ter um poder naval capaz de ameaçar o controle marítimo global da Marinha norte-americana. O próprio Japão tem uma capacidade naval maior do que a da China. E, com certeza, os EUA deverão incentivar o aumento do poder militar do Japão e da Coreia com vistas a um equilíbrio de poder regional que contenha a China.

- 3) Se os EUA refizerem suas relações com a Rússia, como já dissemos, estarão promovendo também uma mudança no equilíbrio de poder no Oriente Médio e na Ásia central, onde se situam os principais conflitos e as principais dificuldades americanas neste início do século XXI. Para começar, terão que reconhecer o papel central do Irã como a potência militar com capacidade de condicionar os desdobramentos políticos e geopolíticos do Golfo Pérsico, da Palestina e também do Afeganistão e do Paquistão, com ou sem o domínio da tecnologia atômica e a posse de um modesto arsenal nuclear. Esse reconhecimento americano envolverá um realinhamento de suas alianças tradicionais, em particular com Israel e Arábia Saudita. Israel tem capacidade de sobrevivência autônoma, e a dinastia Saudi não é absolutamente indispensável para a presença regional do EUA. Nesse redesenho de forças, a Turquia deve desempenhar um papel cada vez mais importante, constituindo-se numa peça essencial do equilíbrio de poder que será promovido pelos norte-americanos. O Iraque deverá perder importância e ficará sob uma influência estabilizadora do Irã, e o mesmo deve acontecer com o Líbano. No curto prazo, a mudança mais difícil de administrar será mesmo entre o Irã e a Arábia Saudita, porque o confronto Irã *versus* Israel deve ficar mais distante, na medida em que os EUA reconheçam a sua importância e estabeleçam uma forma de acomodação com o governo iraniano, que busca a hegemonia regional, mas não tem traços nem tradição de expansionismo territorial. Com relação à Ásia central, a possibilidade de um grande acordo entre os EUA e a Rússia deve facilitar a retomada de posições regionais por parte dos russos e deve facilitar a saída americana e a neutralização do Afeganistão, sem que os EUA desfaçam seu apoio simultâneo ao Paquistão e à Índia como forma de neutralizar e de estabilizar o sul da Ásia, mantendo a Índia ocupada com suas fronteiras e com a ameaça do Paquistão e da China.

- 4) Durante a década de 1990 generalizou-se a convicção de que a África seria um continente inviável e marginal dentro do processo vitorioso da globalização econômica. Tratava-se de um continente que não interessaria às grandes potências nem às suas corporações e bancos privados. Mas a África não é tão simples nem homogênea, com seus 57 Estados, cinco grandes regiões e seus quase 1 bilhão de habitantes. Um mosaico gigantesco e fragmentado de Estados, onde não existe um verdadeiro sistema estatal competitivo, tampouco se pode falar de uma economia regional integrada. De fato, o atual sistema estatal africano foi criado pelas potências coloniais europeias e só se manteve integrado, até 1991, graças à Guerra Fria e à sua disputa bipolar, que atingiu a África Setentrional depois da crise do Canal de Suez em 1956; a África Central, depois do início da luta pela independência do Congo, na década de 1960; e, finalmente, a África Austral, depois da independência de Angola e Moçambique, em 1975. Depois da Guerra Fria e do fracasso de sua intervenção na Somália, em 1993, os EUA redefiniram sua estratégia para o continente negro, propondo como objetivo central o crescimento econômico por meio dos mercados, da globalização e da democracia. Poucos anos depois, durante o primeiro governo republicano de George Bush (filho), os Estados Unidos participaram de várias negociações e forças de paz, e se envolveram no controle dos processos eleitorais das novas democracias da Libéria, de Serra Leoa, do Congo, do Burundi e do Sudão. Mas, de fato, a preocupação dos Estados Unidos com a África se restringiu até o fim da primeira década do século XXI, quase exclusivamente, à disputa das regiões petrolíferas e ao controle e repressão das forças islâmicas e dos grupos terroristas do Chifre da África. A tendência, nas próximas duas décadas, é de uma mudança do comportamento americano e de uma tentativa de retorno dos europeus, na medida em que a África se transforme – uma vez mais – no epicentro da nova corrida imperialista que já está em curso e que deverá se aprofundar ainda mais até 2030. Nesse período, não é improvável que as velhas e novas potências do sistema mundial, envolvidas na disputa pelos recursos estratégicos da África, voltem a pensar na possibilidade de conquista e dominação colonial de alguns dos atuais países africanos criados pelos próprios colonialistas europeus.

1.4 América do Sul: uma região muito particular

No transcurso do século XIX, as guerras e as disputas políticas e territoriais na América do Sul produziram - em algumas regiões - consequências parecidas às das guerras de centralização do poder e de formação dos Estados e das economias nacionais europeias. Assim mesmo, na América do Sul como um todo só muito mais tarde é que se constituiu um sistema integrado e competitivo como ocorreu na Ásia após sua descolonização. Por isso, nunca existiu na América do Sul uma disputa hegemônica entre Estados e economias nacionais, e nenhum dos Estados jamais disputou a hegemonia continental com as grandes potências. De fato, desde sua



independência, o continente sul-americano viveu sob a tutela anglo-saxônica: primeiro, da Grã-Bretanha até o fim do século XIX e, depois, dos Estados Unidos até o início do século XXI. Como consequência, os Estados latino-americanos nunca ocuparam posição importante nas grandes disputas geopolíticas do sistema mundial. Durante todo o século XIX, eles se constituíram zona de experimentação do imperialismo de livre-comércio da Grã-Bretanha. No século XX, em particular depois da Segunda Guerra Mundial, quase todos os Estados sul-americanos alinharam sua política externa com os Estados Unidos e aderiram, com graus diferentes de sucesso, às políticas econômicas desenvolvimentistas, com as quais os Estados Unidos concordaram até a década de 1970. Nos anos 1960, depois da vitória da Revolução Cubana, os Estados Unidos apoiaram os golpes de Estado e a formação de governos militares em quase todo o continente sul-americano. Após o golpe que derrubou o presidente Salvador Allende, no Chile, em 1973, incentivaram a mudança da política econômica dos governos sul-americanos que deixaram para trás, em sua maioria, o seu desenvolvimentismo do pós-guerra. No início da década de 1980, a política do dólar forte do governo americano provocou um acentuado desequilíbrio dos balanços de pagamento na América Latina e deu origem à sua crise da dívida externa dos anos 80. A crise se prolongou por toda a década de 1980 e conviveu com o processo de redemocratização de quase todos os países do continente, o que também contou com o apoio dos Estados Unidos.

Na década seguinte, quase todos os governos do continente se alinharam com os EUA no projeto de globalização liberal e das políticas do chamado Consenso de Washington, que produziram sucessivas crises cambiais, como no caso do México, em 1994, da Argentina, em 1999, e do Brasil, em 2001, levando ao esgotamento e abandono progressivo do consenso. Mas após os atentados de 11 de setembro de 2001, a política externa norte-americana mudou de rumo, relegando a segundo plano as questões econômicas e priorizando o combate global ao terrorismo. Mesmo sem grande entusiasmo, o governo Bush ainda seguiu patrocinando o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) de integração econômica continental, proposto na década de 1990 pela administração Clinton. A resistência sul-americana, porém, e, em particular, a oposição do Brasil e da Argentina após 2002, esvaziaram o projeto e logo engavetaram a proposta norte-americana em 2005. Depois disso, os EUA mudaram seu projeto inicial e passaram a negociar tratados comerciais bilaterais com alguns países do continente. De tal forma que, depois do fracasso das políticas neoliberais do Consenso de Washington, do abandono do projeto da Alca e da desastrosa intervenção norte-americana a favor do golpe militar da Venezuela, em 2002, os Estados Unidos mudaram sua posição no que se referia aos assuntos continentais. Mantiveram sua supremacia militar e sua importância econômica para toda a América do Sul, mas perderam sua liderança ideológica no continente, passando, a partir de então, a adotar uma posição mais imperial e distante dos assuntos regionais, e assim se mantivera, até quase o fim da década. No

mesmo período, a maioria dos governos sul-americanos fez um “giro à esquerda” e foi bafejada pela bonança da economia mundial, até a crise de 2008.

No início da segunda década do século XXI é possível identificar pelos menos quatro grandes tendências dentro do tabuleiro geopolítico e geoeconômico sul-americano e três pares de alternativas econômicas, políticas e militares que devem se manter nas próximas décadas: i) o aumento da projeção e do poder político e diplomático do Brasil; ii) o novo ativismo militar dos Estados Unidos; iii) o crescimento exponencial da importância econômica da China; e, finalmente, iv) a desaceleração do processo de integração econômica do continente.

1.5 As tendências e alternativas sul-americanas

1.5.1 A projeção da liderança e do poder político e diplomático do Brasil

O Brasil controla atualmente metade da população e do produto sul-americano e é o ator regional mais importante no tabuleiro geopolítico da América do Sul, tendo alcançado, inclusive, uma presença expressiva na América Central e no Caribe. Do ponto de vista econômico, a diferença entre o Brasil e o resto do continente aumentou geometricamente nos últimos anos: em 2001, o produto interno bruto (PIB) brasileiro girava em torno de US\$ 550.000 milhões, a preços constantes, e era inferior à soma do produto dos demais países sul-americanos, que girava em torno de US\$ 640 milhões na mesma época. Dez anos depois, essa relação mudou radicalmente: o PIB brasileiro cresceu e alcançou a cifra aproximada de US\$ 2.500 bilhões, em 2011, enquanto o valor do produto bruto do resto da América do Sul era de cerca de US\$ 1.600 bilhões, menos de 50% do PIB brasileiro.

O Brasil aceitou o comando da missão de paz das Nações Unidas no Haiti, tomou uma posição decidida a favor da reintegração de Cuba na comunidade americana e tem defendido, em todos os foros internacionais, o fim do bloqueio econômico a Cuba. Ao mesmo tempo, tem exercido uma razoável influência ideológica sobre alguns governos de esquerda da América Central e tomou uma posição rápida e dura frente ao golpe de Estado militar de Honduras, em junho de 2009, e na tensão com os Estados Unidos, com respeito à coordenação da ajuda ao Haiti, no terremoto de Porto Príncipe, no início de 2010. Apesar de seu maior ativismo diplomático, o Brasil não tem nenhuma possibilidade de competir ou questionar o poder americano no seu “mar interior caribenho”.

Na América do Sul, entretanto, o Brasil tem demonstrado vontade e decisão de defender seus interesses e seu próprio projeto de segurança e de integração econômica do continente.



Com a expansão do Mercosul, a criação da Unasul e do Conselho Sul-Americano de Defesa, o Brasil contribuiu para o engavetamento do projeto da Alca e reduziu a importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar) e da Junta Interamericana de Defesa, criados e sustentados com patrocínio dos Estados Unidos. Além disso, o Brasil teve uma participação ativa e pacificadora nos conflitos de fronteira desta primeira década entre Equador e Colômbia, e entre Colômbia e Venezuela, e fez uma intervenção discreta, mas eficiente, para impedir que os conflitos regionais da Bolívia se transformassem numa guerra de secessão territorial na sua fronteira, e bem na América do Sul. Finalmente, em 2012, o Brasil liderou a reação da Unasul contrária ao “golpe civil” que derrubou o governo do presidente Fernando Lugo, do Paraguai, e foi favorável ao afastamento do Paraguai do Mercosul até a sua completa redemocratização.

Em 2009, o Brasil assinou um acordo estratégico militar com a França que poderá alterar, no longo prazo, o seu poder naval no Atlântico Sul, porque até 2050 adquirirá a capacidade simultânea de construir submarinos convencionais e atômicos, e de produzir os seus próprios caças-bombardeiros. Essa decisão não caracteriza uma corrida armamentista entre o Brasil e seus vizinhos do continente, muito menos com os EUA, mas sinaliza uma mudança da posição internacional brasileira e uma clara decisão de aumentar sua capacidade político-militar dissuasória e de “veto”, dentro da América do Sul, com relação às posições norte-americanas. Nesse mesmo período, a Venezuela e a Argentina também assinaram acordos militares e financeiros com a Rússia, e o Chile e a Colômbia mantiveram seus gastos militares, os mais altos do continente, relativamente (cerca de 3,4% e 4% do PIB doméstico, respectivamente). Apesar das novas compras e dos novos armamentos, nenhum dos países sul-americanos, tampouco o Brasil, tem ou adquiriu capacidade de projetar seu poder militar além de suas próprias fronteiras.

1.5.2 Novo “ativismo militar” dos Estados Unidos

Desde o início da “guerra global ao terrorismo” do governo Bush, os Estados Unidos diminuíram seu grau de envolvimento político em assuntos e países sul-americanos, mas aumentaram sua presença e/ou preocupação militar com o continente. Inscreve-se nessa nova perspectiva americana sua decisão de reativar, em 2008, a sua IV Frota Naval responsável pelo controle marítimo do Atlântico Sul. Ao mesmo tempo, desenvolviam-se as negociações inacabadas do novo acordo militar com a Colômbia, que dará acesso aos militares norte-americanos a sete bases aéreas e navais dentro do território daquele país, na contramão do projeto de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano liderado pelo Brasil. Com relação à América Central e ao Caribe, a posição americana continua a mesma das últimas décadas, tal como foi definida por Nicholas Spykman, na década de 1940, antes que terminasse a Segunda Guerra Mundial e começasse a bipolaridade da Guerra Fria. Segundo Spykman (1942, p. 60):

“[...] a América Mediterrânea é uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser questionada. Para todos os efeitos, se trata de um mar fechado cujas chaves pertencem aos Estados Unidos. O que significa que o México, a Colômbia e a Venezuela ficarão sempre numa posição de dependência absoluta dos Estados Unidos”. Essa visão geopolítica dos EUA explica a permanência, até hoje, das suas 13 bases militares localizadas em Cuba, Porto Rico, Aruba, Curaçao, El Salvador, Honduras, Costa Rica e Panamá e agora de suas novas bases localizadas no território colombiano. Com relação à América do Sul, entretanto, a reativação da IV Frota Naval dos EUA denuncia uma linha de ação mais realista e imperial de delimitação de zonas de influência invioláveis, do ponto de vista norte-americano. O almirante Gary Roughead, chefe de Operações Navais da Marinha Americana, foi muito claro e contundente ao explicar as razões e os objetivos da reativação da IV Frota Naval dos Estados Unidos: “[...] proteger os mares da região daqueles que ameaçam o fluxo livre do comércio internacional [...]”, ao mesmo tempo em que advertia que “[...] ninguém deveria se enganar: porque esta frota estará pronta para qualquer operação, a qualquer hora e em qualquer lugar, num máximo de 24 a 48 horas”.

1.5.3 Crescimento exponencial da importância econômica da China

O aumento da presença econômica da China na América do Sul na primeira década do século XXI seguiu uma trajetória ascendente e acelerada, chegando a transformar-se no maior parceiro comercial do Brasil no mundo. Nesse período, a China mais que dobrou sua participação nas importações realizadas pelos países sul-americanos, e o seu valor bruto cresceu mais de 700%, enquanto as exportações brasileiras para a América do Sul, no mesmo período, cresciam menos de 40% do crescimento chinês. Mesmo durante a crise econômica de 2008, a participação brasileira no mercado argentino recuou de 42% para 31,5%, enquanto que a participação chinesa subiu de 21,5% para 30,5%. E o mesmo aconteceu na Venezuela, onde a participação chinesa subiu de 4,4%, em 2008, para 11,5% nos quatro primeiros meses de 2009. A parcela chinesa também aumentou pelo lado dos investimentos, e hoje a América Latina, como um todo, recebe 18% dos recursos do país asiático, perdendo apenas para a Ásia, para onde vão 63% do investimento externo chinês. De tal maneira que, no final da primeira década, o mapa dos investimentos chineses na América Latina se estendia do Uruguai - onde produzem automóveis - ao Peru e à Venezuela - onde os chineses financiam obras de infraestrutura. No Chile, financiam a pesca e a produção de cobre e, na Colômbia, propõem se associar para a construção de um oleoduto de grandes proporções. Em linguagem estruturalista clássica, pode-se dizer que a China se tornou um novo “centro cíclico principal” com relação à economia do continente, refortalecendo a velha vocação primário-exportadora da maioria das economias sul-americanas. É verdade que o principal interesse



dos chineses na América do Sul segue sendo os recursos naturais e minerais do continente, mas sua participação nas licitações dos governos locais também vem crescendo de forma agressiva e o cenário para os próximos anos promete uma oferta excedente de produtos e capitais chineses, o que deve derrubar barreiras e constituir-se num imenso desafio competitivo para os capitais norte-americanos e brasileiros. Mas é importante destacar que nesse período não houve nenhum sinal, nem parece haver nenhuma perspectiva de que a China venha a se envolver no jogo geopolítico sul-americano nas próximas décadas.

1.5.4 Desaceleração do projeto de integração econômica do continente

O projeto de integração sul-americana nunca foi uma política dos Estados da região, indo e vindo na forma de projeto ou utopia sazonal que se fortalece ou enfraquece, dependendo das flutuações da economia mundial e das mudanças de governo dentro da própria América do Sul. Durante a primeira década do século XXI, os novos governos do continente, alinhados com uma postura crítica ao neoliberalismo, e o crescimento generalizado das economias regionais, entre 2001 e 2008, estimularam e fortaleceram os projetos de integração da América do Sul, em particular o Mercosul, liderado por Brasil e Argentina, e a Alba, liderada pela Venezuela. Com a crise de 2008, entretanto, esse cenário mudou. Num primeiro momento, em razão de limitações fiscais e da dificuldade de financiar os projetos econômicos e sociais, nacionais e continentais que haviam sido concebidos na fase anterior. Mas a América do Sul saiu rapidamente da crise e retomou o caminho do crescimento, puxada, uma vez mais, pelo crescimento da economia chinesa e das demais economias asiáticas, que mantiveram os preços das *commodities* sul-americanas num nível extremamente elevado. Entretanto, esse mesmo sucesso econômico de curto prazo recolocou e aprofundou, de forma paradoxal, velhas dificuldades objetivas do projeto de integração econômica da América do Sul, ou seja: i) o fato de quase todas as economias sul-americanas seguirem sendo primário-exportadoras e pouco integradas entre si; ii) a existência de grandes assimetrias e desigualdades nacionais e sociais dentro de cada país e em todo o continente; iii) a falta de uma infraestrutura continental eficiente; iv) e, finalmente, a falta de objetivos regionais permanentes, capazes de unificar a visão estratégica do continente.

É nesse contexto de reprimarização de quase todas as economias sul-americanas que se deve entender o “cisma do Pacífico”, ou seja, o aparecimento e o fortalecimento recente de um novo eixo político-diplomático e econômico dentro do continente, a Iniciativa do Arco do Pacífico, ou, mais simplesmente, Aliança do Pacífico, com a participação do Chile, do Peru e da Colômbia, ao lado do México e do Panamá, e sob a liderança dos Estados Unidos. São países com forte participação das exportações na composição do seu produto nacional e que se mantêm fiéis à ortodoxia político-econômica liberal e à defesa da abertura comercial e da integração dessas pequenas economias

nacionais à economia internacional na condição de periferias clássicas dos EUA e agora também na condição de periferia da China e das demais economias asiáticas. Na verdade, o bloco latino-americano de países associados à Aliança do Pacífico faz parte do processo de criação da Parceria Trans-Pacífica (TPP), que se transformou na peça central da política externa da administração Obama e de seu projeto de afirmação do poder econômico e militar norte-americano no Pacífico durante as próximas décadas. Além dos cinco países latinos fazem parte do projeto americano Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Malásia, Singapura, Brunei, além de Coreia do Sul e Japão. Sem o Japão, esse acordo terá menor relevância, mas, se as resistências japonesas forem vencidas, esse bloco de livre-comércio e rigorosa proteção dos direitos de propriedade incluiria 40% do PIB mundial e acrescentaria 60 bilhões de dólares às exportações norte-americanas. Segundo a Revista *Foreign Affairs* (número de julho/agosto de 2012): *"If the TPP negotiations bear fruit, the United States will become far stronger, economically and politically, over the next generation"*.

2. América do Sul: recursos, desafios e oportunidades

2.1 A geografia e a geopolítica sul-americana

A América do Sul está situada nos hemisférios sul e ocidental, e seus limites naturais são: ao norte, o mar do Caribe; a leste, nordeste e sudeste, o oceano Atlântico; e a oeste, o oceano Pacífico. Sua extensão é de 17.819.100 km², cobrindo 12% da superfície da Terra e sendo habitada por 6% da população mundial. Separada da América Central pelo istmo do Panamá e da Antártida pelo Estreito de Drake, tem uma extensão de 7.500 km desde o mar do Caribe até o cabo Horn, situado no extremo sul do continente. Quatro quintos do continente ficam abaixo da Linha do Equador, que corta Peru, Colômbia, Brasil e o país homônimo, e é cortado também pelo Trópico de Capricórnio, que atravessa Chile, Argentina, Paraguai e Brasil. A América do Sul tem três grandes bacias hidrográficas: do rio Orinoco, do rio Amazonas e do Rio da Prata, e seus rios interiores têm enorme potencial para navegação e aproveitamento de energia hidráulica. Os três sistemas drenam em conjunto uma área de 9.583.000 km². Assim mesmo, o espaço geográfico sul-americano está segmentado por grandes barreiras naturais que obstaculizam sua integração física, como é o caso da Amazônia e da Cordilheira dos Andes, que tem 8 mil km de extensão e atinge 6.700 metros de altitude, oferecendo pontos de passagem naturais apenas através dos seus "passos" e "nós". Na floresta Amazônica predominam as terras úmidas; na região central do continente predominam áreas alagadas, como é o caso do Pantanal brasileiro e do Chaco boliviano. Mais ao sul, há planícies



e cerrados e, na costa leste, a floresta original cedeu lugar a agricultura, urbanização e indústria. O litoral atlântico é baixo e marcado por uma larga plataforma marítima, ao contrário do litoral do Pacífico, que apresenta grandes profundidades e onde não existem plataformas continentais. No Pampa da Argentina, do Uruguai, do Paraguai e do sul do Brasil se encontram as terras mais férteis do continente e algumas das melhores terras do mundo. Também existem pequenas áreas com bons solos nos vales andinos e na zona central do Chile, e, igualmente, na planície equatorial de Guayas e no vale colombiano de Cauca, além das excelentes terras roxas no lado brasileiro da Bacia do Paraná. Por sua vez, as terras da Bacia Amazônica e a maior parte das planícies tropicais são muito pobres e de baixa fertilidade.

Por isso também a população das terras tropicais da Venezuela, da Guiana e do Suriname vive quase toda a poucos quilômetros da costa. A combinação de montanhas e florestas tropicais também limita enormemente as possibilidades de integração econômica dentro do arco de países que se estende da Guiana Francesa até a Bolívia. No caso do Peru, por exemplo, existe uma clara divisão econômica e social dentro do seu território entre as zonas costeiras, onde se concentram as atividades extrativa e de exportação, e um interior extremamente isolado e atrasado economicamente. O Chile, por sua vez, apresenta clima temperado e terras produtivas, mas é um dos países mais isolados do mundo, o que dificulta sua integração econômica com os demais países do Cone Sul, Argentina, Uruguai e Brasil, e o transforma obrigatoriamente numa economia aberta e exportadora, voltada quase exclusivamente para os EUA e os países asiáticos do Pacífico. Mas a verdade é que, de uma forma ou outra, pode-se dizer quase o mesmo a propósito dos demais países sul-americanos. Sua inserção dentro da divisão internacional do trabalho, como exportadores de *commodities*, estimulou ou reforçou sua ocupação econômica e demográfica dispersa e voltada para o litoral sempre em busca dos mercados centrais e com escasso interesse nos mercados regionais. O Atlântico foi historicamente, até o final do século XX, mais importante do que o Pacífico para o comércio de largo curso da América do Sul. A presença de importantes bacias hidrográficas articuladas ao litoral atlântico, além da maior proximidade da Europa e dos EUA, desfavoreceu o lado pacífico do continente durante os dois primeiros séculos de sua história independente. Contudo, alguns desses fatores vêm mudando e ganhando maior relevância no século XXI. Assim como: 1) a crescente aproximação entre os países do continente; 2) a crescente valorização do Atlântico Sul, como espaço dotado de recursos estratégicos e como rota comercial; 3) a crescente importância global e regional da Bacia do Pacífico, como espaço mais dinâmico na economia global devido aos crescentes fluxos de comércio, investimentos e acordos internacionais originados e ligados às economias da Ásia.

Por fim, a América do Sul foi até hoje, pelo menos relativamente pacífica e não registra na sua história conflitos generalizados pela hegemonia regional, havendo uma predominância de conflitos

localizados e focalizados em questões fronteiriças ou de controle de recursos específicos. As relações entre os países do continente se caracterizaram por alianças que criaram uma espécie de equilíbrio de poder regional e só mais recentemente os países caminharam para uma maior integração e cooperação entre si. Assim mesmo se deve anotar que sempre houve ingerência externa, pelo menos da Grã-Bretanha e dos EUA, buscando influenciar conflitos e conter possíveis expansões ou alianças locais que pudessem pôr em risco a sua hegemonia no hemisfério.

O Brasil é o maior país do Atlântico Sul e da América do Sul, com aproximadamente 47% do seu território, e o quinto país do mundo em território e população. O Brasil tem um litoral de quase 7,5 mil km, o maior do Atlântico Sul e cerca de 2/3 do litoral atlântico da América do Sul, e quase 16 mil km de fronteiras terrestres, fazendo fronteira com dez países da América do Sul, exceto Chile e Equador. É fronteiro com outros países da costa do Atlântico ou com acesso a ele: Argentina, Uruguai, Venezuela, Colômbia e Guiana Francesa. Vários arquipélagos do Atlântico Sul fazem parte do território brasileiro: Fernando de Noronha, Atol das Rocas, Arquipélago de São Pedro e São Paulo e Trindade e Martim Vaz. Assim, devido à sua natureza bifronte, marítima e continental a um só tempo, o Brasil enfrenta vantagens e dificuldades e custos desse dualismo geopolítico, do ponto de vista da ocupação demográfica e econômica, e da segurança do seu território. Além disso, o promontório (saliente) nordestino do Brasil e o saliente da África Ocidental marcam posições estratégicas no Atlântico Sul. Natal mais à leste, o ponto mais próximo da costa ocidental da África, cujo ponto extremo está em Dakar, no Senegal. Juntos, formam uma “ponte estratégica” ou um “gargalo” entre os Atlânticos Norte e Sul e entre o Brasil/América do Sul e a costa ocidental da África.

A posição geográfica do Brasil coloca para o país a necessidade de uma participação ativa em duas áreas simultaneamente: na América do Sul e no Atlântico Sul. Além disso, em razão da contiguidade geográfica proporcionada pelos meios de locomoção e alcance da agressão militar, sua fronteira oriental ou perímetro de segurança vai além do Atlântico Sul e alcança a costa ocidental ou a vertente atlântica da África, do Saara ao Cabo, incluindo países costeiros das Áfricas central, ocidental e austral. Nesse sentido, além de seus recursos e de seu papel vital como rota comercial, via Cabo da Boa Esperança, o Atlântico Sul serve de ponte estratégica entre a América e a África. A África e o Atlântico Sul, além de suas riquezas minerais, são para o Brasil uma ponte de ligação (via de acesso) entre o Brasil e a América do Sul e os demais continentes.

O Brasil possui um território que contém grandes reservas de recursos estratégicos, mas ainda tem um mapeamento geológico incipiente, o que caracteriza um relativo desconhecimento dos recursos presentes do próprio país. Seu território caracteriza-se pela presença de minerais comuns (como minério de ferro) e raros (como nióbio e silício), energéticos (petróleo e gás), biodiversidade



(principalmente na Amazônia), potencial hidrelétrico (ainda inexplorado, principalmente no Prata e na Amazônia), recursos hídricos e terras agricultáveis, entre outros, muitos deles em seu território marítimo. O Brasil controla a desembocadura da Bacia Amazônica e participa da Bacia do Prata, ambas articuladas ao Atlântico Sul e penetrando pelo interior do continente. A plataforma continental do Brasil é extensa e contém importantes recursos biológicos, minerais e energéticos, como petróleo e gás natural. A maior parte da exploração da produção brasileira atual provém dessas reservas de petróleo e gás, que correspondem, respectivamente, a cerca de 90% e de 75%.

Em 2004, o Brasil submeteu uma proposta à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da ONU, visando ao reconhecimento da extensão da plataforma continental brasileira em uma área de mais de 963 mil km², de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. O órgão da ONU reconheceu quase todo o território reivindicado, mas excluiu do pedido original um território do tamanho do estado do Ceará que abrange uma área ao norte do país e outra que se estende das Ilhas Trindade e Martim Vaz até a fronteira sul do país. Não houve qualquer questionamento em relação à área que cobre o pré-sal, mas, assim mesmo, em 2009, o Brasil apresentou novas alegações em defesa de sua proposta original, e esta se encontra ainda sob exame das Nações Unidas. A extensão territorial do Brasil é de cerca de 8,5 milhões de km². O mar territorial somado à atual zona econômica exclusiva (ZEE) compreende cerca de 3,5 milhões de km² e, se a reivindicação brasileira for aceita pela ONU, a extensão de sua plataforma continental chegará a 4,5 milhões de km², o que significará um aumento marítimo de 52% do território brasileiro.

Assim mesmo, cerca de um terço do território brasileiro está ocupado por florestas, e apenas 7% de todo o seu território, ou seja, cerca de 600.000 km² são considerados como terras aráveis. A própria topografia do território induziu uma ocupação econômica e urbanização concentradas próximo à costa atlântica, sobretudo, nas regiões Sul e Sudeste do país. Além disso, a comunicação entre suas grandes metrópoles, em geral, é difícil porque bloqueada por acidentes geográficos e dificultada por uma cadeia montanhosa quase contínua. Como consequência, o Brasil enfrenta ainda desafios geopolíticos extremamente complexos e custosos e não é provável que o país logre superá-los em curto espaço de tempo. São eles: i) a proteção de sua extensa costa atlântica e de sua grande plataforma marítima; ii) a plena ocupação demográfica e econômica de seu território interior; iii) e a completa integração da Bacia do Prata, uma área de alta produtividade e interatividade econômica; e, finalmente, iv) a plena ocupação, o desenvolvimento e a integração amazônica.

2.2. Sociedade e condições de vida

2.2.1 População

De acordo com os dados estatísticos do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) de 2010, a população da Unasul este ano é de 393 milhões de habitantes com a estimativa, para 2030, de quase 458 milhões de habitantes. A taxa média anual de crescimento da população diminuiu em todos os países da região quando comparada com a do quinquênio 1990-95 em paralelo ao decréscimo em todos os países-membros da taxa total de fertilidade. A população localiza-se predominantemente na área urbana e com uma razão entre sexo por nascimento razoavelmente constante. (Tabela 1).

Tabela 1 - Dados demográficos – países-membros da Unasul

Países	Total (milhões)			Crescimento médio anual da população (%)		Urbana (% do total)		Idade média (anos)		Taxa de dependência (por 100 pessoas com 15–64 anos)		Taxa Total de fertilidade (nascimento por mulher)		Razão de sexo (nascim. M/ 100 nascim. F)	
	1990	2010	2030	1990–1995	2010–2015	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990–1995	2010–2015	1990	2010
Chile	13.2	17.1	19.8	1.8	0.9	83.3	89.0	25.7	32.1	56.4	46.0	2.6	1.9	103.6	103.8
Argentina	32.5	40.7	47.3	1.4	0.9	87.0	92.4	27.6	30.4	65.4	55.2	2.9	2.2	103.4	103.6
Uruguai	3.1	3.4	3.6	0.7	0.3	89.0	92.5	30.7	33.7	60.4	57.2	2.5	2.0	104.4	104.7
Peru	21.8	29.5	36.0	1.9	1.1	68.9	76.9	20.5	25.6	73.2	56.0	3.6	2.4	103.4	104.2
Brasil	149.6	195.4	217.1	1.6	0.7	73.9	86.5	22.5	29.0	65.9	47.9	2.6	1.7	103.5	104.2
Venezuela	19.7	29.0	37.1	2.3	1.5	84.3	93.4	21.0	26.1	71.7	54.1	3.3	2.4	104.2	104.5
Equador	10.3	13.8	16.7	2.1	1.2	55.1	67.0	20.1	25.4	75.9	59.5	3.4	2.4	103.6	104.4
Colômbia	33.2	46.3	57.3	1.9	1.3	68.3	75.1	21.5	26.8	69.1	52.4	3.0	2.3	104.1	104.3
Suriname	0.4	0.5	0.6	1.4	0.8	60.0	69.4	23.0	27.6	61.2	53.9	2.6	2.3	106.4	107.2
Bolívia	6.7	10.0	13.0	2.3	1.6	55.6	66.6	19.2	21.9	80.8	68.2	4.8	3.1	103.6	104.1
Paraguai	4.2	6.5	8.5	2.4	1.6	48.7	61.5	19.3	23.1	83.3	63.2	4.3	2.8	103.5	103.9
Guiana	0.7	0.8	0.7	0.3	-0.2	29.6	28.6	20.8	27.4	69.9	54.5	2.6	2.2	102.8	103.4

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.



Neste trabalho, enfatiza-se a descrição de alguns indicadores de desenvolvimento humano no grupo dos 12 países-membros da Unasul¹⁰ com destaque para sua importância estratégica para o Mercosul, principal bloco econômico da região liderado pelo Brasil, e para os três países sul-americanos participantes da área de livre-comércio da Aliança do Pacífico, Chile, Colômbia e Peru.

Em termos de população, o bloco econômico do Mercado Comum do Sul (Mercosul)¹¹ tem aproximadamente 243 milhões de pessoas e corresponderia, em 2010, a 62% da população total da Unasul, estimada em 393 milhões de pessoas (Tabela 2).

Tabela 2 - Países do Mercosul

Países	Total (milhões)			Crescimento médio anual da população (%)		Urbana (% do total)		Idade média (anos)		Taxa de dependência (por 100 pessoas com 15–64 anos)		Taxa Total de fertilidade (nasc. por mulheres)		Razão de sexo (nascim. M/ 100 nascim. F)	
	1990	2010	2030	1990-1995	2010-2015	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990-1995	2010-2015	1990	2010
Argentina	32.5	40.7	47.3	1.4	0.9	87.0	92.4	27.6	30.4	65.4	55.2	2.9	2.2	103.4	103.6
Uruguai	3.1	3.4	3.6	0.7	0.3	89.0	92.5	30.7	33.7	60.4	57.2	2.5	2.0	104.4	104.7
Brasil	149.6	195.4	217.1	1.6	0.7	73.9	86.5	22.5	29.0	65.9	47.9	2.6	1.7	103.5	104.2
Paraguai	4.2	6.5	8.5	2.4	1.6	48.7	61.5	19.3	23.1	83.3	63.2	4.3	2.8	103.5	103.9

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

Por sua vez, a população dos países sul-americanos do bloco de livre-comércio da Aliança do Pacífico corresponderia a menos de 24% da Unasul, em torno de 92 milhões de pessoas. Se incluirmos o México, a população total do bloco passa para 203,5 milhões de pessoas com previsão para 239,6 milhões de pessoas em 2030. A taxa média anual de fertilidade em toda a Unasul mantém a tendência de decréscimo (Tabela 3).

¹⁰ México e Panamá são membros observadores.

¹¹ Ainda sem incluir a Venezuela.

Tabela 3 - Países da Aliança do Pacífico

Países	Total (milhões)			Crescimento médio anual da População %		Urbana (% do total)		Idade média (anos)		Taxa de dependência (per 100 people ages 15–64)		Taxa Total de fertilidade (nascimento por mulheres)		Razão de sexo (nascim. M/ 100 nascim. F)	
	1990	2010	2030	1990–1995	2010–2015	1990	2010	1990	2010	1990	2010	1990-1995	2010-2015	1990	2010
Chile	13.2	17.1	19.8	1.8	0.9	83.3	89.0	25.7	32.1	56.4	46.0	2.6	1.9	103.6	103.8
México	83.4	110.6	126.5	1.9	0.9	71.4	77.8	19.8	27.6	75.0	52.7	3.2	2.0	104.0	104.3
Peru	21.8	29.5	36.0	1.9	1.1	68.9	76.9	20.5	25.6	73.2	56.0	3.6	2.4	103.4	104.2
Colômbia	33.2	46.3	57.3	1.9	1.3	68.3	75.1	21.5	26.8	69.1	52.4	3.0	2.3	104.1	104.3

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

2.2.2 Qualidade de vida

Mensurar a qualidade de vida de uma população é uma tarefa árdua e envolve uma multiplicidade de fatores ambientais, econômicos, de saúde física e mental e de condicionantes sociais difíceis de serem apreendidos em uma única fórmula matemática. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de desenvolvimento humano e exprime, em certo sentido, seu grau de estado de bem-estar. O IDH foi apresentado no primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) em 1990 e, a partir de então, é uma publicação anual do Pnud.

No RDH de 2010, três países do Cone Sul, Chile, Argentina e Uruguai, lideram nas melhores posições de IDH do bloco. Entre os 12 países, o Brasil encontra-se na quinta posição.

Os membros da Unasul encontram-se entre os grupos de médio e alto desenvolvimento humano na classificação dos países, sendo que o Chile está bem próximo do nível de corte (0,788) do grupo de 42 países com muito alto desenvolvimento humano no RDH de 2010. O Brasil e a área andina, exceto a Bolívia, localizam-se nas posições intermediárias da distribuição desse índice entre os 12 países da Unasul (Tabela 4).



Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos países-membros da Unasul e sua posição no *ranking* total de países

Países	IDH	Posição do IDH
Alto Desenvolvimento Humano		
Chile	0.783	45
Argentina	0.775	46
Uruguai	0.765	52
Peru	0.723	63
Brasil	0.699	73
Venezuela	0.696	75
Equador	0.695	77
Colômbia	0.689	79
Médio Desenvolvimento Humano		
Suriname	0.646	94
Bolívia	0.643	95
Paraguai	0.640	96
Guiana	0.611	104

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

Embora o componente isolado da renda nacional bruta (RNB) *per capita* (PPP US\$) não coincida sua distribuição com a do IDH, as posições relativas dos países pouco se alteram. A RNB *per capita* da Unasul, entretanto, tem uma grande variação de US\$ 4.357 na Bolívia para US\$ 14.603 na Argentina, muito longe dos US\$ 81.011 em Liechtenstein, que ocupa a sexta posição em IDH, ou mesmo os US\$ 58,810 da Noruega, país com o mais alto valor de IDH (Tabela 5).

Tabela 5 - Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita* (PPP US\$) dos países-membros da Unasul

Países	Renda Nacional Bruta (RNB) per capita (PPP 2008 US\$)
Argentina	14,603
Uruguai	13,808
Chile	13,561
Venezuela	11,846
Brasil	10,607
Colômbia	8,589
Peru	8,424
Equador	7,931
Suriname	7,093
Paraguai	4,585
Bolívia	4,357
Guiana	3,302

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

O IDH Ajustado à Desigualdade (IDHAD) é uma forma de medir quanto a desigualdade interfere no desenvolvimento humano das pessoas em uma dada sociedade, ou seja, quanto corresponde a perda de desenvolvimento humano em função da desigualdade nos três componentes essenciais do índice global. Em outras palavras, o nível médio de desenvolvimento humano leva em consideração o grau de desigualdade interna, que em países da América do Sul e da África é um fator de suma importância.

Assim, quanto menor a desigualdade em esperança de vida ao nascer, escolaridade e rendimento, mais próximo estará o IDHAD do IDH. De acordo com o RDH de 2010, “[...] o IDH pode ser visto como um índice de desenvolvimento humano ‘potencial’ (ou o IDHAD máximo que poderia ser atingido caso não houvesse nenhuma desigualdade), enquanto que o IDHAD é o nível de desenvolvimento humano real (incorporando a desigualdade)” (RDH, 2010, p. 91).

Em 2010, entre os países-membros da Unasul, a Bolívia e o Peru foram os países que tiveram maior perda de desenvolvimento em função da desigualdade nos três componentes, sendo o rendimento o fator de maior peso.



As mudanças nos três indicadores de desigualdade também podem ser estudadas ao longo de uma série histórica como forma de avaliação de impacto de políticas específicas em saúde, educação e renda (Tabela 6).

Tabela 6 - IDHAD dos países-membros da Unasul

Países	IDH	IDH ajustado à desigualdade		Índice de esperança de vida à nascença ajustado à desigualdade		Índice de educação ajustado à desigualdade		Índice de rendimento ajustado à desigualdade	
	Valor	Valor	Perda Global (%)	Valor	Perda (%)	Valor	Perda (%)	Valor	Perda (%)
	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010	2010
Bolívia	0.643	0.398	38.0	0.534	27.2	0.510	28.7	0.232	54.2
Peru	0.723	0.501	30.7	0.709	16.5	0.510	30.2	0.348	42.7
Colômbia	0.689	0.492	28.6	0.718	15.1	0.482	23.9	0.344	43.6
Paraguai	0.640	0.482	24.7	0.663	19.9	0.494	19.8	0.342	33.4
Brasil	0.699	0.509	27.2	0.698	16.6	0.470	25.7	0.401	37.6
Suriname	0.646	0.489	24.3	0.651	16.7	0.475	20.1	0.378	34.9
Argentina	0.775	0.622	19.7	0.790	10.4	0.672	12.1	0.460	34.4
Guiana	0.611	0.497	18.6	0.567	25.2	0.588	9.6	0.369	20.3
Venezuela	0.696	0.549	21.2	0.745	13.3	0.495	17.0	0.449	32.0
Equador	0.695	0.554	20.2	0.745	15.2	0.501	21.8	0.458	23.4
Chile	0.783	0.634	19.0	0.867	6.9	0.656	13.3	0.448	34.1
Uruguai	0.765	0.642	16.1	0.806	10.1	0.653	10.8	0.504	26.3

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

No bloco econômico do Mercosul, o Brasil, com IDH global de 0,699, tem a maior perda global de IDH quando ajustado para desigualdade, equivalente a 27,2 %, sendo o rendimento e a educação os de maiores pesos respectivamente. O Uruguai é o país desse bloco regional e de toda a Unasul que tem a menor perda global quando ajustado para desigualdade, de 16,1% (Tabela 7).

Tabela 7 - IDHAD dos países-membros do Mercosul

Países	IDH	IDH ajustado à desigualdade		Índice de esperança de vida ao nascer ajustado à desigualdade		Índice de educação ajustado à desigualdade		Índice de rendimento ajustado à desigualdade	
	Valor	Valor	Perda Global (%)	Valor	Perda (%)	Valor	Perda (%)	Valor	Perda (%)
Paraguai	0.640	0.482	24.7	0.663	19.9	0.494	19.8	0.342	33.4
Brasil	0.699	0.509	27.2	0.698	16.6	0.470	25.7	0.401	37.6
Argentina	0.775	0.622	19.7	0.790	10.4	0.672	12.1	0.460	34.4
Uruguai	0.765	0.642	16.1	0.806	10.1	0.653	10.8	0.504	26.3

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

Na área de livre-comércio da Aliança do Pacífico, quando ajustado o IDH para desigualdade, o Peru e a Colômbia têm porcentagem de perda global de IDH em torno de 30% e o Chile e o México, em torno de 20%, sendo o principal componente da desigualdade o rendimento, seguido de educação e da saúde nos três casos (Tabela 8).



Tabela 8 - IDHAD dos países da Aliança do Pacífico

Países	IDH	IDH ajustado à desigualdade		Índice de esperança de vida à nascença ajustado à desigualdade		Índice de educação ajustado à desigualdade		Índice de rendimento ajustado à desigualdade	
	Valor	Valor	Perda Global (%)	Valor	Perda (%)	Valor	Perda (%)	Valor	Perda (%)
Chile	0.783	0.634	19.0	0.867	6.9	0.656	13.3	0.448	34.1
México	0.750	0.593	21.0	0.787	12.3	0.564	17.9	0.469	31.6
Peru	0.723	0.501	30.7	0.709	16.5	0.510	30.2	0.348	42.7
Colômbia	0.689	0.492	28.6	0.718	15.1	0.482	23.9	0.344	43.6

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

No RDH de 2010 foi introduzido o índice de pobreza multidimensional (IPM) em substituição ao índice de pobreza humana (IPH), utilizado desde 1997 e que expressava as médias nacionais agregadas em saúde, educação e padrão de vida sem, entretanto, apreender o número de pessoas com privações sobrepostas ou a intensidade de pobreza desses indivíduos de tal modo a compreender a carência em suas várias dimensões como a má nutrição, meios de subsistência e habitação inadequados, baixo nível educacional e outros que frequentemente se sobrepõem.¹² Nesse sentido, o IPM tem maior adesão em relação aos países mais pobres e menos desenvolvidos, como é o caso de alguns países da América do Sul e a grande parte da África Subsaariana.

A pobreza monetária é a forma mais usual de medida de pobreza e é expressa pelo limiar de pobreza nacional. Mais da metade da população (51,6%) do Peru está abaixo desse limite. Entre os países da Unasul, a Colômbia e a Bolívia têm 45,1% e 37,7% da população abaixo do limiar de pobreza, sendo que 16,0% e 11,7% da população vivem com US\$ 1,25 (em poder de paridade de compra) de rendimento diário, que corresponde ao limiar de pobreza estipulado pelas Nações Unidas.

12 “[...] Uma família é multidimensionalmente pobre se sofrer privações, pelo menos, em dois até seis indicadores (a divisão varia consoante o peso do indicador específico na medida geral [...]). As divisões são austeras, reflectindo privações agudas, e a maioria está relacionada com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.” RDH, 2010, p. 100). As limitações, sobretudo, de fonte de dados desse índice estão disponíveis nas notas técnicas do RDH.

A Bolívia apresenta o pior índice de pobreza multidimensional (IPM) do bloco com mais de 30% da população sofrendo pelo menos uma privação grave nas três dimensões analisadas: educação, saúde e padrão de vida (Tabela 9).

Tabela 9 - Índice de pobreza multidimensional – países-membros da Unasul

Países	População em pobreza multidimensional		População com pelo menos uma privação grave em			População abaixo do limiar da pobreza de rendimento	
	IPM	População em risco de PM (%)	Educação %	Saúde %	Padrões de vida %	PPC\$ 1.25 por dia %	Limiar de pobreza nacional %
Bolívia	0.175	21.6	37.8	31.4	38.0	11.7	37.7
Peru	0.085	17.1	8.5	14.6	38.2	7.7	51.6
Paraguai	0.064	15.0	7.5	13.1	32.4	6.5	..
Guiana	0.055	6.5	4.7	12.4	10.8	..	..
Suriname	0.044	5.2	18.8	15.9	2.3	..	..
Colômbia	0.041	8.3	13.2	17.5	9.7	16.0	45.1
Brasil	0.039	13.1	20.2	5.2	2.8	5.2	21.5
Argentina	0.011	5.7	15.4	3.8	4.7	3.4	..
Equador	0.009	2.1	2.3	4.6	3.9	4.7	38.3
Uruguai	0.006	0.1	1.7	5.1	0.0	<2	..
Venezuela	..	..	..	..	..	3.5	..
Chile	..	..	..	..	..	<2	..

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

“..”: Dado não disponível de acordo com a fonte.

Levando-se em consideração os dados disponíveis no RDH de 2010, em relação aos países-membros do Mercosul, o Uruguai é o país com o menor percentual da população em situação de pobreza



multidimensional e em risco de estar nessa situação de toda a Unasul. O Brasil, por sua vez, apresenta um IPM de 0,039 e tem em torno de um quinto da população abaixo do limiar de pobreza nacional e em torno de 20% da população em privação grave em educação e 5,2% em saúde.

No bloco de países da Aliança do Pacífico, todos os países, exceto o Chile (pela ausência de dados disponíveis), apresentam mais de 45% da população abaixo do limiar de pobreza nacional, sendo que, no caso mexicano, educação e saúde são as duas dimensões que mais contribuem no percentual da população com privação grave (Tabela 10).

Tabela 10 - Índice de pobreza multidimensional - países da Aliança do Pacífico

Países	IPM	População em pobreza multi-dimensional	População com pelo menos uma privação grave em			População abaixo do limiar da pobreza de rendimento	
		População em risco de PM (%)	Educação %	Saúde %	Padrões de vida %	PPP\$ 1.25 por dia %	Limiar de pobreza nacional %
Chile	..	..	..	..	..	<2	..
México	0.015	5.8	10.1	9.2	6.7	4.0	47.0
Peru	0.085	17.1	8.5	14.6	38.2	7.7	51.6
Colômbia	0.041	8.3	13.2	17.5	9.7	16.0	45.1

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

..: Dado não disponível de acordo com a fonte.

2.2.3 Emprego

A taxa da população em idade ativa empregada cresceu na quase totalidade de países do bloco sul-americano entre 1991 e 2008. De acordo com o RDH, a definição de emprego vulnerável é a “percentagem de pessoas empregadas como trabalhadores familiares não pagos ou trabalhadores por conta própria”.

A Bolívia, com quase 71% de sua população em idade ativa empregada, tem, entretanto, mais de 60% desta na forma de emprego vulnerável.

Tabela 11 - População empregada – países-membros da Unasul

Países	Taxa de população empregada		Emprego formal	Emprego vulnerável
	(% de população com 15–64 anos)		(% de emprego total)	(% de emprego total)
	1991	2008	2000–2008	2000–2008
Chile	50.6	49.6	75.2	24.8
Argentina	53.0	56.5	79.9	20.1
Uruguai	52.7	56.4	74.7	25.1
Peru	53.4	68.8	60.1	39.6
Brasil	55.7	63.9	68.1	27.2
Venezuela	51.4	61.3	63.5	29.8
Equador	51.6	60.5	66.2	33.8
Colômbia	52.1	62.0	58.9	40.9
Suriname	45.3	46.5	..	..
Bolívia	61.4	70.7	38.1	61.6
Paraguai	61.1	72.8	53.2	46.8
Guiana	51.4	57.8	..	..

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

Comparando os países do Mercosul e da área de livre-comércio da Aliança do Pacífico no período de 2000 a 2008, Argentina, Uruguai e Brasil apresentaram grande parcela de sua população empregada no setor formal e do mesmo modo o Chile entre os países sul-americanos da Aliança do Pacífico. No mesmo período, os maiores coeficientes de variação da taxa de população empregada foram do Peru e do Paraguai, respectivamente, mas com forte ênfase no emprego vulnerável (Tabela 12).

**Tabela 12** - População empregada - países da Aliança do Pacífico

Países	Taxa de população empregada		Emprego formal	Emprego vulnerável
	(% de população com 15–64 anos)		(% de emprego total)	(% de emprego total)
	1991	2008	2000–2008c	2000–2008c
Mercosul				
Argentina	53.0	56.5	79.9	20.1
Uruguai	52.7	56.4	74.7	25.1
Brasil	55.7	63.9	68.1	27.2
Paraguai	61.1	72.8	53.2	46.8
Aliança para o Pacífico				
Chile	50.6	49.6	75.2	24.8
México	56.5	57.1	70.5	29.5
Peru	53.4	68.8	60.1	39.6
Colômbia	52.1	62.0	58.9	40.9

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

2.2.4 Educação

Desde 1948, com a adesão dos países à Declaração Universal dos Direitos Humanos, assumiu-se formalmente a educação como um direito humano e a capacidade de ler e escrever como um instrumento essencial para a o exercício da cidadania, de direitos civis, políticos, econômicos e sociais.

Entre os países Unasul, os níveis de acesso à educação primária na década passada são bastante razoáveis em média, variando a taxa de alfabetização de 84,2% para o Equador até países considerados livres do analfabetismo, como é o caso de Chile, Uruguai e Argentina. No mesmo período, a taxa de analfabetismo no Brasil esteve em torno de 10% com a meta de reduzir para 5% até 2015 em todo o país.

Em termos de acesso à educação de ensino superior, o Brasil está entre as piores taxas da região (30%), sendo superado apenas por Guiana, Suriname e Paraguai na taxa de matrícula bruta no ensino superior (Tabela 13).

Tabela 13 - Educação dos países-membros da Unasul

Países	Metas educativas		Acesso à educação		
	Taxa de alfabetização de adultos (% com idade igual ou superior a 15 anos)	População com pelo menos educação secundária (% com idade igual ou superior a 25 anos)	Taxa de matrícula bruta no ensino primário (% de população em idade do nível escolar primário)	Taxa de matrícula bruta no ensino secundário (% de população em idade do nível escolar secundário)	Taxa de matrícula bruta no ensino superior (% de população em idade do nível escolar superior)
	2005–2008a	2010	2001–2009a	2001–2009a	2001–2009a
Venezuela	95.2	27.7	103.1	81.1	78.1
Argentina	97.7	44.6	114.6	85.3	68.1
Uruguai	98.2	44.6	114.3	92.0	64.3
Chile	98.6	51.8	105.6	90.6	52.1
Bolívia	90.7	29.3	108.3	81.8	38.3
Peru	89.6	50.5	112.8	97.6	34.5
Colômbia	93.4	31.3	119.9	90.6	35.4
Equador	84.2	37.0	118.5	69.6	35.3
Brasil	90.0	21.9	129.6	100.1	30.0
Paraguai	94.6	26.4	108.3	65.9	25.5
Guiana	..	40.0	108.7	102.1	11.5
Suriname	90.7	..	113.8	75.4	12.3

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.



2.2.5 Saúde e recursos assistenciais

As variações na expectativa de vida entre os diferentes países são, em sua grande maioria, causadas por diferenças em saúde pública, cuidados médicos e alimentação. Na quase totalidade de países da Unasul, a esperança de vida ao nascer está acima da média mundial em 2010 de 67,2 anos. Os países do Cone Sul apresentam as melhores expectativas de vida em relação ao resto da América do Sul (Tabela 14).

Tabela 14 - Países-membros da Unasul - 2010

Países	Esperança de vida ao nascer 2010
Chile	78,8
Uruguai	76,7
Argentina	75,7
Equador	75,4
Venezuela	74,2
Peru	73,7
Colômbia	73,4
Brasil	72,9
Paraguai	72,3
Suriname	69,4
Guiana	67,9
Bolívia	66,3

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

De acordo com os dados do CIA World Factbook, houve uma elevação de quase dez anos na expectativa de vida ao nascer do brasileiro na última década¹³, atingindo o patamar em 2012 de 72,9 anos (figura 1).

13 Vale destacar que os dados do CIA World Factbook apresentam diferenças em relação aos dados do IBGE para o Brasil.

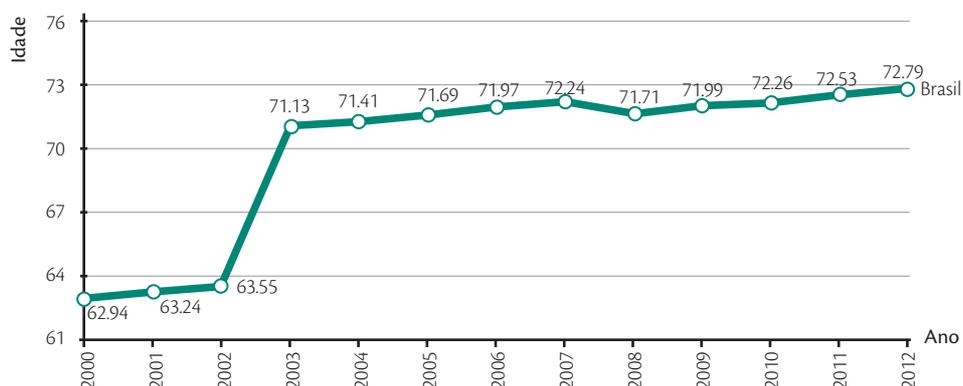


Figura 1. Expectativa ao nascer (anos)

Fonte: CIA World Factbook, 2012.

Outro indicador importante é a mortalidade infantil, que expressa o número de mortes de crianças menores de um ano por mil nascidos vivos no período de um ano. Essa taxa é um indicador importante do nível de saúde de uma população. No Brasil, na última década, ocorreu uma queda de 49/1000 nascidos vivos no ano de 1990 para 14/1000 nascidos vivos em 2011, mas esse indicador ainda está acima do patamar mínimo definido pela Organização Mundial de Saúde de 10 mortes/1000 nascidos vivos.

A Bolívia apresentava a taxa de mortalidade infantil estimada mais alta do bloco da Unasul em 2011, no patamar de 39 mortes em menores de um ano para cada 1000 nascidos vivos, enquanto Chile e Uruguai têm as menores taxas de mortalidade infantil da região, de 8 e 9, respectivamente (Tabela 15).

**Tabela 15 - Taxa de mortalidade infantil no período 1990-2011 na América do Sul**

Taxa de mortalidade infantil (mortes/1000 nascimentos normais)						
Países	1990	1995	2000	2005	2010	2011
Bolívia	83	71	59	49	41	39
Guiana	48	44	39	34	30	29
Suriname	44	39	35	30	26	26
Equador	41	33	28	24	20	20
Paraguai	41	35	29	24	20	19
Colômbia	28	24	21	18	16	15
Brasil	49	41	31	22	15	14
Peru	54	41	30	21	15	14
Argentina	24	21	18	15	13	13
Venezuela	26	22	19	16	13	13
Uruguai	20	18	15	12	9	9
Chile	16	11	9	8	8	8

Fonte: WHO. MDG 4: Child mortality: Infant mortality by country.

Na América do Sul, a distribuição do número de médicos (med) para cada 1.000 habitantes (hab) está em torno de 2/1.000, excetuando o Uruguai, que lidera o topo da lista com 4 /1.000. A Argentina tem 3/1.000. Cuba, país vizinho da América do Sul, por exemplo, conta com um sistema universal de saúde com taxa de mortalidade infantil de 5 mortes/1.000 nascidos vivos e que priorizou o setor de saúde não somente como política social, mas de pesquisa em saúde e de política externa. Sua relação é de 6/1.000. (figura 2).

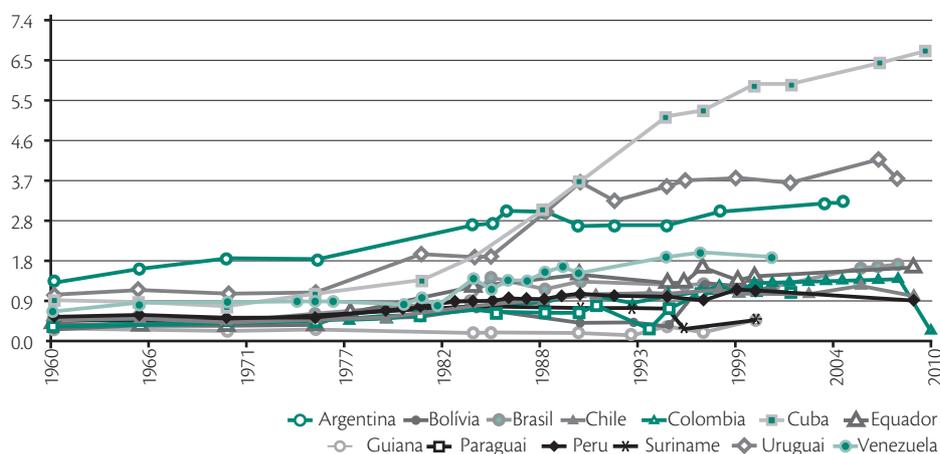


Figura 2. Número de médicos estimados/1.000 hab. em países-membros da Unasul e Cuba

Fonte: World Bank, World Development Indicators. Última atualização: 2/3/2011.

O gasto *per capita* em saúde nos países-membros da Unasul fica muito aquém quando comparado com a média dos países de muito alto desenvolvimento, com despesas na saúde na ordem de US\$ 4.000 *per capita* ou quando se toma isoladamente o caso dos EUA com gasto *per capita* em saúde de US\$ 8.000 (Tabela 16)

Tabela 16 - Gasto *per capita* em saúde em países-membros da Unasul (US\$)

Países	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	283,15	332,14	399,86	464,22	562,41	698,45	734,09	741,83
Bolívia	52,23	55,26	57,54	59,02	65,09	85,35	90,42	96,52
Brasil	213,76	257,41	387,27	491,65	610,01	714,99	734,06	990,39
Chile	345,94	419,09	501,45	591,69	683,08	764,80	801,91	947,22
Colômbia	145,71	172,52	211,03	272,66	336,59	377,00	391,86	472,15
Equador	109,62	129,87	146,93	205,09	228,48	270,06	320,94	328,20
Guiana	52,15	66,43	74,83	116,75	122,56	153,51	166,72	180,38
Paraguai	69,88	80,51	86,37	101,24	121,54	162,07	147,15	162,88
Peru	102,02	110,73	127,21	149,69	193,60	256,33	235,73	268,76
Suriname	172,76	206,72	243,19	323,36	345,05	403,79	467,35	492,38
Uruguai	350,70	348,99	429,92	493,01	562,05	720,57	786,85	998,26
Venezuela	189,59	238,61	295,53	387,88	476,58	598,31	687,87	663,39
EUA	5.588,40	5.911,17	6.258,60	7.072,56	7.437,29	7.719,63	7.959,95	8.361,73

Fonte: World Bank, World Development Indicators. Última atualização: 2/3/2011.



O indicador de gasto total com saúde do Banco Mundial corresponde à soma dos gastos público e privado em saúde na provisão de serviços de saúde preventivos e curativos, atividades de planejamento familiar, nutrição e emergência em saúde e exclui os itens correspondentes ao abastecimento de água e saneamento.

No ano de 2010, os dois países com o maior percentual do PIB gasto com saúde na América do Sul foram Brasil e Uruguai, muito longe, em termos relativos e absolutos, dos Estados Unidos, onde correspondeu a quase 18% de um PIB em torno de US\$ 15 trilhões (figura 3).

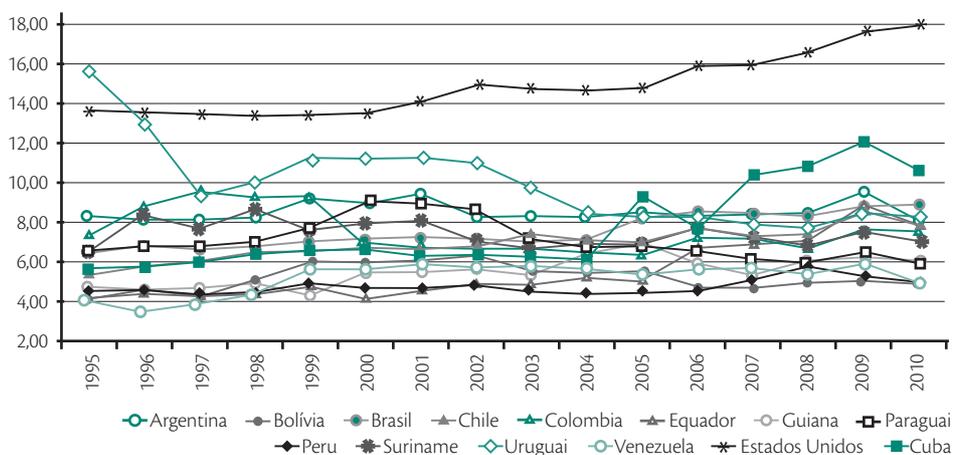


Figura 3. Gasto total em saúde em países-membros da Unasul, Cuba e Estados Unidos

Fonte: World Bank, World Development Indicators. Última atualização: 2/3/2011.

2.2.6 Cooperação

O Conselho de Saúde da Unasul foi criado em 16 de dezembro de 2008 com os objetivos de elaborar programas regionais na área de saúde pública a serem financiados conjuntamente pelo bloco sul-americano e de coordenar a política de saúde da Unasul. O conselho é composto pelos ministros da área de saúde de cada Estado-membro. É responsável pelo Plano Quinquenal em Saúde apresentado em 28 de outubro de 2010 e tem como linhas de ação prioritárias a construção da rede sul-americana de vigilância e resposta em saúde (escudo epidemiológico), o desenvolvimento de sistemas de saúde universais na região, o acesso universal a medicamentos, a promoção da saúde e ação sobre os determinantes sociais e o desenvolvimento e gestão de recursos humanos.

A ideia é incorporar e integrar os avanços sub-regionais do Mercosul, do Organismo Andino de Saúde – Convênio Hipólito Unanue (Oras-Conhu) e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). Na área da saúde, a participação do Brasil nesse conselho restringe-se à Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e ao Instituto Nacional do Câncer (Inca) (figura 4).

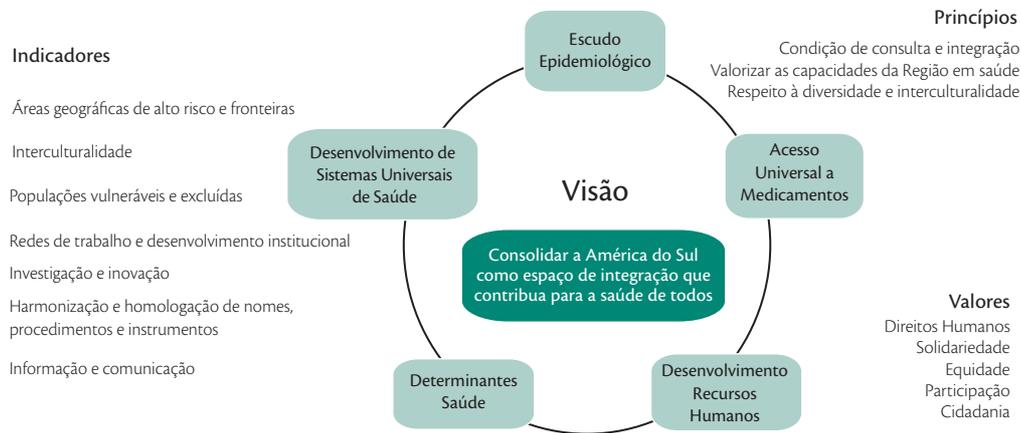


Figura 4. Áreas de ação da Unasul - Saúde

Fonte: http://www.isags-unasul.org/media/image/organograma_estrut_portugues.jpg

Em 2009, foi criado o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (Isags) da Unasul com sede no Rio de Janeiro. É um espaço intergovernamental de caráter público cujos objetivos declarado são a gestão e a produção do conhecimento; o desenvolvimento de lideranças; e o assessoramento técnico em saúde.

Entre suas atividades, o Isags:

[...] organiza o conhecimento em saúde pública e governança em saúde a partir da utilização de resultados validados, da realização de pesquisas, da produção de novas evidências e da inovação em políticas e governança em saúde. Ele sistematiza, organiza e difunde informações técnico-científicas sobre saúde regional e global, a fim de apoiar as tomadas de decisão no setor." [...] O Isags pretende se constituir em instituição de referência em governança em saúde, operando em um ambiente organizacional que favoreça o intercâmbio de aprendizagem, pautando-se pelas necessidades e demandas dos sistemas de saúde e das instituições equivalentes. 14 (ISAGS, 2012)

14 <http://isags-unasul.org/interna.asp?lang=1&idArea=1&idSubArea=34> (disponível em 14/12/2012)



Seu conselho diretivo é um órgão permanente constituído pelos delegados designados pelos ministros da Saúde dos países-membros e que orienta suas ações em função das prioridades do Conselho de Saúde Sul-Americano (figura 5).



Figura 5. Organização do Conselho Sul-Americano de Saúde

Fonte: http://www.isags-unasul.org/media/image/organograma_estrut_portugues.jpg

Os objetivos e as estratégias de ação em cada área de trabalho do Plano Quinquenal de Saúde 2010 são:

- Desenvolver sistemas universais de saúde nos países sul-americanos, reconhecendo o direito à saúde e a abordagem inclusiva;
- Estabelecer uma rede sul-americana de vigilância epidemiológica e resposta em saúde no controle das enfermidades transmissíveis, não transmissíveis e eventos de saúde pública;
- Desenvolver estratégias e plano de trabalho a fim de melhorar o acesso universal a medicamentos;
- Fortalecer a promoção da saúde e a ação sobre os determinantes sociais com o objetivo de reduzir as inequidades em cada um dos países-membros mediante a geração de informação e articulação intersetorial e a participação comunitária na formulação, execução e seguimento das políticas públicas;
- Fortalecer a condução, formulação, implementação e avaliação de políticas para o desenvolvimento e gestão dos recursos humanos de saúde, em geral, e especial nas áreas técnicas da Agenda de saúde da Unasul.

Do ponto de vista da participação institucional brasileira, constata-se a quase total ausência do Ministério da Educação (MEC) nas ações de saúde na Unasul, apesar de este ministério ter um peso

fundamental na transformação da saúde tanto na formação de profissionais de saúde para o setor quanto na pesquisa acadêmica propriamente dita. De acordo com o MEC, os hospitais universitários “[...] são centros de formação de recursos humanos e de desenvolvimento de tecnologia para a área de saúde. A efetiva prestação de serviços à população possibilita o aprimoramento constante do atendimento e a elaboração de protocolos técnicos para as diversas patologias [...]”¹⁵ junto ao sistema de saúde. As mudanças de longo prazo no perfil do setor só têm como serem feitas com a presença da reflexão do pensamento crítico nas diversas áreas de formação dos profissionais de saúde como medicina, enfermagem, psicologia, fisioterapia e, sobretudo, no próprio campo da saúde pública com a formação de sanitaristas graduados nas universidades públicas do país.

Do ponto de vista temático e de campo de atuação, as universidades federais têm muito a contribuir no processo de formação e reflexão nos diversos campos da área de ética aplicada e bioética, sobretudo no tema ligado à ética em pesquisa e nas relações de conflito de interesses tão presentes nas pesquisas acadêmicas que envolvam ou que tragam consequências para seres humanos, sobretudo aquelas ligadas aos ensaios clínicos para medicamentos e diagnóstico, avaliação de impacto nos sistemas pela incorporação de tecnologias nos sistemas de saúde, mas também no campo da economia, da engenharia, das ciências humanas etc.

Uma atenção grande deve ser dada para que não haja, nem se permita, a exploração de vulnerabilidade por parte do Brasil ou de qualquer outro país em regiões ou países com maior número de populações vulneráveis do ponto de vista da pesquisa científica. Assim, o Brasil deverá estimular e ajudar que outros países criem suas próprias instâncias de regulação em pesquisa análogas à Comissão Nacional de Ética em Pesquisa.

2.3 Economia: recursos, infraestrutura, comércio e finanças

2.3.1 Regiões e recursos estratégicos: Amazônia

A América do Sul apresenta uma geografia estratégica por sua posição relativa e pelos recursos que se encontram em seu entorno marítimo e em seu interior continental. Nesse sentido, podemos destacar sub-regiões no continente cujas condições físicas têm implicações geopolíticas: a Amazônia, a Bacia do Prata e o litoral Pacífico – além do Atlântico Sul. São áreas que despertam interesses políticos e econômicos e onde se constata cada vez mais a intensa atuação de potências tradicionais

15 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12267&Itemid=513> Acesso em 14 dez. 2012.



e emergentes de outros continentes. O Brasil tem posição estratégica em relação às duas primeiras áreas geopolíticas citadas, participando da maior parte da Amazônia (mais de 60%) e da Bacia do Prata, com acesso a duas das principais bacias hidrográficas regionais, Amazônica e Prata, inclusive, dominando a desembocadura da primeira, e tem projeção tanto continental quanto marítima para o Atlântico Sul. No entanto, sua geografia coloca também como um imperativo permanente a busca pelo acesso facilitado e penetração política e econômica na costa do Pacífico.

Para sublinhar o significado geopolítico da Amazônia, incluindo sua extensão para o rio Orinoco e o escudo das Guianas – o Eixo Amazônia-Orinoco –, assim como suas possíveis implicações, devemos compreender que a região abrange as áreas de menor grau de desenvolvimento e ocupações econômica e demográfica dos seus países, embora envolva recursos e localização de valor estratégico para os países que a compartilham e para o mundo.

Há uma diversidade de atores estatais e não estatais operando no âmbito da Amazônia, configuração que ganha contornos ainda mais complexos. São Estados, governos, empresas transnacionais, corporações financeiras, organizações não governamentais (ONGs), organizações internacionais, governos locais, movimentos sociais, grupos políticos. Atores com objetivos próprios, articulados entre si por meio de diferentes mecanismos de cooperação, cooptação e conflito, num quadro em que o peso político, simbólico e financeiro dos Estados nacionais cumpre papel determinante. Esses atores apoiam e sofrem pressões dos demais atores quanto a suas decisões sobre o uso do território, regulações econômico-financeiras, capacidade militar, etc.

A Amazônia é compartilhada por oito países, Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, e um território ultramarino da França, a Guiana Francesa. Como macrorregião multinacional sul-americana, deve ser tratada a partir de uma perspectiva regional.

A Guiana Francesa é um departamento ultramarino da França que merece atenção em termos de segurança. Seu território comporta a base naval ultramarina francesa de *Dégrad des Cannes*, além de centros espaciais, para lançamentos de foguetes, e bases aéreas, que comportam helicópteros destinados à segurança e, eventualmente, caças *Mirage* para atividades específicas, como a proteção de lançamento de foguetes. Portanto, é um território de um país europeu na América do Sul próximo à Amazônia que pode ser utilizado segundo os interesses franceses e de suas alianças militares, especialmente, diante de conflitos ou da necessidade de acessar recursos estratégicos para os seus interesses vitais ou de seus aliados (conforme a nova Doutrina da OTAN, abordada mais adiante). Em uma ação hostil, o território daria à França a capacidade de fechar a desembocadura da Bacia Amazônica, controlada pelo Brasil, de se projetar para a Amazônia e de limitar a passagem

entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, atuando também a partir da costa ocidental da África, onde registra influência imperial histórica.

A Faixa do Orinoco é uma área ao norte da América do Sul, no chamado escudo das Guianas, portanto, mais voltada para o Caribe, que corta o território venezuelano de leste a oeste e o divide entre suas regiões norte e sul. A Faixa do Orinoco e o sul da Venezuela destacam-se pelos seus potenciais: transporte hidroviário via Bacia/rio Orinoco, agrícola e industrial do sul e de recursos energéticos e projetos associados que envolvem a Faixa Petrolífera do Orinoco, que é a maior reserva de hidrocarbonetos do planeta. Esses fatores sustentam o interesse da Venezuela no desenvolvimento e na segurança dessa área, assim como seu caráter estratégico.

Além de seu espaço, a posição geográfica da Amazônia também se destaca por sua peculiaridade, ao interconectar a Bacia do Orinoco com a Bacia do Prata e o altiplano boliviano, chamado por alguns de coração continental sul-americano. Tendo como principal articulador o rio Amazonas, o espaço amazônico se projeta tanto para o Pacífico, via “nós” da cordilheira andina, quanto para o Atlântico, servindo como um eixo bioceânico multimodal. A Bacia do Orinoco se articula e serve de espaço de projeção para o Caribe, a Bacia Amazônica, a Cordilheira dos Andes e o litoral Atlântico, tendo como seu articulador o rio Orinoco. Assim, o eixo Amazônia-Orinoco tem importância tanto na articulação norte-sul quanto leste-oeste da América do Sul.

A Amazônia encontra-se geograficamente envolvida pelo Atlântico, onde os países da Europa Ocidental se projetam historicamente, e pelo Pacífico, onde se projetam crescentemente as potências emergentes do leste asiático. Os EUA, atualmente, se projetam a partir de aliados estratégicos do litoral pacífico, especialmente a partir da Colômbia. Através da Bacia do Pacífico, países como China e Índia vêm ganhando importância no comércio mundial e no comércio extrarregional da América do Sul em relação ao predomínio histórico da articulação com os países centrais (metrópoles coloniais) via Atlântico (ver seção sobre o Pacífico adiante).

Assim, a Amazônia pode sofrer com a projeção de potências extrarregionais, principalmente com interesses articulados com países sul-americanos, buscando acesso privilegiado aos seus recursos naturais. Os financiamentos e investimentos em infraestrutura podem tanto servir à sua integração interna da quanto facilitar o acesso aos seus recursos aos países de fora da região. Por essa razão, as políticas e regulações (comerciais, de investimentos, de uso do território, etc.) têm papel fundamental no futuro da Amazônia e da América do Sul. As assimetrias socioeconômicas regionais, o potencial econômico e a conjuntura geopolítica internacional mostram a necessidade de ocupação, desenvolvimento e integração da Amazônia e que o tempo amazônico é urgente.



Os planejamentos da localização de projetos produtivos e de infraestrutura ganham relevância na indução ao seu desenvolvimento. Sobretudo, as políticas de ocupação, desenvolvimento e integração podem contribuir com a sua segurança.

O quadro descrito mostra a necessidade de uma política brasileira de segurança e defesa condizentes com a importância estratégica da Amazônia, na qual o Brasil deve buscar a proteção de seus recursos e a soberania sobre o seu território. Quando possível, a estratégia de segurança brasileira deve ser articulada com os países amazônicos e sul-americanos, onde a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) devem ser os instrumentos de articulação e atuação. É preciso também encarar a dimensão dos recursos naturais a partir da dependência dos países detentores desses recursos, de sua exploração e exportação, que pode ser encarada como uma maldição ou dádiva, dependendo de como são aproveitados para mudanças estruturais e autonomia estratégica, ou de como se tornam alvos de disputas políticas internas e entre as grandes potências pela apropriação de recursos e suas rendas.

Uma questão importante e polêmica que deve ser mencionada é a existência de comunidades e reservas indígenas na Amazônia, ocupando especialmente a fronteira entre Brasil e Venezuela. Do lado brasileiro, o Estado de Roraima tem mais de 50% do seu território ocupado por áreas indígenas, com a maior população indígena do Brasil, e as suas principais reservas minerais ficam localizadas sobre as reservas lanomâmi e Raposa Serra do Sol¹⁶, contando com ouro, diamante, nióbio, minério de ferro, cobre, cromo, manganês, estanho e outros minerais nobres. Essa área tem significativo potencial energético para construção de pequenas centrais hidrelétricas (PCHs), com destaque para a hidrelétrica do rio Cotigo, na reserva Raposa Serra do Sol, rio de cânion que tem sua nascente no Monte Roraima (município de Normandia), que pode ser construída com impacto de inundação praticamente irrelevante. Ainda, essas reservas indígenas amazônicas e fronteiriças, posicionam-se em áreas estratégicas para os países. Juntas, contam com cerca de 20 mil habitantes para mais de 110 mil km², revelando não só uma desproporcionalidade demográfica para tal área, mas, sobretudo, sua subocupação, subdesenvolvimento e vulnerabilidade. Do lado brasileiro, a Fundação Nacional do Índio (Funai) argumenta que, devido à falta de verbas combinada com a grande extensão da área a ser fiscalizada, encontra muitas dificuldades para manter seu papel fiscalizador. Em razão de seus recursos e dos problemas de fiscalização, essas áreas têm sido alvo de conflitos entre índios, grileiros e garimpeiros.

16 A reserva Raposa Serra do Sol fica a noroeste de Roraima, na fronteira com a Guiana e a Venezuela e tem 1,7 milhões ha. A reserva lanomâmi se situa no extremo norte brasileiro, nos estados de Roraima e Amazonas, com mais de 9,6 milhões ha – área maior que Portugal. Foi instituída em 1991, pelo presidente Collor, como um território contínuo bem superior ao seu projeto original de 2,4 milhões de ha. Juntas somam 11,3 milhões ha (113 mil km²), formando a maior reserva indígena coberta por floresta em todo o mundo. Na Venezuela, tribos lanomâmis vivem na Reserva da Biosfera Alto Orinoco-Casiquiare, de 8,3 milhões de ha.

Também é palco para a atuação de diversos atores, além dos já citados, como centros de pesquisa e ONGs nacionais e internacionais – ambientalistas, indigenistas e religiosas. Essas áreas demandam enorme atenção e preocupação dos Estados, cuidando para que as comunidades e suas culturas sejam preservadas e inseridas socialmente de forma cuidadosa, mas sem abrir mão da segurança e soberania sobre o território e utilização dos seus recursos para o desenvolvimento das economias nacionais e da sociedade como um todo.

O caráter geopolítico da urgência da integração e do desenvolvimento da Amazônia aponta a sua centralidade, passando por um processo de solução e planificação central comunitárias, combinado com ações descentralizadas, com participação harmoniosa dos Estados amazônicos, sem ferir as soberanias nacionais. Isso seria fundamental para afastar projetos de internacionalização e controle dos seus recursos. Devido à sua urgência e importância, novas tecnologias e a intermodalidade de transportes devem ter papel fundamental. O Brasil deve ser o líder e o principal interessado nesse processo, devido ao seu peso político e à sua condição geográfica, controlando a desembocadura do Amazonas e participando de maior parte de seu território, onde faz fronteira com diversos países.

No caso do tema energético na Amazônia, além de aproveitar seu enorme potencial hidrelétrico, merece especial atenção das políticas públicas a geração a partir de fontes alternativas, principalmente para promover o acesso à energia elétrica das comunidades isoladas e aproveitando recursos naturais renováveis locais. Alguns programas no Brasil merecem destaque e suas iniciativas devem ser ampliadas e compartilhadas¹⁷.

Na Amazônia, inexistem interconexões de gasodutos e oleodutos, apesar de todo o potencial e complementaridade energética entre Brasil e Venezuela e da complementaridade energética entre eles e os demais países da América do Sul. A integração energética entre os dois países se resume a uma importante interconexão elétrica através da linha de transmissão Guri-Boa Vista, de 676 km (191 km no Brasil), em 230kV, que possibilita o abastecimento dessa área brasileira que se encontra isolada do Sistema Interligado Nacional (SIN). Na Amazônia, não há articulações ferroviárias entre os países, e a integração rodoviária é precária, enquanto apresenta um enorme potencial hidroviário subaproveitado.

O desenvolvimento e a integração da Amazônia são muito importantes para os países que a compartilham e para o continente garantir sua segurança e repelir interesses externos em sua internacionalização predatória, ou justificada por falsos interesses ambientais cosmopolitas. No entanto,

¹⁷ Podemos apontar o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa) e o Projeto Ribeirinhas. Conferir em: www.mme.gov.br/programas/ (Ministério de Minas e Energia).



há enorme controvérsia entre as diferentes perspectivas sobre o tema, inclusive fomentadas de fora do continente. Uma possibilidade é o Brasil avançar por meio da OTCA, de seu fortalecimento institucional, financeiro e operacional, sem perder de vista que outros interesses podem influenciar e tentar se apropriar da organização. Nesse sentido, as articulações nos campos de segurança e infraestrutura de transportes e energia revelam papel fundamental. Sobretudo, mas não somente, pelos recursos que elenca, a área é um potencial foco de tensões. Deve-se ressaltar que a questão ambiental não deve ser encarada como a única fonte potencial de conflito ou intervenção na região, pois devem ser relevados temas como: a presença militar estadunidense em países vizinhos, como a Colômbia, a presença de um território ultramarino francês, Guiana Francesa, o estabelecimento de territórios autônomos de povos indígenas, o narcotráfico e a internacionalização de conflitos intraestatais (GUIMARÃES, 2005).

A II Política Nacional de Defesa (PND, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008) apontam a Amazônia, juntamente com o Atlântico Sul, como um dos espaços prioritários para os interesses brasileiros de segurança e defesa, o que justifica a presença de maiores efetivos militares e o emprego da força militar em caso de conflito armado nessas regiões¹⁸. O Brasil desenvolve importantes projetos, como o Programa Calha Norte (PCN), com uma área de atuação que corresponde a 32% do território nacional, e o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam). O exercício militar Operação Amazônia é realizado regularmente e conta ainda com operações cívico-militares, além das manobras de adestramento das tropas de forma conjunta. A Amazônia ocidental é a área de maior tensão regional por conta da presença de grupos armados e de atividades ilícitas, demandando ações conjuntas com os demais países, principalmente Peru e Colômbia.

A infraestrutura para a integração entre a Bacia Amazônica e a Bacia do Orinoco, e para a integração dessas áreas com os demais centros econômicos e políticos da América do Sul, possibilitaria o desenvolvimento e a articulação produtiva e comercial ao espaço sul-americano mais carente em energia, transporte e comunicação e com enorme potencial de desenvolvimento no longo prazo. Além disso, proporcionaria ao Brasil (i) acesso facilitado a portos mais próximos das rotas comerciais internacionais estratégicas que passam pelo Caribe, potencializadas com o alargamento do Canal do Panamá; (ii) inédita aproximação com os países da Bacia do Caribe, em um contexto em que a política externa para a integração regional favorece a ampliação de sua área de atuação da América do Sul para outras regiões da América Latina e do Caribe, em consonância com o empenho brasileiro na

18 Na END, sua Diretriz 8 aponta que "As preocupações mais agudas de defesa estão, porém, no Norte, no Oeste e no Atlântico Sul" (BRASIL, 2008, p. 13). "A identificação e a análise dos principais aspectos positivos e das vulnerabilidades permitem vislumbrar as seguintes oportunidades a serem exploradas: articulação das Forças Armadas, compatível com as necessidades estratégicas e de adestramento dos Comandos Operacionais, tanto singulares quanto conjuntos, capaz de levar em consideração as exigências de cada ambiente operacional, em especial o amazônico e o do Atlântico Sul" (BRASIL, 2007, p. 45). A Amazônia e o Atlântico Sul são apontados como áreas prioritárias nas quais devem se posicionar os maiores efetivos militares.

criação e no fortalecimento da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). Para o Brasil, a construção de uma infraestrutura de integração à Venezuela possibilitaria ainda o rompimento do relativo isolamento de Roraima e um acesso mais eficiente às indústrias do norte do país, especialmente do Polo de Manaus.

Do ponto de vista de potenciais hidroelétricos na Amazônia que o Brasil deve aproveitar em conjunto com países vizinhos, podemos destacar projetos com o Peru e a Bolívia. Quanto ao Peru, seis hidrelétricas se destacam: Inambari (2 mil MW), Paquitzapango (1.380 MW), Sumabeni (1.080 MW), Urubamba (950 MW), Cuquipampa (800 MW) e Vizcatán (750 MW) (ELETROBRAS, RELATÓRIO ANUAL, 2008). Inambari seria a maior hidrelétrica do país, e o Brasil consumiria 80% da energia gerada. Com a Bolívia, podemos destacar no rio Madeira, além do Complexo Hidrelétrico de Jirau e Santo Antônio, ambas em construção, a hidrelétrica binacional Brasil-Bolívia com aproximadamente 2.000 MW de potência.

Sobre a OTCA, é uma iniciativa importante em relação à Amazônia, constituída em 1998, originada a partir do tratado firmado em 1978. O tratado foi uma iniciativa brasileira e com objetivos de impulsionar a cooperação entre os países amazônicos e contrapor qualquer iniciativa extrarregional¹⁹. O documento destaca o problema do desenvolvimento – utilização dos recursos – e da conservação ecológica da Amazônia, dentro de uma cooperação regional em absoluta igualdade, enfatizando que a competência sobre o desenvolvimento e a proteção está no âmbito das responsabilidades inerentes à soberania dos Estados signatários, dentro do princípio da não ingerência internacional. Apesar do otimismo que trouxe para o desenvolvimento amazônico, o tratado não promoveu o desenvolvimento e a integração harmônica regional. Em dezembro de 1992, o governo Itamar Franco (Brasil) lançou a Iniciativa Amazônica, visando aprofundar a cooperação econômica com os países amazônicos. Nem mesmo a constituição da OTCA e de seus planos e estratégias para a área trouxeram resultados efetivos. Em 2002, foi instalada a Secretaria Permanente da OTCA em Brasília. Para Castro (1998, p. 3), os resultados insatisfatórios decorrem da postura dos países signatários, com suas áreas de maior densidade econômica e demográfica (ecúmenos) afastadas, cujas diretrizes são voltadas para o Pacífico, Caribe e Atlântico.

Em novembro de 2010, em Lima, na X Reunião de Chanceleres da OTCA, foi lançada a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica, mais uma tentativa de fortalecer a ação conjunta dos países-membros da organização, mas ainda sem resultados efetivos. A Agenda Estratégica aponta

¹⁹ Segundo Guimarães (2005, p. 195), o tratado foi assinado “[...] como uma espécie de contrapartida geopolítica ao Tratado da Bacia do Prata [1969] e um complemento diplomático ao projeto militar [brasileiro] de ocupação física do território [...]”. Foi ele ratificado em datas distintas, o que tem significação política, sendo pelo Brasil em 1978²⁰, em 1979 por Equador, Peru, Bolívia, Guiana e Suriname, e em 1980 por Colômbia e Venezuela.



os objetivos do setor de infraestrutura²⁰ e destaca a necessidade de articulação com as diferentes iniciativas regionais de integração física, citando o Cosiplan, a fim de evitar a duplicação de esforços e otimizar recursos empregados. Como atividade de curto prazo, estabelece o fortalecimento das atividades do grupo de trabalho sobre o regulamento de navegação comercial nos rios da Amazônia para a atualização e harmonização do transporte de carga e de passageiros. No setor de energia, concentra-se na pesquisa, na identificação e no intercâmbio de “[...] tecnologias para a geração e consumo de energias adequadas à região amazônica”, incluindo, no longo prazo, a busca de novas formas de energia, “em harmonia com a preservação dos ecossistemas e paisagens, com pleno respeito à soberania dos países-membros e levando em consideração a legislação nacional” (Idem). Em 22 de novembro de 2011, a XI Reunião de Chanceleres da OTCA, realizada em Manaus, gerou o Compromisso de Manaus, que aponta a necessidade de ampliar e aprofundar as iniciativas para o relançamento da OTCA e ressalta a importância da Agenda Estratégica, em especial a busca de novas alternativas de financiamento, tendo em vista sua implementação.

A OTCA tem o potencial de ser o canal de articulação do Brasil junto aos países vizinhos para promover o desenvolvimento amazônico e afastar interesses externos na região. Têm sido recorrentes as tentativas de vitalizar a organização, mas, como ressalta Guimarães (2005, p.196), os resultados da OTCA “[...] têm sido modestos, inclusive pela falta de recursos adequados que teriam de ser destinados pelos governos à execução de programas concretos”. Tão importante quanto a retomada da OTCA sob a liderança brasileira, com a devida atenção e recursos adequados, é o alerta de Guimarães (Idem) sobre a necessidade de zelar para que a OTCA “[...] não sirva de veículo para maior interferência de ONGs e organismos estrangeiros na região, o que levaria à internacionalização gradual da Amazônia por vias transversas, com aparência de legitimidade”.

2.3.2 Regiões e recursos estratégicos: Bacia do Prata

A Bacia do Prata tem aproximadamente 3,2 milhões de km², compartilhada por Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. A sua área concentra a parte industrialmente mais avançada da América do Sul, apresenta grandes aproveitamentos hidrelétricos do continente combinado com potenciais não aproveitados de articulação de transportes e de aproveitamentos energéticos. Pela sua proximidade do Atlântico, tem uma posição geográfica vulnerável ao assédio externo. Por isso, demanda atenção específica em termos de segurança e defesa e de projetos de desenvolvimento produtivo e

20 “Propiciar processos de diálogo para analisar os impactos da incorporação das regiões amazônicas aos sistemas econômicos nacionais (produtivos e não produtivos) através da malha rodoviária e fluvial e das tecnologias da informação, em harmonia com a preservação dos ecossistemas e paisagens e com os serviços ambientais associados, coordenando, quando possível, as atividades com o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura [Cosiplan] da Unasul”.

de infraestrutura, por parte do governo brasileiro, além de projetos conjuntos com os demais países que compartilham seus recursos estratégicos. É a segunda maior sub-região do continente sul-americano, ficando atrás da Bacia Amazônica, e apresenta a maior hidrovia da América do Sul e um dos maiores reservatórios de água doce do planeta, o Aquífero Guarani. Ainda sedia algumas das maiores hidrelétricas da América Latina e do mundo, como Itaipu, Yacyretá e Salto Grande, e extensas redes de transporte rodoviário e fluvial.



Figura 6. Bacia do Prata

Fonte: Fonplata.

Apesar de ser relativamente mais desenvolvido em termos produtivos e de infraestrutura física, o Cone Sul apresenta enormes potenciais energéticos e de transportes subutilizados. Já o interior do continente é caracterizado pelo seu subdesenvolvimento e pela baixa densidade demográfica. Mas,



ao mesmo tempo, é um espaço com enorme potencial em termos de recursos naturais estratégicos – da Amazônia às planícies férteis dos pampas argentinos, passando pelos minérios e pela crescente produção agropecuária (com destaque para gado e soja) na área central do continente, especialmente no Paraguai e no centro-oeste brasileiro.

No interior da área platina e em sua ligação com a Amazônia, um exemplo é a Bolívia, país pobre e subdesenvolvido que concentra minerais e recursos importantes, como lítio, estanho, gás natural, petróleo, zinco, tungstênio, antimônio, prata, ferro, manganês, chumbo, ouro, madeira e energia hidrelétrica. Sua economia exporta basicamente gás natural, soja e produtos de soja, petróleo em bruto, minério de zinco, estanho. Seus parceiros principais são: Brasil (41,8%), Estados Unidos (12,2%), Coreia do Sul (6,4%), Peru (5,7%), Argentina (5,2%) e Japão (4,7%). Assim, apresenta uma pauta exportadora essencialmente primária e de baixo valor agregado e contém recursos que as grandes potências buscam acessar e controlar. As descobertas recentes de grandes jazidas de lítio na Bolívia (no *Salar de Uyuni*) confirmam que as reservas do país podem passar de 100 milhões de toneladas, o que concentra as reservas desse metal estratégico no país e na América do Sul. O Estados Unidos importam 67% do seu consumo de lítio, dos quais 66% da América do Sul (BRUCKMAN, 2011).²¹

Para aproveitar o potencial energético remanescente e desenvolver a Bacia do Prata é necessário que o Brasil articule interesses além do Tratado de Itaipu – Acordo Brasil-Paraguai para o aproveitamento do rio do Paraná –, recupere e torne efetivo o que está previsto no Tratado da Bacia do Prata (1969). Existem empreendimentos de excelente complementaridade, sinergia e facilidade de integração que podem se constituir numa fonte de implementação desse polo energético. Entre os projetos hidrelétricos potenciais na Bacia do Prata, destacam-se: ao longo do rio Paraná, em sua parte baixa, Chapeton (3.000 MW), Corpus Christi (entre 2.880 a 4.000 MW) e Pati (3.300 MW); na parte do rio Uruguai, San Pedro (600 a 745 MW), Roncador (2.800 MW) e Garabi (entre 1.800 a 2.200 MW). Brasil e Argentina decidiram levar à frente dois aproveitamentos hidrelétricos: Garabi e Panambi, somando 2.200 MW de capacidade instalada, com previsão de quatro anos de obras. A Eletrobras tem um projeto de conexão elétrica com o Uruguai, previsto no Memorando de Entendimentos firmado em julho de 2006. Em fase de implantação, com previsão para entrar em operação em 2013, a linha de transmissão de grande porte (500 MW), de aproximadamente 400 km, ligará a SE Presidente Médici (Rio Grande do Sul) a SE San Carlos (Maldonado).

21 Segundo Bruckman (2011, p. 200): “O atual governo da Bolívia dispôs recentemente a construção de uma instalação para a produção de lítio no Salar de Uyuni. Na primeira fase, espera-se produzir de 40 a 60 toneladas métricas (Tm.) de cloreto de lítio por ano; na segunda fase, produzir-se-á hidróxido de lítio; e na terceira fase, lítio metálico, que é a matéria-prima para a fabricação de baterias recarregáveis. O Estado boliviano assume diretamente a gestão da exploração e da produção deste mineral, que inclui pesquisa científica em cooperação com várias instituições do mundo. Ao ser declarado pela constituição do país como recurso natural estratégico, o Estado reserva-se direitos inalienáveis sobre este mineral”.

A integração de infraestrutura na Bacia do Prata apresenta como característica fundamental seu potencial de articulação por hidrovias naturais, interligando seu espaço interno e articulando-o ao Atlântico. Sua articulação para o Pacífico, no entanto, encontra o obstáculo geográfico das cordilheiras andinas e se dá através dos *pasos* de Uspallata e Santa Rosa. O primeiro interconecta Argentina e Chile, “[...] é aproveitado pela única transcontinental do continente entre Buenos Aires/ Valparaíso; o de Santa Rosa leva o sistema ferroviário boliviano até Árica, no Chile. Enquanto Uspallata une as duas vertentes oceânicas o de Santa Rosa só o fará quando se complementar o trecho Santa Cruz de La Sierra já conectada com Santos no Atlântico e Cochabamba” (CASTRO, 1995, p.3).

2.3.3 Regiões e recursos estratégicos: costa do Pacífico

Desde os anos 1970, a Bacia do Pacífico vem apresentando crescente importância geoeconômica e geopolítica, se tornando o espaço mais dinâmico da economia global, mas também cenário de contendas políticas e projeção de poder militar. O crescimento econômico e o avanço tecnológico das economias asiáticas, os crescentes fluxos de comércio e investimentos, o estabelecimento de acordos internacionais, e ainda o deslocamento geográfico das atividades econômicas e (no governo Obama) do foco da política externa dos EUA, conferem maior importância à Bacia do Pacífico. Com a articulação mais intensa entre as economias do Pacífico, a vertente oceânica do Pacífico ganhou crescente importância na América do Sul. Tal importância é reforçada pela formação de blocos envolvendo países sul-americanos.

Com a articulação mais intensa entre as economias do Pacífico, tanto em acordos comerciais quanto em cifras de comércio, investimentos e financiamentos, a vertente oceânica do Pacífico ganhou crescente importância na América do Sul. Tal importância é reforçada pela formação de blocos como a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (Apec)²², a Iniciativa do Arco do Pacífico Latino-americano²³ e a recém-formada (em 6 de junho de 2012) Aliança do Pacífico. Esta foi uma iniciativa do Peru, reforçada pela Colômbia, envolvendo também Chile e México, que contará com a adesão

22 Atualmente, a Apec conta com 21 membros: Austrália, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonésia, Japão, Coreia do Sul, Malásia, México, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Peru, Filipinas, Rússia, Singapura, Taiwan, Tailândia, Estados Unidos, Vietnã. Criada em 1989 como um fórum de discussão entre países da Asean (Association of the South-East Asian Nations) e alguns parceiros econômicos da região do Pacífico, tornou-se um bloco econômico apenas em 1994, na Conferência de Seattle, quando os países se comprometeram a transformar o Pacífico numa área de livre-comércio.

23 Foi criada em janeiro de 2007, na reunião de Santiago de Cali, sob a iniciativa do governo do Peru, com a denominação de Fórum sobre a Iniciativa da Bacia do Pacífico Latino-Americana, tendo como membros: Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Peru. Seu objetivo seria promover “ações conjuntas que permitam uma cooperação mais dinâmica dos países da Bacia do Pacífico Latino-Americano entre si e conducentes a maiores aproximações com a Ásia Pacífico”, como consta na Declaração de Santiago de Cali, que lançou a iniciativa (disponível no sítio da iniciativa: www.arcodelpacifico.org).



de Panamá e Costa Rica. Sendo que os EUA tentam articular um amplo acordo com esses países por meio da já citada Parceria Trans-Pacífica (TPP) que, além das vantagens políticas e econômicas para os EUA, busca claramente conter a crescente influência chinesa e minar os projetos regionais de iniciativa brasileira na América do Sul.

Em maio de 2011, ao assinarem o Acordo de Integração Profunda (AIP) do Pacífico, os presidentes do México, da Colômbia, do Chile e do Peru, apesar de fazerem comparações entre PIBs e afirmar que o bloco seria um contrapeso regional ao Brasil e ao Mercosul, explicitaram que seu objetivo seria buscar uma integração profunda, buscando livre circulação de bens, serviços, investimentos e pessoas, entre os países de economia aberta, além de estabelecer uma estratégia comum para os mercados internacionais, principalmente para a Ásia Pacífico, onde fazem parte da Apec, e os EUA. Esse objetivo é um pouco óbvio, visto que tais economias não apresentam complementaridades ou políticas para estimulá-las. Seus territórios nem são integrados internamente e suas economias contam com um peso econômico significativo do setor exportador de *commodities* nos seus produtos internos. Apesar de algumas expectativas contrárias, o novo presidente do Peru, Ollanta Humala, seguiu com o bloco liberal e, em junho de 2012, os países consolidaram o acordo de integração profunda da Aliança do Pacífico.²⁴

Atualmente, além de seus países membros, a Aliança do Pacífico conta vinte Estados Observadores: Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, Equador, El Salvador, Espanha, Estados Unidos, França, Guatemala, Honduras, Japão, Nova Zelândia, República Dominicana, Turquia, Paraguai, Portugal e Uruguai. Dois dos Estados Observadores são candidatos a se converter em Estados Membros, Costa Rica e Panamá, e quatro países interessados em se tornar Estados Observadores - Itália, Alemanha, Suíça e Reino Unido. Vale observar que a iniciativa conta com o apoio dos EUA, a maior potência global e hemisférica, e já conta com o Uruguai e o Paraguai, ambos os países membros do Mercosul, como Estados Observadores.

Das exportações totais do Chile, apenas 5,8% se direcionam aos países da Aliança do Pacífico, e pouco mais de 11% para o restante da América do Sul, dos quais 8,8% para o Mercosul. Quanto às importações totais do Chile, apenas 9,1% provém dos países da Aliança do Pacífico, e quase 18% do restante da América do Sul, dos quais 6,3% procedem do Brasil. Das exportações totais da

24 Os objetivos declarados no Artigo 3 do Acordo de junho de 2012 reforçam o Acordo de Integração Profunda do Pacífico de 2011: 1 - Construir, de maneira participativa e consensuada, uma área de integração profunda para avançar progressivamente para uma área de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas; 2 - Impulsionar um maior crescimento, desenvolvimento e competitividade das economias das Partes, visando lograr um maior bem-estar, a superação da desigualdade socioeconômica e a inclusão social de seus habitantes; e 3 - Transformar-se em uma plataforma de articulação política, de integração econômica e comercial e de projeção ao mundo, com especial ênfase na Ásia-Pacífico.

Colômbia, apenas 7,6 % se direcionam aos países da Aliança do Pacífico, e pouco mais de 10% para o restante da América do Sul, sendo 2,4% para o Brasil e 6,1% para o Mercosul. Das importações totais da Colômbia, 17 % se originam de países da Aliança do Pacífico, uma proporção considerável em relação aos demais parceiros, e 12% provém do restante da América do Sul, sendo 5% do Brasil. Das exportações totais do Peru, apenas 7,6% se direcionam aos países da Aliança do Pacífico, e 8% para o restante da América do Sul, dos quais 2,8% para o Brasil (décimo colocado como destino) e 5,3% para o Mercosul. Das importações totais do Peru, apenas 11% são oriundos dos países da Aliança do Pacífico, e 18,6% do restante da América do Sul, dos quais 6,4% do Brasil.²⁵

Das exportações totais destes países, é significativa a participação das exportações de bens primários: 89,2% no Chile (onde pouco mais de 60% das exportações totais são de minérios), 82,5% na Colômbia, e 89,3% no Peru (60% das exportações totais são de minérios). Seus principais mercados se encontram na região da Ásia-Pacífico. O Chile exporta principalmente cobre (quase 40% das exportações), minérios, madeira, frutas e vinhos. Seu setor exportador corresponde a aproximadamente 35% do PIB (somando US\$ 81 bilhões em 2011). Seus principais destinos de exportações são: China (22,4%), Estados Unidos (11,3%), Japão (11%), Brasil (5,5%) e Coreia do Sul (5,4%) – ou seja, mais de 50% das exportações para a região Ásia-Pacífico. As exportações da Colômbia correspondem a aproximadamente 20% do PIB, sendo a economia maior, mais diversificada e menos dependente das exportações entre os países sul-americanos da Aliança do Pacífico. Por outro lado, suas exportações (US\$ 56 bilhões em 2011) registram uma significativa concentração no seu principal parceiro, tendo os EUA como principal destino, recebendo 38% do total em 2011 - a segunda colocada é a China com somente 3,5% do total. O Peru exporta principalmente minérios (29%), pedras e metais preciosos (22%) e combustíveis minerais (12%) – ouro, cobre e outros minérios estão entre seus principais produtos exportados. Suas exportações alcançam cerca de 25% do PIB, somaram US\$ 46 bilhões em 2011, tendo como principais mercados: China (18,4%), EUA (15,3%), Canadá (11,5%), Japão (5,6%), Espanha (5,4%), Chile (4,8%), Coreia do Sul (4,6%) e Alemanha (4,1%) – ou seja, concentrando-se na região Ásia-Pacífico.²⁶

Assim, tais países vêm aproveitando o recente período de alta do crescimento dos preços e volumes das exportações de *commodities* para impulsionar o crescimento de suas economias, mas não vêm utilizando suas divisas para promover mudanças estruturais, e sim aprofundando sua dependência em relação à produção e às exportações de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica (*commodities*), dependente da demanda de mercados externos. Vale

²⁵ Fontes: FMI; UN Comtrade; Aliceweb/MDIC-Brasil; CEPALSTAT/CEPAL.

²⁶ Fontes: FMI; UN Comtrade; Aliceweb/MDIC-Brasil; CEPALSTAT/CEPAL.



ressaltar ainda que estas economias, principalmente Chile e Peru, atraem elevados investimentos externos no setor extrativo mineral.

Além da participação das exportações no PIB dos países, já mencionadas, podemos destacar o alto grau de abertura econômica das economias desses países, especialmente do Chile e do Peru, se considerarmos a participação das exportações mais as importações em relação ao PIB, que alcançam: 70% no Chile, 39% na Colômbia e 50% no Peru.

Apesar da recente decisão de zerar tarifas para 90% do comércio dentro do bloco, e das intenções de liberalização de circulação de pessoas, serviços e capitais, a Aliança do Pacífico ainda não avançou de forma significativa, exceto com a política de vistos e intercâmbio de estudantes (esta última ainda muito tímida). Os membros da Aliança já mantêm entre si acordos de liberalização tarifária para a circulação de bens, serviços e investimentos, o que significa que a definição de regras de origem é o tema mais importante do bloco em termos comerciais. Ademais, em 2019, quando forem totalmente implementados os acordos assinados no âmbito da ALADI e outros acordos de complementação econômica (ACE) assinados pelo Mercosul com Chile, Colômbia, Peru e demais países da região, a liberalização comercial na América do Sul alcançará estar completa. Assim, a importância do bloco é geopolítica, e não econômica.

Na disputa global pelo poder e pelo acesso a recursos naturais estratégicos, inerente ao expansionismo das grandes potências no sistema interestatal moderno, destacam-se atualmente as chamadas potências emergentes asiáticas, especialmente China e Índia, que buscam uma penetração pacífica no continente pela costa do Pacífico, além da atuação de potências tradicionais, como os EUA e países da Europa, que buscam manter sua posição privilegiada – o que vem acelerando a corrida pelo acesso privilegiado e controle de recursos.

Os países da Aliança do Pacífico são economias abertas que vêm firmando unilateralmente Tratados (ou Acordos de Promoção) de Livre Comércio (TLCs) com EUA ²⁷, países da Ásia (incluindo China, Japão, Coreia do Sul e Índia) e a União Europeia. O comportamento e os acordos promotores de livre mercado dos países do litoral pacífico sul-americano se enquadram dentro do atual contexto geopolítico e geoeconômico global, no qual potências tradicionais e emergentes se comportam de forma expansiva, competindo para aumentar seu poder e influência política e econômica no âmbito internacional, tendo acesso e controle de espaços, mercados e recursos estratégicos.

²⁷ O tratado entre EUA e Chile é denominado *Free Trade Agreement*, enquanto os acordos com Colômbia e Peru são chamados *Trade Promotion Agreement*, embora os acordos possuam os mesmos objetivos.

Os acordos bilaterais de livre comércio realizados entre EUA e Chile, Colômbia e Peru apresentam como característica comum uma ampla abrangência de temas. Indo além da redução de tarifas, envolvem questões negociadas na OMC, chamados “OMC-plus”, e não tratadas no âmbito da organização, denominadas “OMC-extra”, como: regras de origem, salvaguardas, serviços, proteção à propriedade intelectual, transparência regulatória, controle de pirataria, falsificação e invasão virtual, proteção de copyright, patentes e marcas registradas, acesso a compras governamentais, leis de concorrência (e livre acesso a mercados), leis trabalhistas - com incentivo a fiscalização e ao cumprimento das leis contidas na Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 1998 -, regulação ambiental, comércio eletrônico e melhoria no setor de telecomunicações. Os tratados bilaterais apresentam resoluções que conferem a empresas estadunidenses a ampliação de sua atuação no outro país sem discriminação e a proteção a esses investidores, sem discriminação em relação às empresas nacionais, buscando estabelecer a livre concorrência.

Para o Brasil, é importantíssima a construção de vias de comunicação – rodovias e ferrovias – que lhe permitam um acesso mais facilitado e uma maior penetração política e econômica no litoral do Pacífico sul-americano. Isso lhe permitiria articular interesses e se integrar de forma mais efetiva com os países da costa do Pacífico, um espaço de ampla penetração de interesses de potências e grupos econômicos extra regionais.

Os corredores interoceânicos podem ter um importante papel na integração da América do Sul e para os interesses estratégicos do Brasil, dependendo do arranjo regional predominante e do conjunto de políticas adotadas. Sem dúvida, as ligações bioceânicas, cruzando o continente de uma costa a outra, interligariam seu países e dariam maior acesso a mercados extra regionais, tanto aos espaços interiores quanto pelo acesso às margens litorâneas opostas, e por isso podem contribuir fundamentalmente para a integração física. No entanto, demandam políticas ativas que evitem a manutenção ou o aprofundamento de assimetrias e de relações comerciais coloniais com países de outras regiões e, assim, foquem no desenvolvimento interno e na constituição de cadeias de maior valor agregado na América do Sul. Afinal de contas, qual papel as vias de transportes e as conexões bioceânicas podem ter no processo de integração regional? Podem atuar tanto em favor do desenvolvimento socioeconômico, autonomia estratégica e domínio político dos espaços geográficos do continente por parte dos seus países, quanto articular de forma eficiente os seus recursos naturais estratégicos ao mercado internacional, atendendo a interesses de internacionalização de recursos para potências externas e empresas multinacionais. A facilitação de fluxos e a diminuição de custos proporcionados pelos corredores interoceânicos, se não forem acompanhadas de um conjunto de políticas e de uma tarifa externa comum, podem favorecer forças concentradoras e, portanto, contribuir para o aumento das assimetrias regionais e globais. Tais corredores podem funcionar como corredores de exportação de recursos naturais e de bens de baixo valor agregado, bem como de corredores de



importação de bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica de outros países e continentes. Ainda, podem servir para a penetração política de potências externas, buscando acessar, influenciar e controlar territórios e recursos estratégicos dos países da região, inclusive no seu interior, com destaque para os recursos da Amazônia e da Bacia do Prata.

Do ponto de vista dos países da costa do Pacífico, há um entusiasmo peculiar em relação às vias interoceânicas, observando-as como uma oportunidade para a valorização de sua “situação geográfica estratégica sul-americana” como “fator de competitividade internacional” (SANTA GADEA, 2012, p. 176). As motivações vão além de estabelecer conexões de transporte eficientes com os países do Mercosul, superando as barreiras naturais da América do Sul para ter maior acesso aos seus mercados e aos portos do litoral atlântico. As visões dos governos e de grupos de interesse, associados à exploração de recursos naturais e à atividade agropecuária, dos países do litoral Pacífico, especialmente ligados a interesses externos, destacam sua posição geográfica como de grande importância para servir como porta de entrada para a América do Sul e, ao mesmo tempo, porta de saída da região para as economias da Ásia-Pacífico, atuando como plataforma comercial e provedores de serviços logísticos (SANTA GADEA, 2008). A projeção dos países do continente para o Pacífico, no âmbito da integração, geraria ampla escala e seria intermediada pelos países ribeirinhos do Pacífico, abrindo espaço para colaboração e competição. Essa visão encontra apoio nos partidários do regionalismo aberto, nas elites conservadoras dos países sul-americanos que articulam sua riqueza a partir das exportações de *commodities*, apoiadas pelos defensores políticos e ideológicos de estratégias econômicas liberais. Santa Gadea (2012, p. 176), ex-coordenadora nacional do governo peruano na IIRSA, afirma que:

Desde una perspectiva andina, las zonas de menor desarrollo relativo se ubican en el interior de los países, y en el caso de la CAN, particularmente en las zonas alto andinas, así como las zonas amazónicas, del “otro lado” de los Andes. Se trata de vincular estas zonas a la dinámica nacional, a la salida al Pacífico y al resto del continente (los países vecinos y, en particular, Brasil). Este enfoque no compite con insertarlas en la globalización, más bien es un camino hacia ello.

Em uma perspectiva andina, as áreas de menor desenvolvimento relativo se encontram no interior dos países e, no caso da CAN, especialmente nas áreas do altiplano andino, assim como nas áreas amazônicas do “outro lado” dos Andes. A questão é vincular essas áreas à dinâmica nacional, à saída para o Pacífico e para o restante do continente (os países vizinhos, particularmente o Brasil). Esse enfoque não concorre com a inserção dessas áreas na globalização. Pelo contrário, ele funciona como um caminho para tal inserção. (Tradução nossa)

Os países do litoral pacífico são caracterizados como pequenas economias, sem escala suficiente para promover um processo de industrialização autônomo baseado em seu mercado interno, dotados de recursos naturais e historicamente exportadores de *commodities*. Por isso, seus governos e grupos internos veem a sua geração de riqueza de forma articulada ao comércio global e adotam permanentemente uma postura neoliberal. É preciso que o Brasil estabeleça uma infraestrutura de integração eficiente com esses países e promova um comércio intrarregional que gere desenvolvimento, baseado na troca recíproca de bens de maior valor agregado, e industrialização, articulados à interdependência regional. Nesse arranjo, o Brasil deve ter papel central de locomotiva indutora do crescimento dos seus vizinhos, puxando suas exportações, para despertar seu interesse pelo processo de integração da América do Sul, e afastar a penetração de potências extrarregionais e o desenvolvimento de projetos regionais voltados à lógica do regionalismo aberto.

A América do Sul apresenta claros déficits de infraestrutura de transportes, energia e comunicações. Vale ressaltar que o amplo território brasileiro reproduz as mesmas características fragmentárias de integração territorial inadequada que prevalecem no continente sul-americano, com insuficiente articulação inter-regional de transportes, concentra mais de 50% do seu transporte de cargas no modal rodoviário e mais de 60% das rodovias se encontram em condições inadequadas – com as de melhor qualidade ligando os centros econômico-produtivos à costa. Podemos afirmar que uma integração física de infraestrutura plena da América do Sul passa também pela integração do território brasileiro. A carência de infraestrutura é um obstáculo ao aproveitamento dos recursos da região em favor do desenvolvimento e da autonomia estratégica dos seus países, assim como dificulta o domínio político dos espaços, tornando-os vulneráveis à penetração de potências externas.

2.3.4 Blocos na fragmentação regional

Em termos econômicos, o Brasil concentra mais da metade do PIB sul-americano, além de ter uma indústria mais diversificada e significativamente maior que as dos demais países, o que lhe confere superávits comerciais com todos os países, exceto a Bolívia, por conta do gás natural, superávits que cresceram ao longo dos anos 2000. As dimensões relativas brasileiras e as assimetrias comerciais atualmente registradas e ampliadas em favor do país reforçam o temor de supostas pretensões imperialistas brasileiras na região e afastam a possibilidade de uma maior integração e coordenação política entre seus países. Por outro lado, essas assimetrias revelam um enorme potencial e oportunidade para que o Brasil exerça o papel de *locomotiva do crescimento regional* por meio do dinamismo de seu mercado interno potencial, estimulando importações regionais – inclusive com investimentos e financiamentos direcionados aos vizinhos – para promover o



desenvolvimento do seu entorno estratégico e criar interdependências. O objetivo da promoção do desenvolvimento no entorno estratégico brasileiro não seria uma política externa baseada na generosidade, mas com o fim de afastar a vulnerabilidade e propensão dos países à penetração de potências externas (de forma pacífica ou militar) e garantir sua segurança e estabilidade, consolidando-o como área de influência do Brasil. Além disso, a articulação política com países de seu entorno estratégico no âmbito internacional pode proporcionar maior voz na construção (e diante da violação) de regras e instituições favoráveis no sistema internacional. Uma pergunta se mostra pertinente: por que o Chile, país pequeno e sem um mercado nacional com escala suficiente para instalação de indústrias sofisticadas, iria preferir ser exportador de *commodities* para o Brasil, e não ser um exportador global de *commodities*, firmando acordos que o colocam mais próximo política e economicamente de grandes potências? A mesma pergunta poderia ser feita aos demais países da América do Sul.

Diferentes visões sobre o papel da integração regional, e especificamente sobre a integração em temas específicos (infraestrutura, segurança, comércio etc.), figuram entre os Estados e os diferentes grupos de interesse dos países sul-americanos, decorrentes de fatores histórico-geográficos, políticos, econômicos e sociais. As divergências decorrem de díspares concepções sobre como deve ser a inserção dos países e da região no sistema político e econômico internacional. Isso torna o processo de integração regional mais complexo do ponto de vista da construção de um projeto regional pactuado entre os Estados e revela a complexidade na busca de uma convergência entre estratégias nacionais e regionais dos Estados no âmbito do processo de integração. Tal situação é agravada pelas significativas assimetrias estruturais entre e dentro dos países, em diferentes dimensões.

A América do Sul se apresenta, atualmente, fragmentada em diferentes projetos de integração regional, com diferentes concepções. Os anos 2000 presenciaram a ascensão de governos mais progressistas, ainda que em diferentes matizes, críticos ao neoliberalismo, que estabeleceram novas demandas à agenda regional com as quais o Brasil teve que lidar, além de suas próprias demandas por mudanças, sem eliminar as propostas de regionalismo aberto, especialmente apoiadas por potências de fora da região.

O Mercosul foi constituído, inicialmente, como uma iniciativa comercialista, enquadrada na perspectiva neoliberal do regionalismo aberto, lançada nos anos 1990, mas vem mudando sua perspectiva nos anos 2000. O bloco vem incluindo crescentemente as dimensões social e produtiva e tratando do tema das assimetrias entre os países. As criações do Instituto Social do Mercosul, em 2007, e do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul, em 2008, colocam em pauta e em relevância o tema social. Sobre a dimensão produtiva e das assimetrias, a criação do Fundo para

Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem), em 2006, começa a tratar do combate às assimetrias, e o Programa de Integração Produtiva (PIP) do Mercosul, criado em 2008, busca contribuir para o fortalecimento da complementaridade produtiva e especialmente das cadeias produtivas das pequenas e médias empresas (PME) regionais e das empresas dos países de menor tamanho relativo do bloco. Nesse sentido, recuperam algo do que estava presente na *Declaração de Iguazu*, de 1985, e no Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), de 1986, firmados pelos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín, sob uma proposta de cooperação e desenvolvimento regional que foi a semente do Mercosul, mas apropriada e distorcida pela onda neoliberal representada pelos presidentes Fernando Collor e Carlos Menem.

Liderado pelo governo brasileiro, o Mercosul vem se expandindo geograficamente, incluiu a Venezuela e iniciou o processo de adesão da Bolívia como membro pleno em 2012, com expectativa de adesão do Equador. O bloco e mais especificamente a área do Cone Sul representam o espaço mais desenvolvido da América do Sul, e a adesão da Venezuela pode contribuir para uma desconcentração do desenvolvimento regional e para uma maior atenção a países e áreas de menor desenvolvimento socioeconômico, como o norte e o nordeste do Brasil e o sul da Venezuela, incluindo a Amazônia. Sobretudo, apesar de muitas iniciativas ainda sem resultados efetivos, a ampliação geográfica e a inclusão dos temas sociais, produtivos e de assimetrias, dão vitalidade ao bloco e o colocam como um projeto contrário ao liderado pelos EUA na América do Sul, que enfrentará grandes desafios e dependerá crescentemente da atenção do Estado brasileiro.

Ao mesmo tempo, o modelo de integração neoliberal baseado na visão conhecida como *regionalismo aberto*, confeccionada pelo economicismo cepalino na década de 1990 (CEPAL, 1994), ou no *novo regionalismo* do BID (2002), segue presente na América do Sul. Na América Latina, os EUA lideraram a criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) e, após o fracasso do seu projeto da Alca, vêm estabelecendo Tratados de Livre Comércio (TLC) com países da América do Sul, especialmente as pequenas economias exportadoras de *commodities* da costa do Pacífico – Chile e Peru – e seu aliado militar estratégico na região – Colômbia. Nas negociações bilaterais, os EUA exercem maior assimetria de poder de barganha e conseguem maiores vantagens que em negociações multilaterais. Buscam também liderar um bloco liberal anteposto ao Mercosul. A criação da Aliança do Pacífico representou a consolidação desse projeto partidário do regionalismo aberto, que busca articular a América do Sul com as economias da Ásia-Pacífico, incluindo os EUA, e assim formar um bloco regional de livre-comércio que busca uma maior associação com a liberalização dos mercados globais, e que aprofundará nossa inserção política e econômica internacional subordinada baseada na exportação de *commodities* e importações de bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica. Como observamos anteriormente, todos esses países vêm firmando TLCs, além dos EUA, com países da Ásia, incluindo a China, e da União Europeia e participam da Apec.



A geopolítica do Pacífico representa um enorme desafio à consolidação de um projeto regional coeso envolvendo todos os países sul-americanos. A iniciativa da Aliança do Pacífico leva a uma fragmentação entre projetos de integração regional na América do Sul, ao promover uma integração aberta e principalmente conveniente ao interesse dos EUA na região, e posteriormente das demais potências do Pacífico. A Aliança do Pacífico revela-se uma peça menor dentro do projeto mais amplo dos EUA para projetar sua influência no Pacífico e na América do Sul, onde a TPP é o seu principal instrumento.

No âmbito da América do Sul como um todo, as demandas por mudanças no trato do tema da integração regional estiveram presentes na III Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Cusco (Peru), em 2004, que constituiu a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN ou Casa), envolvendo todos os países da região, que iniciou o processo de institucionalização da integração que culminou com a criação da União Sul-Americana de Nações (Unasul) em 2007. O Brasil teve papel fundamental como liderança na institucionalização desse processo.

Sem dúvida, os recorrentes e inéditos encontros e iniciativas entre os países da América do Sul carregam um conteúdo histórico e simbólico de aproximação política nos anos 2000, assim como o maior estreitamento entre diferentes esferas das sociedades dos países. A Unasul representou a expressão de uma tendência política e revisionista. Ensaiou uma aproximação entre Mercosul e Comunidade Andina de Nações (CAN) no campo econômico, inviável no contexto atual de diferentes perspectivas de integração apontados acima. Portanto, não representa, no curtíssimo prazo, a possibilidade de ser um canal de formação de um bloco econômico e se trata mais de uma iniciativa política na qual os países avançam e colocam em pauta diálogos e temas importantes na esfera regional. A Unasul e a liderança brasileira foram particularmente importantes nos casos de atentados à democracia e aos governos do Equador e da Bolívia e, recentemente, com a suspensão do Paraguai diante do golpe contra o presidente Fernando Lugo. Com a instituição da Unasul, abriam-se novas possibilidades de tratamento de temas que já vinham ganhando espaço na agenda integracionista que se ampliava. Os países-membros da Unasul optaram pela constituição de conselhos e grupos de trabalho setoriais, de natureza intergovernamental e integrados, em sua maioria, por ministros das diversas pastas, como a forma mais adequada de coordenar os esforços que vêm se realizando na região. Os conselhos criados no âmbito da Unasul são: Conselho de Defesa Sul-Americano, Conselho de Saúde Sul-Americano, Conselho Sul-Americano de Desenvolvimento Social, Conselho Sul-Americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação, Conselho Sul-Americano de Luta contra o Narcotráfico, Conselho de Energia e Conselho de Infraestrutura e Planejamento.

Outro projeto paralelo em curso na que merece ser mencionado é a Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba), que se trata de uma iniciativa venezuelana baseada na cooperação e na solidariedade entre os países e seus povos, inicialmente formado como uma contraposição à Alca.

2.4 Cooperação

2.4.1 Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana - IIRSA

Uma conjunção de fatores históricos, geográficos, econômicos e políticos determinou a distribuição das principais áreas de concentração econômica e populacional da América do Sul de forma muito dispersa, concentradas na faixa litorânea, com espaços e atividades econômicas voltadas para o comércio exterior, inexistindo ou existindo apenas de forma muito inadequada conexões viárias entre elas. A história de ocupação e colonização da região privilegiou o estabelecimento de pontos de conexão ao longo do litoral, a partir dos quais se organizou a exploração e ocupação do interior do continente. As opções de política econômica e de relações exteriores após nossa independência formal, em geral, reforçaram tais características. Não havia qualquer preocupação com a integração entre núcleos urbanos e/ou econômicos situados ao longo do litoral ou no interior: as ligações norte-sul nunca foram consideradas ou estimuladas, pois se tratava de articular a produção para fora, primeiramente, para os países da Europa e, posteriormente, para os demais mercados dinâmicos do Hemisfério Norte. Toda a infraestrutura de comunicações viárias foi e está predominantemente articulada para os portos.

Assim, a América do Sul é caracterizada como um vasto arquipélago com escassas conexões, realizadas por longas rodovias, modal que participa com mais de 50% do comércio intra-regional, resultando em fluxos de longa distância com elevadíssimos custos ao comércio intrarregional. Os modais ferroviário e aquaviário (hidroviário e de cabotagem), mais baratos e característicos para transportes de grandes cargas a longa distância, além de serem ambientalmente mais favoráveis, não são adequadamente utilizados e apresentam mau desempenho. A integração física regional baseada no modal rodoviário reflete a escolha de matriz de transporte dos países.²⁸ O potencial de comércio entre as principais áreas econômicas da região, e especialmente entre as áreas do Atlântico e do Pacífico, não é devidamente explorado. O interior da região, área dotada de importantes recursos e ecossistemas, não está devidamente ocupado e interligado ao continente, ou mesmo aos litorais. Exemplos disso são as áreas da Amazônia, os Cerrados, o Pantanal, o Chaco e os Pampas. Essa insuficiente integração física pode ser considerada um obstáculo relativamente maior que os sistemas tarifários a uma efetiva integração produtiva e comercial do continente.

A América do Sul tem baixo consumo de energia *per capita*, característica contrária à dos países mais

²⁸ A opção pelo modal rodoviário tem como razões o menor custo e a maior flexibilidade (modulação) na implantação de sua infraestrutura, e, em alguns países, como o Brasil, o objetivo de impulsionar a indústria automobilística e o complexo metalomecânico. A operacionalidade, a flexibilidade e a agressividade dos operadores de transporte deste modal podem reforçar e criar dificuldades a possíveis mudanças em seu predomínio na matriz de transportes.



industrializados e desenvolvidos. De forma geral, os países sul-americanos não têm aproveitado suas complementaridades energéticas reais e potenciais em prol de uma política de desenvolvimento, de autonomia e seguridade energética regionais, embora algumas iniciativas possam apontar nesse sentido²⁹. É notória a insignificância (baixa densidade) das redes de dutos e de interconexões de linhas de transmissão entre países, quando comparadas às dos EUA e da Eurásia, e a escassez de projetos energéticos conjuntos ou de esquemas de comércio e reservas compartilhadas, apesar das potenciais complementaridades e autossuficiência regionais. Assim, não há uma coordenação adequada da infraestrutura regional para o aproveitamento de todo o potencial econômico e político que um processo de integração da América do Sul pode proporcionar aos seus países, que permanecem caracterizados pelo subdesenvolvimento socioeconômico e por sua posição econômica e política subordinada no sistema internacional.

O diagnóstico de deficiência de infraestrutura de integração regional na América do Sul é lugar-comum em análises com visões diferenciadas sobre o papel da integração regional e da integração física, embora possam ser apontadas diferentes explicações, para além das barreiras naturais da Amazônia e das cordilheiras andinas. No entanto, destacam-se visões diferenciadas sobre as formas de resolução dessa deficiência: as prioridades, o papel dos diferentes atores, as formas de planejamento, a lógica predominante e a forma ou relevância da inserção econômica e política internacional dos países sul-americanos e da região, entre outros fatores.

Em 2000, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, o Brasil organizou a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul e propôs a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), que contou com a adesão de todos os países sul-americanos. A IIRSA foi estruturada sob a gestão (com mandato de dez anos) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) – organizações com interesses próprios na região, sendo o BID altamente influenciado pelos EUA. Seguindo a concepção predominante entre os governos da região, e especialmente no governo Cardoso, a IIRSA embasou-se nas concepções neoliberais da integração regional (regionalismo aberto) e de investimentos em infraestrutura, sublimando o papel do investimento privado. No campo da integração energética, a IIRSA deu ênfase ao arcabouço regulatório, no sentido de prover segurança aos investidores, e à importância de harmonizar

²⁹ As iniciativas regionais de integração energética fora da IIRSA, especialmente impulsionadas pela Venezuela como potência energética regional, denotam motivações de projeção geopolítica, desenvolvimento econômico e social e autonomia dos países da região, mantendo a soberania dos Estados e trabalhando pela unidade regional, muito diferente da concepção que vigora na IIRSA. São exemplos iniciativas como o Gasoduto do Sul (envolvendo Venezuela-Brasil-Argentina e chegando ao Uruguai, em fase de estudos), Petroamerica, Petrocaribe (no âmbito na Alba, estabelecida em 2005), Petroandina (no âmbito da CAN), e Petrosul (com Brasil e Argentina, incluindo posteriormente o Uruguai). A cooperação energética é um dos principais eixos de integração da iniciativa da Alba (Aliança Bolivariana para as Américas) impulsionada pela Venezuela (GRANATO & ODDONE, 2008).

legislações e marcos regulatórios. O objetivo subjacente é criar um livre mercado regional (unificado) de bens energéticos. Assim, seriam atraídos os investimentos de alta escala em conexões, geração, transmissão, distribuição e em infraestrutura energética em geral, mas, ao mesmo tempo, permitindo que os mecanismos de mercado prevaleçam na oferta/demanda de energia entre os países. Não foi discutido um modelo de integração e compartilhamento solidário de reservas, de aproveitamento de complementaridades sazonais e de matrizes energéticas entre os países, de segurança energética e projeção geopolítica, encarando os bens energéticos como estratégicos – embora iniciativas nesse sentido tenham sido impulsionadas mais por conta da Venezuela.

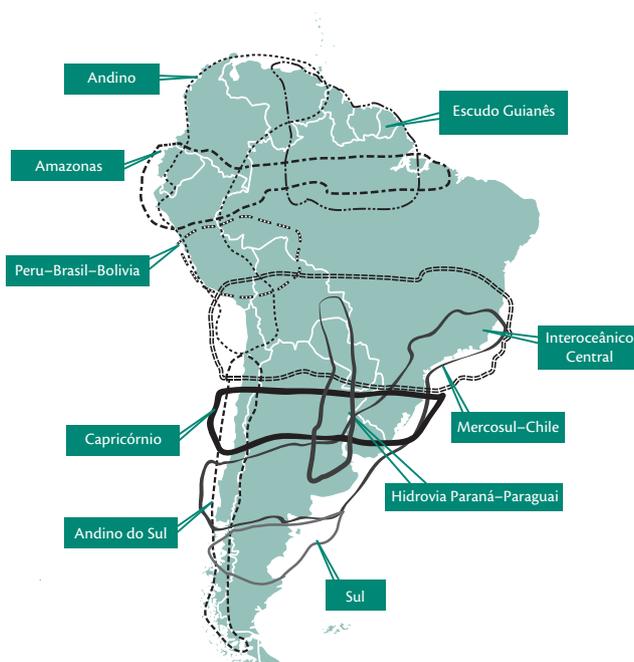


Figura 7. Eixos da IIRSA

Fonte: IIRSA (www.iirsa.org//Cartera.asp?CodIdioma=ESP).

A IIRSA foi estruturada geograficamente em dez eixos geoeconômicos sub-regionais, denominados Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), sob as lógicas do regionalismo aberto e da geoeconomia de facilitação de fluxos, formando corredores voltados para fora. Enfocam, portanto, a priorização da concepção colonial de corredores de exportação e buscam articular o interior do continente com os mercados globais. Toda racionalidade geográfica de Eixos e a



concepção (geo)política para a integração foram submetidas à racionalidade (geo)econômica predominante. A figura 7 mostra os eixos eleitos no âmbito da IIRSA. A lógica dos corredores interoceânicos predomina na IIRSA. Observando o desenho geográfico dos eixos, constatamos que todos buscam a articulação do continente com seu litoral, mesmo os eixos de sentido nortesul – como o Andino, Andino do Sul, Escudo das Guianas e Hidrovia Paraguai-Paraná. Os demais EID transversais buscam a articulação interoceânica.

Com a ascensão de governos mais progressistas, ainda que em diferentes gradações, na América do Sul, nos anos 2000, dois movimentos passaram a ser crescentemente marcantes entre grande parte dos governos, e em diferentes gradações: o questionamento em relação à lógica da IIRSA e uma maior aproximação do tema de infraestrutura, encarado como um setor estratégico. Os próprios resultados insatisfatórios da IIRSA reforçaram esse movimento. Sua carteira ampla expressa a falta de uma visão estratégica da América do Sul, resultando da soma das visões nacionais e revelando graus diferentes de adesão à própria iniciativa. A IIRSA se concentrou em pequenos projetos, e mais especificamente nos projetos de conexão de transportes de baixo impacto regional, abandonando os demais setores. Tampouco conseguiu proporcionar fórmulas inovadoras de financiamento e a participação do capital privado. Não avançou no marco legislativo e regulatório e não construiu um método adequado de planejamento e seleção (hierarquização) de obras de sua carteira que leve em conta o impacto regional dos projetos. Dos 31 projetos prioritários da IIRSA a serem implementados entre 2005 e 2010, até o final deste ano, nove ainda não haviam sido iniciados, e apenas dois haviam sido concluídos. Ainda, a forma e os critérios de hierarquização levaram à eleição de pequenos projetos dispersos, desconexos e sem qualquer sinergia, de caráter predominantemente nacional.

A estratégia da IIRSA para a Amazônia se resume à construção de uma infraestrutura viária de corredores de exportação, especialmente para o Pacífico, incluindo um eixo bioceânico que tornaria mais fácil o acesso e a internacionalização dos recursos da região. O Eixo do Escudo das Guianas envolve a Interconexão Guiana-Suriname-Guiana Francesa-Brasil, onde vale destacar dois projetos que interligam a Amazônia brasileira ao território ultramarino francês da Guiana Francesa: a ponte sobre o rio Oiapoque e a rodovia Macapá-Oiapoque (tramo Ferreira Gomes-Oiapoque). Nos dez anos de IIRSA, esse foi o eixo que registrou menos projetos relevantes apresentados ou executados (apenas a ponte que liga o Brasil à Guiana) e a Venezuela sequer tinha participado das reuniões. O baixo grau de adesão da Venezuela à IIRSA foi revelado tanto pelo número de participantes enviados às reuniões das instâncias da iniciativa (CDE, coordenadores nacionais e GTEs) quanto pelo escalão dos funcionários de governo venezuelanos enviados. Apesar do pouco desenvolvimento dos projetos do Escudo das Guianas, nele figuram projetos centrais que deveriam ser priorizados tanto para o Brasil quanto para a Venezuela, pois abrem espaço para transformações demográficas, sociais e produtivas em áreas de baixo desenvolvimento e ocupação, tornando-as mais seguras.

Na IIRSA, a articulação de transportes na Bacia do Prata também era vista a partir da perspectiva do regionalismo aberto, buscando interconectar essa área aos mercados globais, como mostram os eixos transversais que cortam o espaço platino. Como afirmamos anteriormente, os projetos eram concebidos como pequenos e fragmentados, podendo ser executados de forma isolada. Especificamente sobre os projetos do Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná na IIRSA, juntos, eles representam a melhora da navegabilidade na Bacia do Prata, nos rios Paraguai, Paraná e Uruguai, conectando-a com outros espaços estratégicos regionais. Assim, tais projetos fazem mais sentido se implementados de forma conjunta e se concebidos e implementados com projetos energéticos na bacia, proporcionando maiores sinergias, efeitos indutores de investimentos e interligações dos espaços regionais. Mesmo o eixo da hidrovia no sentido norte-sul busca articular o interior da América do Sul ao litoral, e, portanto, seus impactos dependem de um conjunto de políticas adotadas de forma a estimular o desenvolvimento de atividades de maior valor agregado e um comércio mutuamente benéfico na região.

2.4.2 O Cosiplan e o Conselho de Energia da Unasul

Nas primeiras luzes do governo Lula, houve um receio na consideração da IIRSA por conta de seus moldes de condução e, em especial, de seu marcante direcionamento ao setor privado nos projetos de infraestrutura. Esse receio foi se dissipando ao longo dos anos, e a aceitação da sua inclusão na agenda das relações regionais, por parte da diplomacia brasileira, impôs-se pelas demandas dos vizinhos, mas sem deixar de haver uma revisão ao longo do governo Lula (COUTO & PADULA, 2012). No caso do setor energético, o grupo técnico era denominado de Marcos Normativos em Mercados Energéticos Regionais, revelando uma posição privatista do setor, na mesma linha da lógica adotada pelo Brasil no governo Cardoso. O novo governo não se sente confortável com essa visão. A discussão em torno do novo modelo regulatório brasileiro contribuiu para estancar os trabalhos do grupo técnico, que mudou sua denominação para Integração Energética durante a 6ª Reunião do CDE, realizada em 2004, poucos dias depois da III Reunião de Presidentes realizada em Cuzco (Peru), que apresentaria a proposta de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). Mais do que o nome, mudava a abordagem pela qual o tema seria tratado (Couto, 2009).

Na Primeira Reunião de Chefes de Governo dos países da Casa (Brasília, setembro de 2005), estabeleceu-se uma agenda prioritária para as atividades da entidade com oito temas selecionados, entre eles a integração energética e a integração física. A partir dessa reunião, além da reafirmação da prioridade do setor, revelou-se uma maior aproximação dos governos quanto ao tema da infraestrutura e da integração energética, mas tratados de forma separada, que teve continuidade na II Reunião dos Chefes de Estado da Casa e na criação de grupos de trabalho para a área

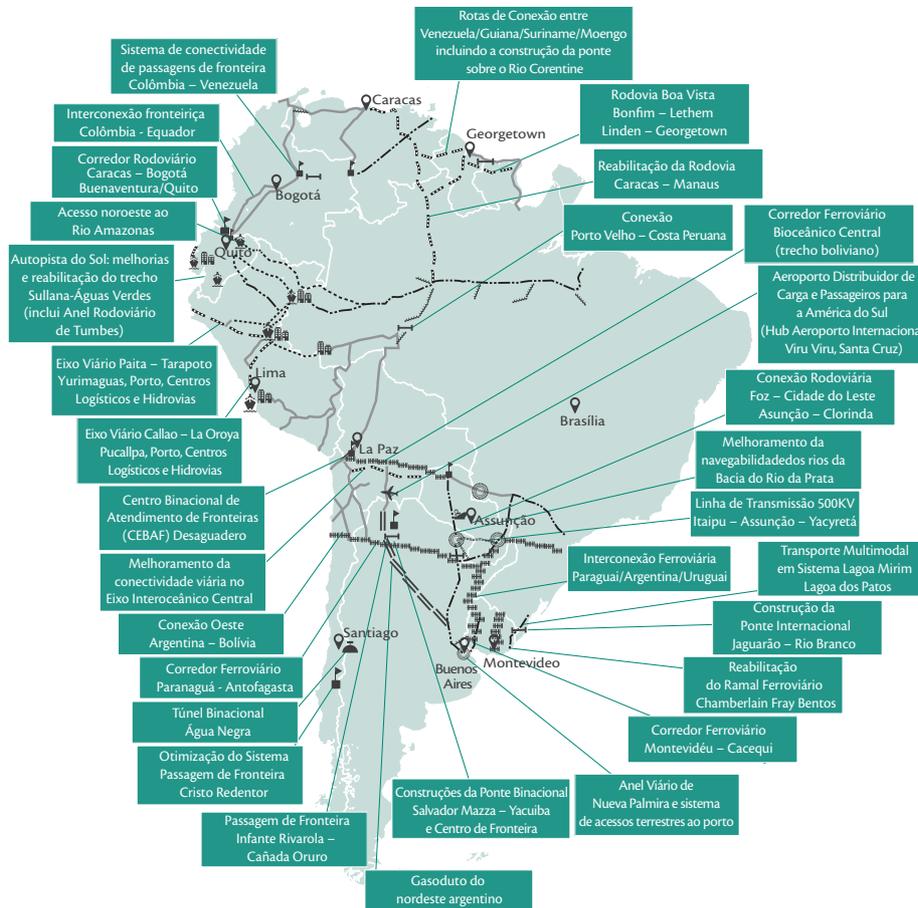


de infraestrutura e integração energética (separados). Em abril de 2007, foi realizada a I Cúpula Energética Sul-americana, nas Ilhas de Margarita, Venezuela, um resultado do GT de Integração Energética da Casa, que criou o Conselho Energético da América do Sul, integrado pelos ministros de Energia de cada país, para que delineassem uma proposta compatibilizada de Estratégia Energética Sul-Americana, de Plano de Ação e de Tratado Energético da América do Sul, que seriam discutidos mais à frente, na III Reunião de Chefes de Estado da Casa. Essa declaração também mostrou um tom muito diverso do presente na IIRSA, tentando caminhar para uma maior unidade energética regional, proporcionando maior autonomia e projeção geopolítica para os países da região. Nesse encontro, foi decidido nomear o esforço integracionista da América do Sul como União Sul-Americana de Nações (PADULA, 2010, pp.194-196).

O Tratado Constitutivo da Unasul apresenta como tendência a incorporação à organização de programas, instituições ou organizações em que seus Estados-membros participem, especialmente, as de alcance regional, como foi o caso do Conselho Energético e, posteriormente, da IIRSA. Na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em agosto de 2009, foi decidida a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), mais um resultado da liderança do governo brasileiro no processo de institucionalização da integração regional. A criação do Cosiplan almeja alcançar maior controle e respaldo político por parte dos governos sobre o tema da infraestrutura e, a partir disso, avançar para uma visão política e estratégica e uma maior capacidade de alavancar recursos e gerar diferentes formas de financiamento, agregando diferentes agentes (além dos que participam do CCT) e indo além de fatores meramente técnicos para avaliação, viabilização, execução e financiamento de projetos. Em junho de 2010, em Quito, foi realizada a I Reunião Ordinária de Ministros do Cosiplan, na qual foi estabelecido que a IIRSA seria incorporada à Unasul como órgão técnico do Cosiplan e que este assumiria as funções do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA, com o intuito de dar continuidade aos trabalhos realizados pela iniciativa nos seus dez anos de vida. As orientações da Unasul e do Cosiplan são de que este busque uma dinâmica interativa com o Conselho de Energia em temas de interesse e planejamento comum.

Na II Reunião de Ministros do Cosiplan, realizada em Brasília, em 30 de novembro de 2011, a última realizada sob a presidência *pro tempore* do Brasil exercida em 2011, foram aprovados o Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (PAE) e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API)³⁰. A carteira geral de projetos do Cosiplan foi herdada e seguiu os critérios da Carteira IIRSA, composta por 531 projetos, totalizando um volume de investimentos de US\$ 116 bilhões até 2022. A API selecionou projetos que somam US\$ 13,7 bilhões.

30 Os documentos da reunião estão disponíveis no site da IIRSA e no site do Ministério do Planejamento (Brasil): www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7895&cat=60&sec=10.



Legenda:

Projetos Prioritários

- Passagem de fronteira
- Porto
- Centro Logístico
- Aeroporto
- Acesso ou anel rodoviário
- Ferroviário
- Túnel
- Hidrovias
- Gasoduto
- Elétrico
- Viário
- Navegabilidade
- Ponte

Referências

- Corredor rodoviário
- Corredor ferroviário
- Vias existentes
- Capital da nação
- Hidrovias principais
- Hidrografia

Figura 8. Mapa de projetos da API

Fonte: IIRSA.



Na II Reunião de Ministros, foi decidida ainda a criação de três grupos de trabalho que funcionarão como instâncias de apoio ao conselho em suas respectivas áreas temáticas, sobre: i) Integração Ferroviária Sul-Americana; ii) Mecanismos de Financiamento e Garantias; e iii) Telecomunicações. O último com o objetivo de estudar e propor alternativas para estimular a interligação das estruturas de redes de fibras ópticas na América do Sul e a formação do Anel Óptico Sul-Americano.

A API reúne 31 projetos, que na verdade são 88 projetos individuais agrupados, anunciados como projetos “estruturantes para a integração sul-americana”, de “alto impacto para a integração física” e que teriam “forte potencial de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico regional”, segundo consta na *Declaração de Ministros* e na própria API. O Cosiplan manteve os EID confeccionados no âmbito da IIRSA e enfatizou a ampliação do seu conceito, incluindo temas como assimetrias, desenvolvimento sustentável e endógeno, seguindo tendências presentes nas reuniões presidenciais e na IIRSA desde 2006.

Provavelmente, o principal critério para a eleição dos projetos da API foi o consenso político dos Estados-membros em torno da aprovação dos projetos sugeridos. Mas, sem dúvida, comparando a API com a agenda prioritária da IIRSA (AIC 2005-2010) apresentada em 2004, fica claro que os critérios de seleção e o agrupamento de projetos tiveram impacto significativo na escolha de projetos de maior alcance regional, embora isso não descarte seu desenho voltado para fora, buscando a articulação aos portos. Os projetos de transportes e os projetos rodoviários seguem predominantes, tanto em valor quanto em número de projetos, mas cabe um destaque ao número de projetos ferroviários, que aumentou de dois para quatro e, mais que isso, são projetos de maior envergadura, com contribuições à integração regional, fazendo parte de corredores bioceânicos.

De fato, o Cosiplan apresenta em seu discurso princípios e objetivos, uma tentativa de responder às principais críticas vinculadas à IIRSA, por diferentes atores e visões. Busca, assim: aproximar os governos e dar maior respaldo político aos projetos de infraestrutura e, com isso, dar aos governos, e especialmente à liderança brasileira, os créditos do avanço do processo de integração física; a partir disso, ganhar maior capacidade de mobilização e alavancagem de recursos, especialmente, de agregar os mais diversos tipos de instituições e mecanismos de financiamento, incluindo novas engenharias financeiras adaptadas e agentes como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Brasil, e o Banco do Sul, em fase de criação); não se concentrar somente nos projetos mais “maduros” e fragmentados, incluindo a variável político-estratégica como forma de privilegiar projetos de maior impacto regional, estruturantes e com maior coerência lógica e sinergia na sua sequência de financiamentos/investimentos, como demonstra a construção dos agrupamentos de projetos estruturantes (não projetos fragmentados e dispersos);

articular os projetos com a integração produtiva e com o combate às assimetrias regionais; buscar o diálogo com comunidades envolvidas, uma maior aproximação e apoio das sociedades dos países e considerar variáveis socioambientais nos empreendimentos.

No entanto, mudanças levam tempo e impõem enormes desafios e ainda não estão claras quais mudanças se cristalizaram em termos práticos. Além disso, muitos atores seguem atuando sob a lógica da IIRSA. Um processo de integração regional, em suas diferentes esferas, deveria buscar resolver os problemas comuns dos países da região. No entanto, a verdade é que o processo de integração regional é marcado pela convivência e interação entre projetos e interesses nacionais e regionais, que podem se encontrar e divergir, em diferentes graus, dependendo de questões estruturais e conjunturais, internas e externas. Os países da costa do Pacífico (Chile, Peru e Colômbia), com suas economias relativamente pequenas voltadas às exportações de *commodities* (sem contar com um mercado ou plano regional para industrialização), seguem entusiastas do regionalismo aberto e do projeto da IIRSA, valorizando e disputando a oportunidade de desempenhar o papel de plataforma comercial e provedor de serviços logísticos entre a Ásia e os países do Mercosul. Por outro lado, a ascensão e o predomínio de governos mais progressistas na América do Sul exigem mudanças e mostram insatisfação com os rumos da IIRSA. Tal quadro mostra o mosaico e a complexidade de interesses que interagem no âmbito da conformação do Cosiplan, sob a liderança brasileira, na tentativa de mudanças (COUTO & PADULA, 2012).

Deve-se ressaltar ainda que o GT sobre Integração Ferroviária Sul-Americana coloca em pauta a importância do modal ferroviário, ideal para transportes de grandes cargas a longas distâncias, que deve ter um papel maior na matriz de transportes da região, assim como o modal aquaviário, ganhando espaço em relação ao modal rodoviário. O modal ferroviário apresenta dificuldades em sua implantação, como: regulação da passagem de cargas (harmonização), burocracia aduaneira, altos investimentos por quilômetro (custo fixo elevado).

A liderança brasileira na criação do Cosiplan, ao dar-lhe um sentido mais agregador e político-estratégico, buscava também trazer uma maior participação da Venezuela em uma instituição de caráter regional sobre o tema de infraestrutura, o que não vinha ocorrendo com a IIRSA em razão da postura crítica do governo venezuelano. Nesse sentido, o Cosiplan e a liderança brasileira foram bem-sucedidos, visto que o governo venezuelano tem participado das reuniões e enviado funcionários de mais alto escalão. A entrada da Venezuela no Mercosul pode ajudar nesse sentido, com uma ainda maior proximidade entre Brasil e Venezuela na sua aliança estratégica.



A liderança do Brasil na criação e concepção do Cosiplan, exercendo em 2011 a sua presidência *pro tempore*, ao construir consenso e influenciar a agenda de integração física regional, abriu uma grande oportunidade para consolidar e ampliar os avanços na institucionalização multilateral e na implementação da integração física sul-americana, mas não foi aproveitada em todas as suas possibilidades. A presidência *pro tempore* passou ao Paraguai em 2012, mas, com a suspensão desse país da Unasul e, conseqüentemente, do conselho, em decorrência do golpe político (violação da cláusula democrática) que depôs o governo Lugo, a presidência teve que ser transferida a outro país, assumindo o Peru a condução dos trabalhos.

Possivelmente, a constituição do Banco do Sul como ator financeiro regional de caráter democrático e distributivo facilitará a capacidade e autonomia de atuação dos governos da região no longo prazo, suprimindo lacunas que a atuação do BNDES não alcança. O Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem) tem se mostrado uma alternativa a ser explorada, com enorme potencial e recursos alcançado níveis consideráveis, em relação ao tamanho das economias menores envolvidas, embora seu desembolso ainda não tenha alcançado dinâmica satisfatória (COUTO & PADULA, 2012).

2.4.3 Integração energética

A América do Sul se mostra rica em recursos energéticos e, confrontando a produção e a demanda de energia, superavitária em seu balanço energético regional. Tem experiência no aproveitamento de recursos hídricos envolvendo projetos de construção de hidrelétricas binacionais, especialmente os projetos de grande envergadura realizados na Bacia do Prata. Segundo o estudo Unasur-Olade (2012, p.42), em conjunto, esses projetos “[...] *constituyen el mayor complejo de aprovechamiento de recursos compartidos por varios países en una misma cuenca hídrica en el mundo, un caso inédito en la historia del desarrollo eléctrico mundial*”³¹. No entanto, muitos potenciais hídricos da Bacia do Prata ainda não foram aproveitados.

Apesar da abundância de recursos energéticos, a América do Sul apresenta uma distribuição não homogênea e um subaproveitamento de seus recursos potenciais. Em razão disso, vários países, especialmente no Cone Sul – Argentina, Chile e Uruguai –, enfrentam problemas recorrentes de abastecimento energético, além de países que podem sofrer eventuais problemas de abastecimento, em um espaço com enorme potencial energético. A razão para isso está tanto na falta de

31 “[...] *constituyen el mayor complejo de aprovechamiento de recursos compartidos por diversos países en una mesma bacia hidrográfica no mundo – um caso inédito na história do desenvolvimento elétrico mundial*”. (Tradução nossa).

investimentos na exploração de recursos energéticos quanto na ausência da construção de uma infraestrutura de interconexão energética que integre países produtores e consumidores, enquanto o tema é tratado predominantemente a partir de uma perspectiva nacional. Sobretudo, há uma falta de visão supranacional (regional) e de esquemas de integração energética regional. O Conselho Energético ainda não apresentou resultados concretos. Ações de integração energética na região têm um caráter mais bilateral, partindo da iniciativa direta e negociações dos governos, ainda que possam aparecer eventualmente sob o rótulo de iniciativas regionais, como a IIRSA. No caso do Brasil, foi assim na construção das hidrelétricas do rio Madeira (Santo Antônio e Jirau), e dependem dessa forma de atuação a ampliação da capacidade da linha de transmissão Guri-Boa Vista (Brasil-Venezuela), o desenvolvimento de projetos hidrelétricos e de linhas de transmissão entre Brasil e Peru e a efetivação de usinas hidrelétricas e de linhas de transmissão na área da Bacia do Prata.

A América do Sul é rica em potencial energético hídrico (Figura 9), como apontado nas seções anteriores, com grande potencial inexplorado na Amazônia e no Cone Sul na Bacia do Prata, com significativas possibilidades de projetos conjuntos entre países que devem ser levados adiante no futuro próximo. O Brasil é o país com maior potencial e que dispõe de uma matriz energética baseada na geração hidrelétrica.

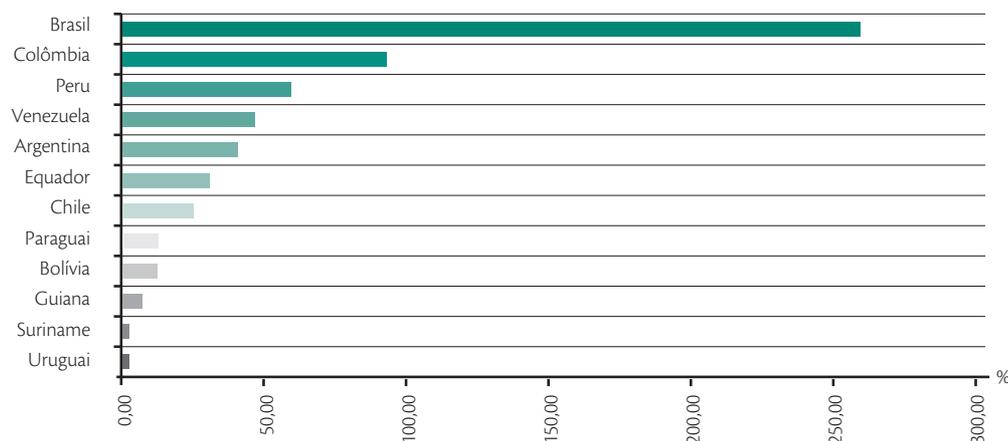


Figura 9. Potencial hidrelétrico regional (2010) – total: 590 GW

Fonte: UNASUR-OLADE.

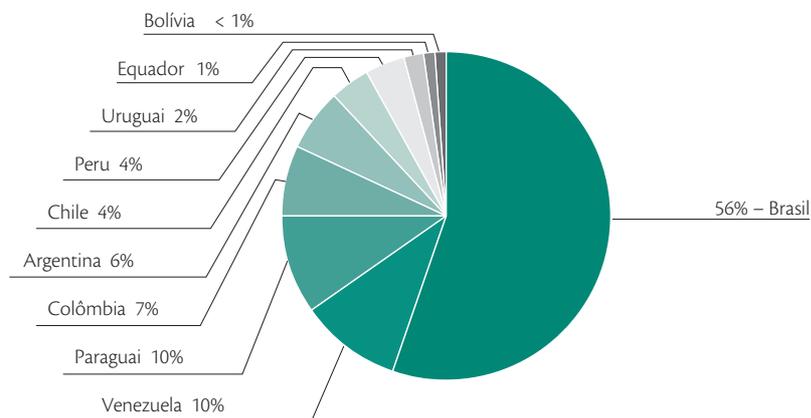


Figura 10. Produção de energia hidrelétrica na América do Sul (2010)

Fonte: UNASUR-OLADE.

Quanto às reservas de petróleo, adicionando as reservas provadas da Faixa Petrolífera do Orinoco da Venezuela e as descobertas recentes do pré-sal na costa atlântica do Brasil, a América do Sul ganha uma posição de destaque internacional. Enquanto atualmente a produção de petróleo da região alcança mais de 7 milhões de barris diários, seu consumo é de cerca de 5 milhões de barris/dia, o que representa um superávit se considerarmos os países em seu conjunto. No entanto, atualmente, as reservas provadas se concentram no norte da América do Sul, na Venezuela.

Tabela 17 - Petróleo na América do Sul

País	Reservas em Bilhões de barris	% global	Produção em mil b/d	% global
Argentina	2,5	0,2%	607	0,8%
Brasil	15,1	0,9%	2193	2,9%
Colômbia	2,0	0,1%	930	1,2%
Equador	6,2	0,4%	509	0,7%
Peru	1,2	0,1%	153	0,2%
Venezuela	296,5	17,9%	2720	3,5%
Total	323,5	19,6%	7111	9,3

Fonte: EIA.

Embora as reservas de gás natural da América do Sul sejam marginais no âmbito global, com participação inferior a 4%, estas são significativas para atender à demanda dos seus países. A produção de gás, ainda incipiente, alcançou 124,4 bilhões de metros cúbicos em 2011, frente a um consumo regional de 127 bilhões de metros cúbicos, mostrando praticamente um equilíbrio. O fluxo intrarregional também é relativamente pequeno, assim como a modesta densidade de gasodutos. Em 2011, através de gasodutos, o Brasil importou 9,74 bilhões de metros cúbicos da Bolívia, enquanto a Argentina importou 3,58 bilhões de metros cúbicos da Bolívia e exportou 0,12 bilhões de metros cúbicos para o Chile e 0,08 bilhões de metros cúbicos para o Uruguai. A Venezuela importou da Colômbia 2,1 bilhões de metros cúbicos em 2011. Os países sul-americanos importam gás natural liquefeito (GNL), principalmente, de Trinidad & Tobago (Argentina, quase 70% de suas importações; Chile, 33% das suas importações) e, posteriormente, do Qatar e da Nigéria. O Brasil importou 1 bilhão de metros cúbicos de GNL de fora da região em 2011 – dos EUA, de Trinidad & Tobago, do Qatar e da Nigéria. Cabe destacar que a maior parte das reservas se concentra na Venezuela, que explora de forma ainda muito incipiente o gás natural. A Argentina, maior produtor da região, explora suas reservas de gás natural de forma intensa há mais de 40 anos, constituiu sua matriz energética de eletricidade baseada em termoeletricas a gás, mas existem algumas dúvidas sobre a velocidade de novas descobertas no futuro, o que tem comprometido sua capacidade de exportação a países vizinhos que confiaram na sua capacidade de provimento, especialmente o Uruguai e o Chile – este dependente de importações para suprir em mais de 70% sua matriz de gás, petróleo e eletricidade.

Tabela 18 - Gás natural na América do Sul

Países	Reservas		Produção	
	trilhões m ³	% global	bilhões m ³	% global
Argentina	0,3	0,2%	38,8	1,2%
Bolívia	0,3	0,1%	15,4	0,5%
Brasil	0,5	0,2%	16,7	0,5%
Colômbia	0,2	0,1%	11,0	0,3%
Peru	0,4	0,2%	11,4	0,3%
Venezuela	5,5	2,7%	31,2	0,9%
Total	7,1	3,4%	124,4	3,8%

Fonte: EIA.



Os transportes de gás natural e de energia elétrica demandam a construção de infraestruturas que interconectem os países, seja pela ótica do mercado (comercial) ou do ponto de vista de um arranjo que permita sua autonomia energética, resolvendo problemas nacionais de déficit. No entanto, a infraestrutura de interconexão entre os países é muito incipiente, sem a devida densidade regional.

Os projetos de interconexão elétrica entre os países da América do Sul se desenvolveram na década de 1990. O Brasil tem conexões com a Argentina desde 1994, com a estação conversora de frequência de Uruguiana (RS), com potência atual 50 MW. As interconexões de Garabi 1 e Garabi 2, que também interconectam os dois países, entraram em operação em 2000 e 2002, respectivamente, com potência de 2.200 MW. O Brasil se interconectou ao Uruguai a partir da estação conversora de frequência de Rivera, que está conectada à cidade de Livramento (RS), com capacidade de transmissão de 70 MW, desde 2001. Ainda, o Brasil, e especificamente Roraima, que está isolado do Sistema Interligado Nacional, se conecta à hidrelétrica de Guri, na Venezuela, pela linha Guri-Boa Vista, inaugurada em 2001, com capacidade de 200 MW, uma iniciativa dos presidentes Chávez e Cardoso.

Olhando para a América do Sul como um todo, encontramos poucas interconexões elétricas e divididas basicamente em dois grupos isolados: um envolvendo os países do Cone Sul e outro ao norte envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela.



Figura 11. Interconexões elétricas na América do Sul

Fonte: Paz, 2011.



Figura 12. Gasodutos na América do Sul

Fonte: Ipea

A Figura 12 (mapa acima) registra a baixa densidade de gasodutos na América do Sul, concentrados em alguns poucos espaços. A ainda rarefeita malha de gasodutos se concentra no Cone Sul, onde a Argentina se destaca por suas interligações com diversos países – Chile, Uruguai, Bolívia e Brasil. O Gasoduto Brasil-Bolívia (Gasbol) é importante na região. A posição geográfica da maior parte das reservas regionais, situadas na Venezuela, especialmente no norte do país, leva à necessidade de um aumento da produção neste país e da construção de uma densa infraestrutura de transportes de gás interligando toda a América do Sul para que se resolvam os problemas de déficit energético no Cone Sul e o continente se torne autossuficiente.

De forma geral, os países sul-americanos não têm aproveitado suas complementaridades energéticas reais e potenciais – de matrizes energéticas e regimes sazonais nacionais – em prol de uma política de desenvolvimento, de autonomia e de seguridade energéticas regionais, embora algumas iniciativas possam apontar nesse sentido, principalmente as provindas da Venezuela, com destaque para as levadas no âmbito da Alba. É notória a relativa insignificância (baixa densidade) das redes de dutos e de interconexões de linhas de transmissão entre países, quando comparadas às presentes nos Estados Unidos e na Eurásia. Da mesma forma, há escassez de empreendimentos energéticos conjuntos ou de esquemas de comércio e reservas compartilhadas, apesar das potenciais complementaridades e autossuficiência regionais. Assim, não há uma coordenação adequada da infraestrutura regional para o aproveitamento de todo o potencial econômico e político que um processo de integração da América do Sul pode proporcionar aos seus países. Do nosso ponto de vista, a integração e a seguridade energética dos países da região, ao disponibilizar energia, pode favorecer o desenvolvimento industrial e econômico em geral das economias nacionais e, assim, promover a apropriação desses recursos em favor do seu desenvolvimento. Sobretudo, apropriar-se e desenvolver a exploração e a utilização desses recursos tem um caráter político, principalmente, ao promover a autonomia em um bem estratégico de carência e disputa nas relações internacionais – objeto de cobiça das grandes potências –, que são importantíssimos não só por mover as economias, mas também as máquinas militares de forma eficiente. Assim, para promover uma maior estabilidade no seu entorno regional sul-americano e para garantir o seu próprio abastecimento, é conveniente que o Brasil promova a integração energética sul-americana.

Devido à sua posição geográfica, seu peso político e econômico, o Brasil deve ter um papel fundamental nesse processo. O Brasil deve buscar articular os países produtores e exportadores de energia – Venezuela, Paraguai e Bolívia – com os países dependentes de importações situados no Cone Sul do continente – Argentina, Chile e Uruguai. Essa articulação deve se dar por meio de um planejamento e de uma visão que considere a região como um todo, observando suas ofertas e carências, a partir de uma matriz energética regional, e construindo uma real integração física energética entre os países, cruzando todo continente. O aproveitamento conjunto, planejado e organizado, dos potenciais energéticos ainda não aproveitados da Bacia do Prata, combinado com a



construção de uma infraestrutura adequada entre os países, deve ser um fator-chave nesse processo. A participação brasileira deve se dar por meio dos Conselhos da Unasul, na esfera da articulação política e do planejamento regional, mas também na esfera do financiamento (BNDES, Focem e Banco do Sul) e da atuação de suas grandes empresas de energia – a Petrobras e a Eletrobras. Nesse sentido, pode encontrar limites. Ainda, vale lembrar que grandes projetos de infraestrutura enfrentam atualmente a oposição política de grupos internacionais localizados nos países sul-americanos, em sua maioria com matriz ideológica e de financiamentos articulados a interesses de grupos políticos ou Estados de fora da região, com compromissos supostamente cosmopolitas.

A internacionalização da Petrobras teve seu maior impulso na década de 1990, em um contexto mais amplo de medidas de liberalização e privatização, e especificamente de abertura do setor. O Plano Estratégico 2000-2010 da Petrobras explicitou importante papel para as suas atividades internacionais, incluindo o ingresso em atividades *downstream* (além das *upstream*), destacando dois grandes objetivos: tornar-se uma empresa integrada de energia (não apenas petróleo) e a companhia líder no setor na América Latina. Nesse cenário, a América do Sul destacou-se, tanto pelos vizinhos terem ingressado na onda de liberalização quanto pela proximidade geográfica e a consequente sinergia infraestrutural e de projetos (PINTO, 2011).

A Petrobras, em sua internacionalização, busca a posição de maior empresa da América Latina, pouco direcionada a projetos de integração de âmbito regional, embora em alguns casos siga as diretrizes do governo brasileiro. Hoje, na América do Sul, a Petrobras só não atua na Guiana e no Suriname. Com a ascensão de governos que alteraram as políticas de abertura do setor de hidrocarbonetos, a empresa tem reestruturado suas operações. No entanto, as novas prioridades internas colocadas pelo desafio do pré-sal alteraram consideravelmente as perspectivas de atuação internacional da companhia, prevendo uma diminuição relativa dos seus investimentos na região (ainda que com aumento absoluto), conforme revela seu Plano Estratégico 2010-2020.

Em 2003, os presidentes Lula e Chávez assinaram um memorando de entendimento e, em 2005, firmaram o convênio para investimentos conjuntos entre Petrobras e PDVSA para construir a Refinaria Abreu e Lima no Nordeste do Brasil ³². Em 2006, os presidentes das companhias se reuniram em Caracas e firmaram acordos para construção da refinaria e, como contrapartida à participação da PDVSA nesta,

32 Foi acordado que a Petrobras teria 60% do empreendimento e a PDVSA 40%, e a refinaria processaria 230 mil barris por dia, sendo metade petróleo ultrapesado proveniente da Venezuela. Atualmente, a estimativa total de investimentos é de cerca de R\$ 23 bilhões (bem superior à estimativa inicial de R\$ 4 bilhões) e 50% das obras estão concluídas, com início das operações previsto para fins de 2012.

para investimentos em exploração por parte da Petrobras na Faixa de Orinoco, no bloco de Carabobo.³³ A Petrobras desistiu de sua participação no bloco de Carabobo em janeiro de 2010, justificando não apresentar viabilidade econômica diante dos vultosos investimentos envolvidos, o que reflete as novas prioridades petrolíferas brasileiras diante dos desafios do pré-sal. As negociações para a participação da PDVSA como sócia da Refinaria Abreu e Lima ainda se encontram em fase de conclusão, mas a sua participação no projeto não está assegurada. Os estudos para o projeto do Gasoduto do Sul (Venezuela-Brasil-Argentina), acordado entre os governos em 2007, ainda não avançou.

O Plano Estratégico do Sistema Eletrobras 2010-2020 (item 3.2.5) aponta para a sua internacionalização, prioritariamente em projetos de geração hidráulica e transmissão de energia, diretamente ou em consórcio com empresas nacionais ou estrangeiras, com foco principalmente no continente americano.³⁴

A Eletrobras tem um projeto de linha de transmissão elétrica de grande porte (em 500 MW) com o Uruguai, de aproximadamente 400 km, em fase de implantação, com previsão para entrar em operação em 2013. A linha ligará a SE Presidente Médici (Rio Grande do Sul) a SE San Carlos (Maldonado)³⁵.

A Eletrobras e a Ebisa (Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A., de capital estatal argentino) assinaram convênios em 2008 e 2009 para a realização de estudos conjuntos de inventário do rio Uruguai, que em 2012 selecionaram dois aproveitamentos: Garabi e Panambi, que somam 2.200 MW de capacidade instalada e investimentos estimados de US\$ 4,8 bilhões, em aproximadamente quatro anos de obras.

Quanto ao Peru, a visão da Eletrobras é de que o país tem significativo potencial energético, de geração e interconexão com o Brasil, e, ao mesmo tempo, um papel geográfico na interconexão sul-americana. Desde maio de 2008, envolvendo a Eletrobras, os governos de Brasil e Peru firmaram acordos para construção e estudos de seis hidrelétricas no Peru: Inambari (2 mil MW), Paquitzapango (1.380 MW), Sumabeni (1.080 MW), Urubamba (950 MW), Cuquipampa (800 MW) e Vizcatán (750

33 Em 2007, os governos do Brasil e da Venezuela elaboraram memorando de entendimento bilateral que envolvia: i) a participação da Petrobras no Projeto Marechal Sucre, com a PDVSA abrindo mão de parte de sua percentagem no negócio; ii) sociedade Petrobras-PDVSA na construção da refinaria Abreu e Lima, combinada com possibilidade de acordo PDVSA-Petrobras para a constituição de empresa mista no campo Carabobo; iii) construção do Gasoduto do Sul (do Golfo de Pária na Venezuela a Buenos Aires).

34 A Eletrobras abriu escritórios na Cidade do Panamá (Sucursal América Central e Caribe), em Montevidéu, (Sucursal Cone Sul - Paraguai, Uruguai, Argentina e Chile), e em Lima (Sucursal Andina).

35 Com o mesmo país, em 22 de junho de 2012, a Eletrobras e a Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE) firmaram um memorando de entendimento sobre a escolha do local onde as duas empresas pretendem construir em parceria um parque eólico de 100 MW.



MW) (ELETROBRAS, RELATÓRIO ANUAL 2008) ³⁶. Inambari seria a maior hidrelétrica do país, e o Brasil consumiria 80% da energia gerada, mas, em junho de 2011, o governo do Peru cancelou a licença de concessão temporária que a Eletrobras, sua subsidiária Furnas e a construtora OAS (que formam o Consórcio Egasur) tinham para trabalhar no seu projeto de construção, diante de pressões de comunidades indígenas que seriam afetadas ³⁷.

Por último, o projeto de expansão da linha de transmissão Guri-Boa Vista e o projeto de interligação de Manaus a Boa Vista, ambos envolvendo a Eletrobras Eletronorte, com conclusão prevista para 2015, juntamente com a linha de Tucuruí a Manaus, vai interconectar Boa Vista e parte da Venezuela ao SIN (Sistema Interligado Nacional).

A Eletrobras tem interesse revelado em realizar estudos sobre empreendimentos de geração e interconexão elétrica em diversos países do continente, entre eles, Uruguai, Argentina, Peru, Guiana e Venezuela. De forma predominante, mas não exclusiva, a Eletrobras busca um modelo de integração voltado ao abastecimento do Brasil, colocando os demais países como fornecedores de energia. Como os países da América do Sul não consomem toda energia gerada, o modelo de integração energética proposto não é articulado ao desenvolvimento produtivo (e especialmente industrial) dos países, que os leve a demandar mais energia no futuro.

Em uma região que contenha recursos estratégicos e potenciais energéticos, são urgentes políticas que almejem o desenvolvimento e o domínio político e econômico dos recursos, buscando promover a autonomia estratégica regional. Os países devem considerar uma política conjunta de planejamento energético que leve em conta as ofertas e suas necessidades internas, separadamente e em conjunto, com suas diferentes matrizes (fontes) energéticas. Em todos os projetos energéticos, além da cooperação tecnológica, o compartilhamento do financiamento e de riscos é um fator importante. A oferta e a autossuficiência energéticas são necessárias pelos seguintes motivos principais: prover segurança e autonomia energética, aumentando sua independência política e seu poder no sistema internacional; a energia é fator fundamental para as possibilidades de desenvolvimento socioeconômico, mediante uma maior disponibilidade de energia para projetos industriais, de maior valor agregado, geradores de emprego e renda, intensivos em energia e engenharia; resolver os problemas de déficit de energia em alguns países da América do Sul, harmonizando o balanço energético regional.

³⁶ Em maio de 2008, os governos brasileiro e peruano firmaram um protocolo de intenções para a construção de 15 hidrelétricas no Peru, com produção estimada de 20 mil MW. Em outubro, a Eletrobras assinou um acordo de cooperação técnica com as empresas Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, Odebrecht Peru e Engevix, para a elaboração em conjunto dos estudos de pré- viabilidade de mais cinco usinas hidrelétricas no Peru e um sistema de transmissão de grande porte.

³⁷ Para ser retomado, o projeto precisa ser aprovado por um processo de consulta a essas populações.

As interligações elétricas e de gasodutos, assim como as iniciativas efetivas no campo do petróleo, têm sido estabelecidas no âmbito bilateral. A maior aproximação entre os países e a construção de instituições regionais ligadas ao tema, assim como uma atuação regional mais intensa do Brasil e de suas maiores empresas de energia (Petrobras e Eletrobras), ocorreram em um contexto de liberalização e privatizações, a partir dos anos 1990 e principalmente nos anos 2000. A IIRSA, ao longo dos anos 2000, estabeleceu uma lógica baseada no mercado e nas privatizações. O Conselho de Energia, criado em 2007, e o Cosiplan, criado em 2010, embora criados para mudar essa concepção, com a intenção de atribuir um caráter estratégico e um controle político dos projetos de integração de infraestrutura, promovendo a integração energética, ainda não apresentaram resultados efetivos nesse sentido, e a capacidade de alavancar e criar fórmulas de financiamento para os projetos seguem identificadas como fatores limitadores. Por outro lado, o potencial energético não explorado e a heterogeneidade entre as matrizes energéticas e os regimes sazonais entre os países revelam um enorme potencial na integração de infraestrutura energética regional para resolver os seus problemas de abastecimentos.

O Brasil tem um grande potencial para promover a integração energética, em diferentes aspectos. Geograficamente, com quase metade do território e fronteira com quase todos os países sul-americanos (exceto Chile e Equador), o Brasil pode promover a interligação de redes de transmissão e gasodutos, integrando inclusive as redes do Norte e do Sul. Ao integrar energeticamente a América do Sul, os países poderão aproveitar as complementaridades entre os diferentes regimes sazonais e as diferentes matrizes energéticas, resolvendo seus problemas de abastecimento. Pelo seu peso político e econômico e sua consequente liderança regional, o Brasil tem o potencial de, por meio de instituições regionais (Cosiplan e Conselho de Energia), promover um processo de efetiva integração energética sul-americana. Por meio de investimentos, financiamentos (BNDES, participação no Banco do Sul e aportes no Focem) e de suas grandes empresas (Petrobras e Eletrobras), tem capacidade de impulsionar projetos energéticos e de interconexão entre e nos países, ajudando a resolver problemas de abastecimento e integrando a região. Sobretudo, o Brasil tem capacidade para alavancar o potencial energético regional e promover uma integração efetiva, atrelada a uma transformação nas estruturas produtivas nacionais, para resolver problemas de déficit energético e de subdesenvolvimento.

O processo de integração energética da América do Sul não está livre de atritos, como os interesses de potências externas em ter acesso privilegiado a recursos energéticos da região (especialmente petróleo), a oposição de organizações ambientalistas a grandes projetos, a posição política de grupos mais voltados à resolução de questões nacionais (não privilegiando uma visão regional) e a própria crise econômica internacional. A identificação de que a segurança energética é estratégica, em termos socioeconômicos e de segurança militar, pode ajudar a criar prioridades e superar tais entraves no âmbito regional.



Em última nota, observa-se que os países da América do sul também possuem reservas de carvão que podem ser significantes para uso próprio: Brasil com 4,5 bilhões de toneladas, Colômbia com 6,7 bilhões de toneladas e Venezuela com 479 milhões de toneladas, totalizando 1,5% das reservas mundiais.

2.4.4 Comércio e investimentos na América do Sul

Ao longo dos anos 2000, a corrente de comércio (exportações mais importações) do Brasil com os países da América do Sul foi ampliada em 250%, e sua participação no comércio global do Brasil, que era de 12% em 2002, alcançou 17% em 2008. O Brasil ampliou seu superávit com o conjunto de economias sul-americanas ao longo dos anos 2000: de 2003 a 2010, aumentou quase seis vezes. Enquanto o Brasil ampliou suas exportações em mais de 300%, aumentou suas importações em quase 200%.

Tabela 19 - Comércio do Brasil com a América do Sul (em US\$)

Ano	Exportação	Importação	Saldo	Corrente
2000	11.122.964.766	10.877.607.884	245.356.882	22.000.572.650
2001	10.284.058.631	9.293.913.017	990.145.614	19.577.971.648
2002	7.493.669.687	7.630.563.178	-136.893.491	15.124.232.865
2003	10.171.652.356	7.655.441.483	2.516.210.873	17.827.093.839
2004	15.722.780.445	9.278.468.057	6.444.312.388	25.001.248.502
2005	21.237.628.893	10.733.683.386	10.503.945.507	31.971.312.279
2006	26.751.046.588	14.963.279.606	11.787.766.982	41.714.326.194
2007	31.904.621.372	18.516.301.366	13.388.320.006	50.420.922.738
2008	38.364.459.320	24.139.692.719	14.224.766.601	62.504.152.039
2009	27.008.545.210	19.115.439.762	7.893.105.448	46.123.984.972
2010	37.169.150.093	25.911.924.532	11.257.225.561	63.081.074.625
2011	45.262.153.543	30.907.575.753	14.354.577.790	76.169.729.296

Fonte: Aliceweb (MDIC).

Ao longo dos anos 2000, o Brasil obteve superávit permanente com todos os países sul-americanos, exceto a Bolívia, por conta da importação brasileira de gás natural. Analisando por setores, o Brasil é deficitário na região em produtos de menor valor agregado: produtos primários (animais, vegetais, gorduras, peles de couro e suas manufaturas) e produtos minerais – setores em que é superavitário no seu comércio global. As relações comerciais do Brasil com a América do Sul, estabelecidas ao longo dos anos 2000 e especialmente a partir de 2003, mostram que as suas exportações de maior valor agregado e intensidade tecnológica se dão para os países da região (PADULA, 2010). Devido às assimetrias e composição do comércio, os dados revelam que o Brasil reproduz na América do Sul o padrão comércio assimétrico do tipo centro-periferia, enquanto participa do comércio internacional de forma subordinada, ainda que entre Brasil e Argentina (países mais avançados) as relações se deem mais intensamente entre indústrias de maior intensidade tecnológica e valor agregado (a indústria automobilística responde pela maior parte do comércio do Mercosul), mas com superávit significativo em favor do Brasil.

O Brasil obteve saldo positivo com a América do Sul nos anos 2000, notadamente, nos seguintes setores de maior valor agregado e intensidade tecnológica (que inclusive compensou em parte o déficit em outros setores): máquinas, material eletrônico e suas partes; materiais e equipamento de transporte; produtos da indústria química ou das indústrias conexas, plásticos e borrachas, e suas manufaturas. Somadas, as participações desses três setores destacados sempre ficaram em torno de 60% do total de exportações brasileiras para a região e sempre foram fundamentais para explicar o superávit do Brasil, configurando assim a posição do país na divisão regional do trabalho. No entanto, esses mesmos setores não demonstram a mesma importância nas exportações do Brasil para o mundo, especialmente se excluirmos a América do Sul. Em relação ao mundo, incluindo a América do Sul, o Brasil se posiciona como importador de máquinas e material eletroeletrônico e suas partes, com participação significativa nas importações totais, e em químicos e conexas, plásticos, borrachas e suas obras, em que o desempenho brasileiro foi largamente deficitário no comércio global. É importante sublinhar que, no resultado comercial do Brasil com o mundo, grande parte dos déficits nesses setores foi compensado pelos superávits em outros, especialmente nos setores de primários e de fumo, bebidas e alimentos, nos quais o Brasil é deficitário na América do Sul (PADULA, 2010).³⁸

38 Em 2008, nos setores de primários, as exportações brasileiras para o mundo somaram US\$ 37,6 bilhões, contra importações de US\$ 6,8 bilhões, gerando um saldo positivo de US\$ 30,8 bilhões. Nos setores de fumo, bebidas e alimentos as exportações somaram US\$ 21,7 bilhões, com importações de US\$ 1,5 bilhões, gerando um superávit de US\$ 20,2 bilhões. Cada um destes setores representou 19% das exportações totais do Brasil (juntos 38%), e suas importações representaram, respectivamente, 4% e 1% do total de importações brasileiras (juntas 5%). Juntos, estes setores somam um superávit de US\$ 51 bilhões, mais que o dobro do superávit global de cerca de US\$ 25 bilhões de 2008. Devemos lembrar que na região o Brasil é deficitário no setor de primários, e teve superávit de US\$ 783,6 milhões em fumo, bebidas e alimentos. Em 2008, vale destacar também os superávits no comércio mundial nos setores de Metais comuns e suas obras, com US\$ 8,9 bilhões, e Madeira, carvão vegetal e suas obras, com US\$ 6,5 bilhões (PADULA, 2010).



Ao mesmo tempo, o Brasil se defrontou com uma verdadeira invasão chinesa no seu mercado e na América do Sul nos anos 2000. Em sua trajetória de crescimento contínuo e acelerado registrada ao longo dos anos, a China se defronta com um enorme desafio permanente no processo de ampliação de sua industrialização, no qual a América do Sul e a África têm papel relevante, no sentido de suas crescentes necessidades de bens primários e energéticos. É a partir da necessidade desses recursos que deve ser analisada a estratégia de política externa, comercial e de investimentos da China para a América do Sul. Medeiros (2005) destaca duas variáveis importantes: a importância do consumo chinês em relação ao consumo mundial e, ao mesmo tempo, seu modesto consumo *per capita*, o que revela que o potencial de crescimento do consumo chinês depende de importações e divisas e, ao mesmo tempo, das possibilidades de restrições e poder de barganha aos países abastecedores, caso estes se empenhem e disponham dos meios políticos para estabelecer acordos estratégicos.

Sobre as principais atuações de potências extra regionais na América do Sul, os Estados Unidos seguem sendo o principal parceiro comercial e o principal investidor na América do Sul, segundo dados da Cepal, embora venham sendo crescentemente descolados pela penetração chinesa. Ainda, suas empresas transnacionais seguem tendo peso fundamental na região. O presidente dos EUA, Barack Obama, deixou muito clara a importância para o seu país do comércio com a América Latina. Os EUA registraram superávits comerciais com a América do Sul ao longo dos anos 2000, embora, após a crise global, seus superávits tenham decrescido predominantemente por conta de variações negativas nas importações sul-americanas em 2009/2010, combinadas com aumento das exportações em 2010/2011.

Tabela 20 - Comércio da América do Sul com os EUA (US\$)

Ano	Exportações	Importações	Total geral	Saldo
2002	28.888.414.252	51.427.390.421	80.315.804.673	-22.538.976.169
2003	27.418.742.777	57.993.854.848	85.412.597.625	-30.575.112.071
2004	35.374.986.059	76.157.175.048	111.532.161.107	-40.782.188.989
2005	42.620.966.159	96.394.770.037	139.015.736.196	-53.773.803.878
2006	54.186.125.470	105.844.304.822	160.030.430.292	-51.658.179.352
2007	67.243.216.439	106.132.903.414	173.376.119.853	-38.889.686.975
2008	89.795.248.254	130.525.968.624	220.321.216.878	-40.730.720.370
2009	71.937.968.905	83.617.545.704	155.555.514.609	-11.679.576.799
2010	92.478.685.749	100.968.720.156	193.447.405.905	-8.490.034.407
2011	114.409.412.786	133.204.226.021	247.613.638.807	-18.794.813.235
Total	624.353.766.850	942.266.859.095	1.566.620.625.945	

Fonte: Comtrade.

Como já observamos, os EUA buscaram ampliar sua presença econômica na América do Sul por meio de acordos bilaterais, indo além da liberalização comercial, nas áreas de propriedade intelectual, compras governamentais, serviços financeiros, entre outros. Nesse sentido, os EUA têm sido particularmente bem-sucedidos com os países da costa do Pacífico e firmaram tratados de livre comércio (TLC) com Chile, Colômbia e Peru e pressionam correntemente pelo estabelecimento de tratados com Uruguai e Paraguai diante de possíveis insatisfações com as assimetrias do Mercosul (no passado, pressionavam Bolívia e Equador).

A América do Sul tem sido alvo de negociações e efetivações desses tratados que consolidam a presença política e econômica extra regional, especialmente na forma de relações comerciais assimétricas, lançadas especialmente por EUA, União Europeia e pelas potências que se projetam ao Pacífico – como Japão e China. Tais acordos buscam manter e reproduzir a especialização histórica dos países sul-americanos na divisão internacional do trabalho, baseada na produção e em exportações de *commodities* de baixo valor agregado e baixa intensidade tecnológica. Chile, Colômbia e Peru firmaram acordos com diversos países, entre eles EUA, China e União Europeia.



Esta última negocia ainda com Mercosul e Equador. No entanto, o estabelecimento de acordo enfrenta grandes entraves, muitos deles presentes nas negociações para liberalização do comércio internacional – a Rodada de Doha, impulsionada pelos países desenvolvidos no âmbito da OMC. Os países da UE desejam uma liberalização bastante abrangente de bens industriais, serviços e compras governamentais e a manutenção de uma liberalização bastante restrita para os produtos agrícolas, o que se contrapõe aos interesses dos países do Mercosul.

A Comunidade Andina de Nações (CAN) é caracterizada pela sua abertura e por constantes negociações de liberalização comercial com países de fora da América do Sul, especialmente Estados Unidos, União Europeia e países da Ásia, buscando tirar proveito de sua posição geográfica de interligação entre a costa do Pacífico e a América do Sul. Embora os países da CAN tenham afirmado a necessidade de uma política externa comum e de negociar conjuntamente acordos comerciais, países do bloco estabeleceram separadamente os tratados com diversos países, o que levou a Venezuela a optar pela saída do bloco em abril de 2006, considerando os danos irreparáveis às instituições do bloco sub-regional e articulando seu ingresso no Mercosul. Em setembro do mesmo ano, o Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores concedeu ao Chile a condição de país-membro associado da CAN, abrindo caminho para seu reingresso ao bloco. Nos anos 2000, em geral, ainda segue prevalecendo o modelo aberto de integração na CAN, mas sua importância foi deslocada pelo estabelecimento do Acordo de Integração Profunda do Arco do Pacífico. Esse acordo mostrou a completa adesão dessas economias ao modelo de regionalismo aberto baseado na sua inserção internacional como economias exportadoras de *commodities* que não almejam qualquer peso político no sistema internacional, nem individualmente nem em conjunto. Acima de tudo, reforçou a busca desses países pela posição de plataforma comercial e papel de porta de entrada e saída, respectivamente, das exportações de *commodities* das economias sul-americanas e de suas importações de bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica provindos dos países da Ásia-Pacífico, incluindo a costa oeste dos EUA.

Nesse sentido, é pertinente destacar a crescente presença econômica chinesa na América do Sul ao longo dos anos 2000, deslocando o peso econômico relativo dos EUA e do Brasil na região. O comércio da China com a América do Sul, em 2000, era de pouco mais de 8 bilhões de dólares e cresceu mais de 22 vezes de 2000 a 2011. Nos anos 2000, tanto no quadro evolutivo do comércio na América do Sul quanto no dos investimentos, vêm se destacando a crescente presença econômica e a projeção geopolítica chinesa, direcionadas a resolver suas limitações de matérias-primas e energéticas, essenciais para seguir seu processo de crescimento e industrialização acelerada, como já destacamos. A análise do comércio da região com o mundo, destacando os negócios com a China, mostra a crescente presença deste último nos fluxos de comércio, nas exportações e importações regionais, ganhando

importância em relação ao comércio intrarregional e a parceiros tradicionais dos países sul-americanos, como o Brasil e os EUA, deslocando seus mercados e servindo de esteio para as exportações da região, mediante relações comerciais cada vez mais densas, incluindo investimentos.

Tabela 21 - Comércio da América do Sul com a China (US\$)

Ano	Exportações	Importações	Total geral	Saldo
2002	3.923.476.281	6.833.415.965	10.756.892.246	-2.909.939.684
2003	5.367.899.737	12.333.633.506	17.701.533.243	-6.965.733.769
2004	8.721.178.274	18.323.296.462	27.044.474.736	-9.602.118.188
2005	11.866.918.372	22.821.070.244	34.687.988.616	-10.954.151.872
2006	18.322.926.826	28.634.172.094	46.957.098.920	-10.311.245.268
2007	28.476.024.119	44.023.386.149	72.499.410.268	-15.547.362.030
2008	42.867.746.280	64.252.107.395	107.119.853.675	-21.384.361.115
2009	32.458.518.303	56.689.657.507	89.148.175.810	-24.231.139.204
2010	54.013.744.475	79.933.406.885	133.947.151.360	-25.919.662.410
2011	74.297.101.303	103.554.677.680	177.851.778.983	-29.257.576.377
Total	280.315.533.970	437.398.823.887	717.714.357.857	

Fonte: COMTRADE.

A participação da China no comércio da América do Sul com o mundo passou de 2,7% em 2000 para 10,3% em 2008, crescendo 1.069,2%. Cresceu, portanto, mais que o comércio da região com o mundo, que atingiu a marca de 208,1%, e mais que o comércio intrarregional, que aumentou 216,8%, e passou de uma participação no comércio da região com o mundo de 24,2% em 2000 para 24,9% em 2008 – um pequeno ganho de importância relativa. Aumentou também bem mais que o comércio do Brasil com a América do Sul, que cresceu 182,6%. Por fim, cresceu mais que o comércio da América do Sul com os EUA, que se ampliou em 68,9%, e teve queda de importância, de uma participação de 26,3%, em 2000, para 14,4%, em 2008.

A China é sedenta por recursos naturais e pelas *commodities* da América do Sul, como produtos agrícolas (especialmente soja), minério de ferro, cobre e petróleo. Os dados levantados por



Barbosa (2011, p. 282) sobre os principais produtos exportados para a China, desde os mais importantes países sul-americanos, são reveladores: o Brasil, maior parceiro comercial na região com 40% do comércio regional com a China, concentrou 72% de suas exportações, em ordem de importância, em minério de ferro, soja e petróleo; a Argentina, terceiro maior parceiro comercial na região, com 24% do comércio regional com a China, concentrou 84,7% de suas exportações em soja e petróleo; o Chile, segundo maior parceiro sul-americano, com 16% do comércio regional com a China, concentrou suas exportações – mais de 76% – em cobre e celulose; a Colômbia concentrou 84% de suas exportações em ferro-níquel, cobre e petróleo; o Equador concentrou quase 95% de suas exportações em petróleo e cobre; o Peru concentrou quase 70% de suas exportações em cobre, farinha de peixe e minério de ferro; e o Uruguai concentrou mais de 60% de suas exportações em lã, peixes e crustáceos e couro. Entre os países sul-americanos, somente Chile e Peru são superavitários comercialmente com a China, e Venezuela e Brasil são os maiores deficitários. Já as importações se concentram em 97% em produtos industrializados, dos quais podemos destacar os principais produtos importados da China por país da região: para o Brasil, máquinas, aparelhos e material elétrico; para a Argentina, têxteis, brinquedos, calçados, carros, motocicletas, produtos eletrônicos, trens e aeronaves; para o Chile, carros; para a Venezuela, calçados, têxteis, locomotivas, carros e produtos eletrônicos.

Além de receptora global de investimentos, a China também é grande investidora – 4,3% de todos os investimentos mundiais em 2009 foram chineses –, criando subsidiárias de suas empresas ao redor do mundo, diversificando sua base de investimento e aumentando suas remessas de lucro. Os investimentos chineses vão, em sua maioria, para os países em desenvolvimento asiáticos, EUA e Europa. Mas a África também tem sido uma região na qual a China vem procurando aumentar sua presença, sendo destino de 1,4 bilhão de dólares em investimentos. Já a América Latina e o Caribe receberam 12,5% dos investimentos chineses, 31 bilhões de dólares em 2009. Esses valores, porém, se concentram em grande parte (95%) apenas nos territórios das Ilhas Cayman e Ilhas Virgens Britânicas, de onde podem partir investimentos para os demais países da região. Exceto pelos investimentos chineses na região que têm como destino identificado os paraísos fiscais citados, o restante foi principalmente para setores de recursos naturais, como cobre, soja, minério de ferro e petróleo, apesar de uma parte também ser destinada a setores industriais como automotivo e telecomunicações (ROSALES & KWUAYAMA, 2012).

A estratégia de *going global* presente no 10º Plano Quinquenal (2001-2005) do Comitê Central do Partido Comunista da China encorajou as empresas chinesas a investir no exterior buscando garantir o abastecimento dos recursos naturais necessários para a sustentação de sua estratégia de crescimento, urbanização e industrialização. Os principais motivadores

das relações comerciais e dos investimentos diretos chineses, assim como de suas alianças estratégicas na América do Sul, são: a busca por acesso a recursos naturais e a expansão de mercado para seus bens acabados, além de isolar Taiwan. Assim, a América do Sul passou a ser destino dos investimentos chineses.

No setor extrativo mineiro, a China realizou aquisições no Peru, onde Ellis (Idem, p. 47) destaca as cinco maiores – Hierro Peru (Shougang), Tormocho (Chinalco), Rio Blanco (Zijin), Galeno (Minmetals) e Pampa de Pongo (Nanjinzhao) – em mais de US\$ 100 milhões cada, mas com o comprometimento de investir US\$ 7,4 bilhões para explorá-las nos próximos anos. A firma chinesa Tongling adquiriu ativos no Equador da empresa canadense Corriente por US\$ 652 milhões, mas se comprometeu a investir US\$ 3 bilhões para desenvolver a mina de cobre e melhorar infraestrutura portuária e ferroviária associadas ao escoamento do minério. No Chile, um dos maiores exportadores de cobre do mundo com reservas que equivalem a cerca de 17% das reservas globais do metal, a Codelco (Companhia Nacional de Cobre do Chile, a maior produtora do mundo) e a China Minmetals (maior comercializadora do metal da China) assinaram um acordo em 2005 pelo qual a Codelco se compromete a fornecer à empresa chinesa 4.650 toneladas métricas de cobre por mês, durante 15 anos, por US\$ 2 bilhões. Em 2006, a empresa chinesa injetou na Codelco US\$ 550 milhões, como forma de adiantamento ao abastecimento de cobre que lhe seria destinado. A China tem feito grandes investimentos em agricultura nas terras férteis do Cone Sul, especialmente no Brasil e na Argentina, onde os governos resolveram impor restrições às compras de terras por parte de estrangeiros, o que fez com que a estratégia dos conglomerados chineses mudasse para *leasing* de terras, processadoras locais e facilidades de armazenamento, além de contratos de empréstimos com produtores locais em troca do comprometimento de sua produção. Empresas construtoras chinesas, apoiadas por financiamentos favoráveis de bancos chineses, têm ganhado crescente espaço na América do Sul, participando de projetos como: hidrelétricas no Equador, no Peru e na Venezuela; plantas termoeletricas na Venezuela; rodovias e ferrovias na Argentina, Venezuela e Colômbia; portos e aeroportos na Colômbia e no Equador. As empresas industriais da China também têm investido em operações, distribuição e fabricação (limitada) na região, em setores como motocicletas, automóveis, montagem de equipamentos pesados e telecomunicações; além de investimentos em transmissão elétrica no Brasil (ELLIS, 2011, p. 47).

Para sustentar seu desenvolvimento comercial e industrial, a China precisa ainda de energia. A principal fonte de energia da indústria chinesa é o carvão (80%), sendo o país o maior consumidor e produtor do mundo. Mas o país já se tornou o segundo maior consumidor e segundo maior importador de petróleo do mundo, atrás dos EUA. O gás natural, por sua vez, representa uma



pequena parte do suprimento total da demanda energética chinesa. Como parte da estratégia chinesa de seguridade energética, as Companhias Petroleiras Nacionais (NOCs) tentam diversificar geograficamente as fontes de fornecimento em várias regiões do globo por meio de investimentos e contratos de longo prazo, diminuindo seus riscos de interrupção de abastecimento de um país qualquer. Ellis (2011, p. 46) destaca que, no setor de petróleo, três empresas chinesas estatais – CNPC, CNOOC e Sinopec – têm mirado em empresas que possuem reservas provadas substanciais, mas que carecem de capitais para explorá-las. O autor aponta ações importantes das empresas chinesas na América do Sul seguindo tal padrão:

A aquisição de US\$ 3.1 bilhão [equivalente a 50% da empresa, pela CNOOC] da Bidas [empresa de petróleo e gás com base na Argentina], a compra de ativos de US\$ 2.4 bilhões da Occidental [pela SINOPEC, referente às operações na Argentina] e a compra de US\$ 7,1 bilhões da Anglo-American na Argentina se enquadram nesse padrão, assim como a compra de 2005 de ativos da EnCana's no Equador por US\$ 1.42 bilhões, e os mais modestos investimentos na Omnimex e na Emerald's Energy na Colômbia. No Brasil, a compra de 40% das ações no campo de óleo de Peregrino pela Sinochem e a injeção de US\$ 7.1 bilhões na Repsol pela Sinopec seguiu lógica similar [...].

Além disso, a China fez contratos, via CNPC, para investimento de US\$ 16,4 bilhões no bloco de Junin, na Faixa Petrolífera do Orinoco, na Venezuela.

Desde 2008, as NOCs chinesas vêm estabelecendo contratos bilaterais *oil-for-loan*, estabelecendo arranjos formais com o objetivo de obter e garantir acesso a recursos energéticos estratégicos para a China. Na América do Sul, os alvos foram Brasil, Equador, Bolívia e Venezuela.

Em 2008, Brasil e China firmaram um acordo no qual o último garantiu a compra de petróleo antecipada por meio de um empréstimo de US\$ 10 bilhões para a exploração da camada pré-sal, proveniente de seu banco de desenvolvimento para a Petrobras, tendo como contrapartida embarques de petróleo cru por dez anos, via Sinopec, de 150 mil barris/dia no primeiro ano (2009) e de 200 mil barris/dia nos nove anos restantes.

Venezuela e China acordaram a troca de empréstimos pela garantia de abastecimento por petróleo envolvendo US\$ 32 bilhões em troca de 430 mil barris diários de petróleo cru e derivados. A Venezuela, com 230 mil barris diários, é o oitavo exportador de petróleo para a China, e o Brasil, com 134 mil barris diários, o décimo segundo. Embora esses países não tenham grande representatividade

na importação de mais de 5 milhões de barris diários da China, este país vem ganhando crescente importância nos setores energéticos dos países sul-americanos.

O Equador é exportador de petróleo bruto (ainda que importador líquido de derivados de petróleo), com a terceira maior reserva da América do Sul, e tem os EUA como seu maior consumidor, mas recentemente tem se voltado para a Ásia, notadamente a China, como mercado e fonte de investimentos. As maiores empresas estrangeiras operando no Equador são a Repsol (Espanha), Eni (Itália), Enap (estatal do Chile) e a Andes Petroleum, que é um consórcio das chinesas CNPC (55%) e Sinopec (45%). Desde 2009, o Equador firmou três acordos de empréstimos com a China, explicitamente garantidos pelo abastecimento de petróleo, que estabelecem que partes dos montantes dos empréstimos devem ser investidos em projetos de infraestrutura envolvendo companhias chinesas e que os reembolsos dos empréstimos devem ser feitos por embarques de petróleo cru.

O Equador exportou 203 mil barris diários para os EUA em 2011, sendo o décimo primeiro exportador com 2% do total importado para este país. No entanto, segundo o EIA, o Equador é regionalmente importante por ser a segunda maior fonte externa de petróleo para a Costa Oeste (*Petroleum Administration for Defense District V*), área relativamente isolada dos dutos continentais estadunidenses, que foi o destino de quase toda a exportação petroleira equatoriana ao país.

Em novembro de 2010, o governo do Equador completou renegociações de seus contratos sob uma nova lei de hidrocarbonetos que dá maior participação ao governo na partilha da renda gerada pelo petróleo, o que levou empresas como a Noble Energy e a Petrobras a abandonar o país.

As potências emergentes asiáticas – especialmente a China e a Índia – buscam uma penetração pacífica na América do Sul, a partir da costa do Pacífico, e buscam atuar no Atlântico Sul e na África. O grande crescimento industrial chinês e indiano foi o principal responsável pelo aumento da demanda e dos preços das *commodities* no mercado internacional, gerando um cenário econômico externo favorável aos países da América do Sul, tanto pelo efeito quantidade (volume) quanto pelo efeito preço de suas importações de *commodities* sul-americanas.

Nossa conclusão é de que a China vem ganhando crescente participação no comércio e nos investimentos da América do Sul, sendo responsável, em grande parte, pelo seu crescimento econômico e pela bonança de divisas, processo que vem reforçando a forma de inserção econômica global da América do Sul, baseada na exportação de *commodities*, e, conseqüentemente, a desintegração de suas economias. Vale ressaltar que o aumento significativo da participação da China no comércio



sul-americano – que partiu de 2% em 2000 para mais de 11% em 2010 – vem deslocando potências tradicionais, mas não superou a participação comercial dos EUA, superior a 14% – mas que declinou em mais de 26% em 2000 –, que segue obtendo superávits nas suas relações comerciais com a região.

Vale destacar que os EUA tentaram negociar um acordo semelhante ao da China para financiar e ter como contrapartida o acesso aos recursos do pré-sal brasileiro. A visita do presidente Obama em 2011 e a visita de Hillary Clinton à Petrobras em 2012 se enquadram nessa estratégia de acesso privilegiado aos recursos energéticos brasileiros. É importante lembrar também que, assim que o golpe antidemocrático no Paraguai que não reconhece Taiwan – o levou à suspensão do Mercosul, os EUA, primeiro país a reconhecer o novo governo, o convidou para a manobra Panamax e voltou a se aproximar do país, enquanto a China propôs um acordo de livre comércio com o Mercosul que não foi concretizado.

Entretanto, as disputas entre potências por penetração e influência na América do Sul, ou mesmo pela liderança do sistema internacional, podem abrir espaços e gerar oportunidades aos Estados sul-americanos. Se estes atuarem conjuntamente e de forma estratégica utilizando sua capacidade política, por meio do chamado *princípio do terceiro interessado*, num processo pragmático de barganha pendular entre as perspectivas de alinhamento com as potências competidoras, as vantagens auferidas podem ser maximizadas. Para isso, é pré-condição que atuem conjuntamente e mantenham sempre uma posição externa autônoma, principalmente nas negociações internacionais que moldam as regras do jogo e a sua inserção política e econômica. É mais conveniente que o Brasil, conduzindo seus vizinhos, atue no sentido de estabelecer acordos cooperativos com países em posição similar, do Hemisfério Sul, e com potências emergentes e contestadoras da atual potência predominante. Assim, podem buscar mais facilmente acordos estratégicos (não subordinados) que possibilitem, por exemplo, vantagens em transferências tecnológicas, acesso a financiamento e a mercados para suas exportações, entre outros fatores, que ajudem nos objetivos regionais de transformação produtiva, diminuição da vulnerabilidade externa e projeção autônoma e ativa no sistema internacional.

Em 2008, as negociações pela resolução da Rodada de Doha da OMC por uma maior liberalização econômica global revelaram a incapacidade do Mercosul de negociar enquanto bloco com uma posição única. O Brasil, partindo do pressuposto de que qualquer acordo seria melhor do que nenhum acordo, atendendo às pressões de grupos internos específicos, e à sua pretensão de atuar como um ator global, entrou em desacordo em temas fundamentais com parceiros estratégicos de negociações, como Índia, China e Argentina, abandonou o G20 e os demais países do Mercosul.

O Brasil tem obtido crescentes superávits com os países da América do Sul (exceto a Bolívia) e ampliado uma divisão regional do trabalho assimétrica, na qual se especializa em bens de maior valor agregado e intensidade tecnológica em contrapartida da especialização em *commodities* de seus vizinhos, transferindo os seus excedentes gerados nas relações comerciais regionais para fora da região. Dessa forma, por meio do seu comércio e da internacionalização de suas empresas, o Brasil não tem contribuído de forma adequada e suficiente para o desenvolvimento e a industrialização dos países sul-americanos, um resultado fundamental para atrair seus vizinhos para sua esfera de influência e conformar um entorno estratégico mais seguro, estável e sustentável, livre da penetração econômica e militar de potências externas e de conflitos possivelmente originados por conturbações sociais e políticas internas ou por movimentos migratórios. Para promover o desenvolvimento dos seus vizinhos, o Brasil precisa garantir-lhes investimentos – diretamente produtivos e em infraestrutura – e financiamento, crescer economicamente e impulsionar as exportações regionais desses países, promovendo uma integração produtiva e comercial industrializantes. Isso não pode ser feito sem um planejamento e sem a adoção de um conjunto de políticas coordenadas – comerciais, industriais, tecnológicas, creditícias, de coordenação macroeconômica, entre outras – que almejem tal objetivo. A importância de empresas transnacionais atuando nos países da região e de economias predominantemente voltadas ao fornecimento de *commodities* ao mercado global é obstáculo tanto a uma integração produtiva e comercial industrializante e promotora do desenvolvimento quanto às possibilidades de um arranjo energético regional baseado na autossuficiência e na autonomia estratégica dos países.

O Brasil deve trabalhar no delineamento e na efetividade de instrumentos de financiamento ao desenvolvimento regionais, como o Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) e o Banco do Sul, assim como conferir a possibilidade de atuação regional mais adequada e com visão estratégica ao BNDES, que, atualmente, tem sua atuação restringida ao financiamento de bens e serviços brasileiros e atua sem qualquer critério estratégico no provimento de financiamentos. A industrialização dos países sul-americanos, em um projeto regional e planejado de substituição de importações, é importante para aliviar as suas restrições de divisas e, conseqüentemente, a demanda e a influência do dólar. No sentido de impulsionar um comércio recíproco em torno de bens industriais, promover obras de infraestrutura e aliviar restrições de divisas, devem ser utilizados amplamente mecanismos com sistemas de créditos recíprocos (CCR da Alade), sistemas de pagamento em moedas locais (SML), já em funcionamento, mas subutilizado entre algumas economias, e fundos comuns de reservas, o que poderia ocorrer pela ampliação da participação de países e dos fundos do Fundo Latino-Americano de Reservas (Flar).



2.5 Segurança e defesa

2.5.1 A presença militar dos EUA

Uma questão importante a ser considerada é a posição relativa da América do Sul em área geoestratégica de interesse e ação direta e indireta permanente por parte dos Estados Unidos. Sua postura intervencionista e imperialista na região se respalda na estratégia geopolítica de se tornar árbitro político e exercer controle sobre a massa de recursos do hemisfério ocidental, não deixando que nenhuma potência do hemisfério oriental, ou a emergência de uma potência ou coligação de países no continente americano, venha a contestar ou ameaçar seu predomínio hemisférico. Essa concepção geopolítica foi formulada por Nicholas Spykman (1942), para quem o predomínio estadunidense no continente deve ser incontestável e irrevogável para a sua segurança. No entanto, suas raízes estão nos *founding fathers* estadunidenses, que já reclamavam o papel de árbitro político do continente nos *Federalist Papers*, e na Doutrina Monroe, explicitada em 1823, e seu Corolário Roosevelt no início do século XX, que, sob uma perspectiva estadunidense, buscava afastar as potências europeias do continente de modo a preservá-lo para a hegemonia e controle dos EUA. Em resumo, a atuação intervencionista dos EUA no hemisfério teria basicamente duas razões entrelaçadas: a busca por um possível sistema autárquico sob a hegemonia de Washington e a sua segurança territorial, que poderiam ser ameaçadas pela emergência de uma potência ou coalizão de potências na região ou a partir da projeção de poder ou de alianças promovidas com potências extrarregionais.

A percepção de que a América do Sul perdeu importância relativa na geoestratégica estadunidense tem levado à ideia de que o continente perdeu completamente a importância na estratégia da maior potência global. Nessa visão, a região teria sido legada ao esquecimento, e o envolvimento e o interesse dos EUA se restringiriam a questões periféricas e pontuais, sobretudo, no conflito colombiano e na suposta presença de grupos islâmicos que apoiariam o terrorismo na Tríplice Fronteira entre Argentina-Brasil-Paraguai, combatendo as “novas ameaças”.

Embora tenha se voltado para uma maior atuação e prioridade em outras partes do globo, os EUA não deixaram de atentar ou mesmo buscar o aumento para suas presenças militar e política e de estabelecer suas prioridades na África e na América do Sul. Tais regiões, que passaram a ser fronteiras geopolíticas da expansão da exploração de recursos naturais em nível global, contêm recursos estratégicos para o funcionamento da economia e para o desenvolvimento econômico e militar dos EUA e ainda para a possível necessidade de formação de um sistema autárquico diante

de um conflito que leve à interrupção de fluxos comerciais – principalmente após as descobertas de significativos recursos energéticos no Atlântico Sul. Além disso, a retórica estadunidense contra as “novas ameaças” busca justificar e legitimar a sua atuação em qualquer parte do globo. Enquanto no passado os EUA concentraram-se em construir capacidade para combater duas guerras de forma simultânea, o relatório *Quadrennial Defense Review* (QDR) sugere que isso não basta mais e que se deve aumentar a presença e a prontidão das forças dos EUA para responder em todo o mundo. Na apresentação do QDR (em 01/02/2010), o secretário de Defesa de Bush-Obama, Robert Gates, fez a seguinte declaração: “O sucesso nas guerras futuras dependerá do sucesso nas guerras em andamento”, embora não tenha identificado quais seriam as “guerras futuras”.

Atualmente, o país tem presença militar espalhada por toda a América do Sul e pela América Central e Caribe. A presença militar estadunidense não deve ser avaliada de forma restrita a operações militares com países e rede logística, formada por bases militares ou centros de apoio, mas também por atividades de formação e treinamento, ajuda e comércio militar, fundamentais para a proliferação de sua agenda de segurança e para controlar as forças dos demais países. Nesse sentido, os EUA têm presença militar em Guantánamo (Cuba), Soto Cano (Honduras), Aruba e Curaçao (ilhas holandesas), Comalapa (El Salvador), Colômbia, Chile, Peru, Guiana e Suriname. Recentemente, após a sua suspensão do Mercosul e da Unasul, a expectativa é de que o Paraguai seja incluído em tal lista. Conforme salienta Bandeira (2009, p. 62):

O estacionamento de tropas e equipamentos bélicos na Colômbia e no Peru, assim como também no Suriname e na Guiana e, antes, no Equador e na Bolívia, dão aos EUA enorme vantagem estratégica para intervir militarmente em qualquer país da América do Sul, se necessário, a fim de defender seus interesses econômicos e ocupar as nascentes do rio Amazonas.

A presença militar dos EUA na Colômbia é político-estratégica, abrange praticamente o país inteiro e tem implicações fundamentais para a segurança dos países e do continente sul-americano. Sua origem é de 2000, quando foi firmado acordo militar e criado o Plano Colômbia. Esse plano teria como objetivo apoiar o governo colombiano no combate ao narcoterrorismo, o que implicava a aquisição de equipamento militar (com financiamento), treinamento, atividades de inteligência, operações conjuntas, a partir de instalações militares e núcleos de apoio diversos fixos e móveis, entre outros. As bases militares estadunidenses situam-se próximas a áreas estratégicas e conferem significativa capacidade de mobilidade no continente, predominantemente voltadas para a fronteira com a Venezuela e para a Amazônia (BANDEIRA, 2009).



Cerca de 11 das 18 empresas que extraem petróleo no território colombiano são estadunidenses, segundo Moniz Bandeira (2009, p. 58): “[...] cujos investimentos financiam a exploração de um terço do seu território, [...] a descoberta de novas reservas torna-se essencial para as exportações, o que implica a pesquisa e lavra de petróleo em outro terço do país, controlado pelas Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) e pelo Exército de Libertação Nacional (ELN)”. Os cinco oleodutos existentes na Colômbia são alvos constantes de ataque das Farc e do ELN, motivo pelo qual as tropas do Exército colombiano e dos assessores militares estadunidenses mobilizam-se ao longo dos dutos. Ainda, segundo Bandeira (Idem, pp. 60-61), após o fechamento da base militar dos EUA instalada em Manta, Equador, em 2009, devido à denúncia do contrato pelo presidente Rafael Correa:

[...] o U.S. Southern Command (Ussouthcom) passou a excogitar na sua transferência para a base aérea de Palanquero, em Puerto Salgar, 120 milhas ao norte de Bogotá. As negociações secretas entre Washington e Bogotá culminaram em 19 de agosto de 2009. O presidente Álvaro Uribe [...] firmou ad referendum um acordo - Defense Cooperation Agreement (DCA) - permitindo às Forças Armadas dos Estados Unidos o acesso à utilização de três bases áreas no seu território, localizadas em Palanquero, Apiay, na Amazônia (região fronteira com o Brasil, conhecida como Cabeça de Cachorro), e Malambo; de duas bases do Exército, bem como de duas bases navais (Cartagena e Barranquilla), na costa do Caribe; e de uma, na baía de Málaga, na costa do Pacífico, perto de Buenaventura. Esse tipo de acordo, estabelecendo que as bases militares permanecem sob o controle e administração da Colômbia, mas concedendo ao Pentágono o direito de usá-las, inclusive para executar non-drug missions, i. e., não restritas ao combate ao narcotráfico, evidencia nova dimensão da estratégia global dos Estados Unidos, visando baratear os custos e evitar os problemas gerados por uma ocupação militar permanente.

A base aérea de Palanquero, além das operações contra o narcotráfico, poderá vir a ser “um local de segurança cooperativa” a partir do qual “operações de deslocamento rápido poderiam ser executadas”, isto é, constituir potencialmente um ponto de partida para operações de forças expedicionárias, conforme consta em um documento do U.S. Air Mobility Command (Comando de Deslocamento Aéreo dos Estados Unidos), *Estratégia Global Itinerante (Global En Route Strategy)*, apresentado no começo de abril de 2009, em um simpósio na Base Aérea Maxwell, no Alabama. Ela tem capacidade para albergar mais de 2.000 homens, possui uma série de radares, além de cassinos, restaurantes, supermercados, hospital e teatro. E a pista do aeroporto, a mais longa da Colômbia, tem 3.500 metros de longitude, 600 metros maior que a de Manta, e permite a partida simultânea de até três aviões.

Os Estados Unidos terão, assim, um ponto de partida, no centro da Colômbia, ainda melhor que o de Manta, como *Forward Operating Location (FOL)*, colocando quase metade do continente, com exceção do Cabo Horn, dentro do raio de ação de um C-17, avião militar de transporte, sem necessidade de reabastecimento de combustível. O radar e a capacidade de interceptar comunicações dos aviões americanos podem estender-se além das fronteiras da Colômbia.

O acordo para ampliação das bases e da presença de militares estadunidenses na Colômbia, firmado pelo presidente Uribe, encontra-se em suspensão pela Corte Constitucional da Colômbia desde 2010, que o declarou inconstitucional, pois, como tratado internacional, deveria tramitar no Congresso.

No Peru, a região de Ayacucho – epicentro da guerra contra o grupo Sendero Luminoso (1980-2000) – conta com contingente de soldados americanos da *Task Force New Horizons* desde maio de 2008, sob o pretexto de realizar tarefas humanitárias. Esta área fica a 575 km ao sudeste de Lima e em zona equidistante das áreas colombianas dominadas pelas Farc e dos conflitos sociais na Bolívia, facilitando, portanto, a mobilização de seus contingentes em toda a América do Sul (BANDEIRA, 2009, p. 64). O governo de Humala não reverteu os acordos militares que permitem a presença de militares estadunidenses no país.

Em março de 2012, o Departamento de Defesa dos EUA e o Ministério da Defesa do Peru assinaram um memorando de entendimento que marcou o relançamento da cooperação bilateral em matéria de defesa. O memorando indica que os EUA se comprometem a apoiar a capacitação de militares peruanos, cooperar em caso de desastres naturais, na luta contra o narcotráfico e os crimes transnacionais, na implementação de iniciativas contra o terrorismo, o tráfico de drogas e de armas, e suas respectivas fontes de financiamento. Estabelece ainda que serão realizadas reuniões a cada dois anos em Lima e Washington, alternadamente. Mais importante, Peru e EUA deram início às negociações para culminar com a renovação do convênio militar bilateral assinado em 1952. Assim, EUA e Peru vêm reforçando seus laços militares, trabalhando para aumentar os esforços conjuntos para combater o narcoterrorismo, conforme assinalaram em 6 de outubro de 2012 as autoridades de defesa dos países³⁹.

Em 2011, o Peru superou a Colômbia e se tornou o principal produtor mundial de cocaína, de acordo com estimativas da Agência Antidrogas dos EUA. No país, os traficantes de drogas trabalham em parceria com os guerrilheiros do Sendero Luminoso. “Em 2012, Washington destinou US\$ 84 milhões para ajudar o Peru, segundo estimativas do Serviço de Pesquisas do Congresso,

³⁹ Secretário da Defesa dos EUA, Leon Panetta, após reunir-se com o presidente peruano Ollanta Humala e seu homólogo, Pedro Cateriano, este último fazendo eco à afirmação de Panetta. Inforel: “Peru e Estados Unidos retomam cooperação em Defesa”, 30/03/2012, Disponível em: www.inforel.org/noticias/noticia.php?not_id=5249&tipo=2



sendo US\$ 29 milhões para o combate ao tráfico de drogas e US\$ 4,5 milhões para os esforços de defesa e contraterrorismo⁴⁰. Em 18 de outubro de 2012, o Congresso peruano aprovou o projeto de resolução que autoriza a entrada de tropas dos EUA no país, para todo o mês de novembro – para fuzileiros navais e membros das forças especiais dos EUA que, junto com militares peruanos, realizarão treinamento de campo⁴¹.

O exercício militar multinacional conhecido como *Fuerzas Aliadas Panamax* (ou somente *Panamax*), realizado no Canal do Panamá, teve início em 2003 com o Exército dos EUA conduzindo exercícios junto com Panamá e Chile. O Chile é o país que tem, historicamente, a maior participação percentual na relação entre gastos militares e PIB na América do Sul, sendo o maior de todos em 2011. Com a receita do cobre destinada a gastos militares, nos dois últimos anos, tem intensificado suas compras de modernos aviões de caça norte-americanos, além de navios e submarinos da Alemanha. Em 25 de outubro de 2012, aviões chilenos realizaram treinamentos militares nos EUA, no estado do Texas⁴². O oficial do Comando do Sul (Ussouthcom) para o Cone Sul, major Mario Castro, declarou, na ocasião do *staff talks* com os oficiais do Chile em novembro de 2012:

*Chile is considered one of our most important partners for security cooperation in the region, [...] It is very important to maintain and improve relations with countries that have strong capabilities like Chile. Staff talks like this improve the interoperability of both armies to be able to conduct mutual participation in humanitarian or disaster relief exercises like Beyond the Horizons or Fuerzas Aliadas Unidas.*⁴³

O Chile é considerado um dos parceiros mais importantes para a cooperação em segurança na região, [...]. É muito importante manter e melhorar as relações com países com sólidas capacidades como o Chile. Staff talks como essa melhoram a interoperabilidade das duas armas, permitindo a participação mútua em exercícios humanitários ou de assistência em desastres, como o Beyond the Horizons ou o Fuerzas Aliadas Unidas. (Tradução nossa)

40 Diálogo: “EUA e Peru reforçam os laços militares para combater o terrorismo e as drogas”. Disponível em: http://diálogo-americas.com/pt/articles/rmisa/features/regional_news/2012/10/10/feature-ex-3579 (10/0/2012, acesso em 01/12/2012)

41 www.defesanet.com.br (22/10/2012): “Congresso peruano aprova entrada de tropas dos Estados Unidos no país”. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/8273/Congreso-peruano-aprova-entrada-de-tropas-dos-Estados-Unidos-no-pais> (Acessado em 01/12/2012).

42 Diário El Mercurio (25/10/2012): “Entrenamiento de aviones chilenos en EE.UU.” “Tres F-16, dos KF-135 y 50 miembros de la FACH participan desde el martes pasado en este ejercicio, que responde a una invitación de Texas como estado asociado de Chile”. Disponível em: http://diario.elmercurio.com/2012/10/26/nacional/_portada/noticias/FBDS9F3-DA25-4E0B-BCEC-37C2126F596C.htm?id={FBDS9F3-DA25-4E0B-BCEC-37C2126F596C}.

43 USSOUTHCOM: “U.S. Army South closes annual staff talks with Chilean army”, 15/11/2012. Disponível em: <http://www.arsouth.army.mil/news/4206-u-s-army-south-closes-annual-staff-talks-with-chilean-army.html>.

Os *staff talks* são instrumentos usados pelos EUA para estabelecer diálogos, proliferar sua agenda de segurança hemisférica por meio de formação e treinamento de pessoal, doutrinas militares e melhora da interoperacionalidade e engajamento entre forças armadas dos países em treinamentos e operações comandadas pelos EUA.

Bandeira (2009, p. 63) nota que a Guiana permitiu que “[...] a *Beal Aerospace Technologies*, companhia americana, construísse uma base para lançamento de foguetes e satélites, em Essequibo”, território em litígio disputado pela Venezuela no seu flanco oriental. Militares dos EUA também realizam ações cívico-sociais no Suriname e tentam estabelecer bases para testes de desenvolvimento de novos veículos para operações em selva no país. Estas são regiões próximas e de acesso à Amazônia.

Os EUA vêm desenvolvendo ações junto ao governo paraguaio visando implantar uma base de apoio logístico-militar, além de garantir presença de militares no país, o que foi interrompido durante o governo de Fernando Lugo. Em 1983, foi construída e posteriormente ampliada uma base área em Mariscal Estigarribia, vilarejo de apenas três mil habitantes, na região do Chaco paraguaio – a apenas 200 km da fronteira com a Bolívia e a Argentina e a 320 km da fronteira com o Brasil – área muito próxima da Tríplice Fronteira. Conforme ressalta Bandeira (2009, p. 69): “Esta base aérea, aonde as tropas da *Special Operations Forces (SOF)* começaram a chegar em 2005, com imunidades concedidas pelo governo paraguaio, possui uma pista de 3.500 metros de longitude [e 40 metros de largura] e tem capacidade para aquartelar 16.000 soldados”. A força aérea paraguaia não teria aviões de envergadura que justifiquem a construção e o uso da pista (superdimensionada), que está dotada de radar, sistema de aterrissagem noturna, bombas de reabastecimento e hangares de grande porte, apta para pousos e decolagens de grandes aeronaves existentes na frota estadunidense para transporte de tropas e de material militar. Da perspectiva estadunidense, tal base pode servir retoricamente para atividades de monitoramento direto da Tríplice Fronteira e de supostas células terroristas ou comunidade árabe que apoiaria o terrorismo islâmico na América do Sul. De fato, a base aérea se localiza em área geográfica estratégica do Cone Sul, próxima aos países de maior potencial regional (subregião ABC), ao Aquífero Guarani e aos recursos da Bacia do Prata. O Paraguai participava das manobras Panamax desde 2006, mas se manteve afastado de 2009 a 2012 durante o governo Lugo, sendo novamente convidado e participando logo após o golpe que instituiu o governo do presidente Federico Franco e sua suspensão da Unasul e do Mercosul – sendo os EUA os primeiros a reconhecer e apoiar o governo golpista. O Paraguai abriga uma classe política ultraconservadora e apresenta um histórico de proximidade militar com os EUA que vem sendo retomado e renovado após a destituição golpista de Lugo.

Uma nota sobre o exercício militar *Panamax*: o Comando do Sul dos EUA o realizou contando com as forças armadas de 17 nações em 2012, mostrando o seu crescimento desde 2003. Participaram:



EUA, Brasil, Colômbia, Argentina, Belize, Canadá, Chile, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai e Peru. O exercício envolve conjuntamente forças terrestres, marítimas e aéreas, em uma operação combinada para a defesa do Canal do Panamá de um possível ataque de uma organização extremista, bem como para resposta a desastres naturais e surtos de pandemia em vários locais.

Dentro do perímetro de segurança brasileiro, as atuações militares dos EUA e de seu Comando do Sul também estão presentes no Atlântico Sul, com a reativação de sua IV Frota, com a realização de manobras militares e o arrendamento da Ilha de Ascensão (dominada pelos britânicos), tema tratado em outra parte deste texto.

Além desse envolvimento militar direto, a presença norte-americana na América do Sul pode também ser avaliada pelos volumes de recursos financeiros – na modalidade de doação ou ajuda.

Os EUA também atuam por meio do Programa de Preferências Tarifárias Andinas (ATPA, na sigla em inglês), estabelecido pela Lei de Preferências Tarifárias Andinas de 1991, substituído em 2002 pelo *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA). O ATPDEA constituiu-se em um regime de exceção concedido unilateralmente pelos EUA a Peru, Bolívia, Colômbia e Equador, e seu suposto objetivo seria apoiar a luta contra o tráfico ilícito de drogas na América do Sul, que predominou na retórica das ações da política externa dos EUA na região nos anos 1990 e 2000. Com a ascensão de governos desalinhados com a política externa dos EUA para o continente na Bolívia e no Equador, e sob a alegação de que estes não trabalhassem em favor do combate ao tráfico de drogas, os EUA suspenderam as preferências para estes países em dezembro de 2009. A partir disso, o Brasil firmou um convênio comercial com a Bolívia em que foi estabelecido que os produtores bolivianos poderiam exportar têxteis ao Brasil isentos de tarifas alfandegárias até o valor de US\$ 21 milhões por ano - cifra equivalente à mesma quantidade de preferências que os EUA concediam por meio do ATPDEA.

2.5.2 O Brasil, o Conselho de Defesa da Unasul e a agenda dos EUA

Desde a criação do Ministério da Defesa, no governo Cardoso, o Brasil apresentou como preceito estratégico permanente a disposição de cooperar com seus vizinhos na América do Sul e no plano hemisférico nas esferas militar e diplomática, embora não almejassem a criação de uma instituição regional em quaisquer dos planos citados (OLIVEIRA, 2005).

Nesse sentido, teve que interagir com a doutrina de política externa e de segurança estadunidense do pós-Guerra Fria, que passou a predominar na agenda diplomática e de segurança, internacional e hemisférica, baseada na retórica do combate às chamadas “novas ameaças”: narcotráfico, terrorismo, degradação ambiental e crimes internacionais, como ameaças à estabilidade, à liberdade, à paz e à democracia nos Estados e no âmbito internacional. Esses “novos inimigos” teriam caráter difuso e transnacional, e seu combate não poderia ser restrito ao nível nacional por parte de nenhum Estado, e exigiria, portanto, a colaboração e a cooperação internacionais. Nesse sentido, na América do Sul, bilateral e multilateralmente por meio da ONU e da OEA, os EUA transmitem sua agenda e difundem o enfoque da cooperação para a segurança hemisférica em termos do combate às novas ameaças, promovendo o desarmamentismo, especialmente a não proliferação nuclear, a colaboração internacional, também nas chamadas missões de paz, e a promoção dos direitos humanos, inserindo ainda a cláusula democrática⁴⁴. A conferência bianual do Conselho de Ministros de Defesa das Américas e o Conselho Interamericano de Defesa, a mais antiga organização multilateral do mundo, seriam mecanismos de proliferação da agenda estadunidense nas Américas. As novas ameaças seriam representadas no continente pelo narcoterrorismo, provindo de grupos paramilitares de direita ou de guerrilhas de grupos de esquerda, influenciando o crime organizado e as atividades ilícitas, incluindo recentemente a suspeita da presença de células terroristas de grupos islâmicos – especificamente na Tríplice Fronteira entre Argentina-Brasil-Paraguai. A atuação militar dos EUA na região, incluindo suas bases próximas à Amazônia, e no Atlântico Sul, com o estabelecimento de bases, exercícios conjuntos, reativação recente da IV Frota, comércio de armas, educação e treinamento, seriam justificadas sob a retórica de prevenir e promover a capacidade de combate às novas ameaças. A associação entre terrorismo com movimentos revolucionários constitui tema de fundamental importância nessa agenda. A visão diplomática tradicional do Brasil incorporou amplamente os novos temas no governo Cardoso, embora não estivesse disposta a ingressar em uma instituição regional com enfoque no tema do terrorismo. Em um contexto mais amplo, vale lembrar que os documentos estratégicos do governo estadunidense apregoam que as forças armadas dos países da América Latina devem restringir sua capacidade ao necessário para manter a sua segurança e estabilidade interna diante das “novas ameaças”, enquanto os EUA e a Otan ampliam seu raio geográfico de atuação como força global, inclusive, imprimindo novas prerrogativas e alcance geográfico na sua doutrina de atuação estratégica.

É importante destacarmos que, nesse contexto de regionalização da agenda estadunidense, hemisférica e global, o tema da segurança na América do Sul se restringiria ao narcotráfico, ao terrorismo e às ameaças ambientais, com forças armadas restringidas à segurança e à estabilidade interna dos países, não observando qualquer ameaça estatal no âmbito internacional ou global,

⁴⁴ Conferir: “Declaração de Santiago” da OEA, de 1995, e “Declaração de Manaus” da IV Conferência Ministerial de Defesa das Américas, de 16-21/10/2000. Ambos disponíveis em: www.oas.org.



que poderia advir da projeção de poder e/ou dos conflitos entre as grandes potências presentes na América do Sul. Enquadrar-se-ia, portanto, em um mundo supostamente livre de disputas de poder interestatais, pelo predomínio global e/ou se projetando para a América do Sul, ou onde a segurança de um Estado pode ser delegada a terceiros. Nessa visão liberal e moderna da política internacional, as diferenças de poder interestatais não importariam, pois o discurso é de que as grandes potências teriam um papel colaborativo e benéfico nos organismos internacionais, desinteressado, promovendo a harmonia e os interesses internacionais diante das “novas ameaças”.

O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) da Unasul, criado em 2008 e composto pelos ministros da Defesa (ou equivalentes) dos países-membros da Unasul, é um resultado da iniciativa brasileira na região, buscando uma maior colaboração e multilateralizar temas condizentes com a realidade dos países e de interesse dos governos sul-americanos. O então ministro da Defesa do governo brasileiro, Nelson Jobim, seguindo orientação do presidente Lula, viajou pelos países da região, promovendo a criação e a adesão dos países ao CDS.

A Declaração de Santiago (março de 2009, de criação do Conselho) e o estatuto do CDS apontam o objetivo dos países-membros de criar uma zona de paz e cooperação regional, apoiada na Carta das Nações Unidas, na OEA e no Tratado Constitutivo da Unasul. Consequentemente, não rompe completamente com a participação e com princípios balizadores da agenda política internacional, mesclando e adicionando alguns princípios que dizem respeito à realidade da América do Sul, abrindo espaço para inclusão de temas de interesse regional, mas que, sem dúvida, resultam da interação das agendas políticas dos países-membros e dos que eles percebem como uma agenda de segurança, muitas vezes, influenciados pela agenda estadunidense. Ao expor os princípios do CDS, a Declaração de Santiago aponta:

[...] el respeto por la soberanía y por la autodeterminación, la integridad territorial de los Estados y la no intervención en asuntos internos. Resaltan, además, el respeto por las instituciones democráticas, el respeto irrestricto por los derechos humanos y el ejercicio de la no discriminación en el ámbito de la defensa, con el fin de reforzar y garantizar el Estado de Derecho. La Decisión establece, a continuación, los objetivos del Consejo de Defensa Sudamericano, entre los cuales está la construcción de una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y del Caribe.

[...] o respeito pela soberania e pela autodeterminação, pela integridade territorial dos Estados e a não intervenção em assuntos internos. Ressaltam, ainda, o respeito pelas instituições democráticas, o respeito irrestrito pelos direitos humanos e o exercício da não discriminação no âmbito da defesa, para reforçar e garantir o Estado de Direito. A Decisão estabelece, em seguida, os objetivos do Conselho

de Defesa Sul Americano, entre os quais a construção de uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que considere as características sub-regionais e nacionais e que, também, contribua com o fortalecimento da unidade da América Latina e do Caribe. (Tradução nossa)

Prevalece na agenda do CDS o apego ao pacifismo, à solução pacífica de conflitos e à criação de mecanismos de confiança mútua. O Conselho deve buscar apresentar iniciativas para a cooperação em matéria de defesa, tornar transparentes e eliminar divergências sobre gastos militares, como troca de informações e exercícios conjuntos, converter-se em uma plataforma de diálogo sobre conflitos entre seus membros e coordenar a segurança externa das nações partícipes. Busca, ao mesmo tempo, preservar e fortalecer a América do Sul como um espaço “livre de armas nucleares e de destruição em massa, promovendo o desarmamento e a cultura de paz no mundo”, diminuir a assimetria em termos de defesa entre os países da região e fortalecer a capacidade conjunta de defesa dos seus países.

Os ministros das Relações Exteriores e de Defesa da Unasul se reuniram em caráter extraordinário em novembro de 2009, como uma resposta ao acordo firmado entre a Colômbia e os EUA para instalação de até sete bases militares estadunidenses em território colombiano. A Colômbia, o foco da reunião, não enviou chanceler ou ministro da Defesa para o encontro. Na ocasião, os ministros da Unasul aprovaram uma resolução (pontos 1.II e 1.V) com o objetivo de comprometer os seus membros a adotar medidas que impeçam a presença de bases militares estrangeiras em território sul-americano⁴⁵. Na prática, a resolução prevê que os países-membros se comprometem a garantir que pessoal militar ou civil, armas e equipamentos de acordos militares extrarregionais não serão usados para violar a soberania, a segurança, a estabilidade e a integridade territorial sul-americana – o que significa que os países que decidirem por acordos militares com governos que não integram a Unasul terão de garantir que não haverá violação da soberania de países vizinhos. Ainda, os governos que decidirem por acordos e exercícios militares com países da América do Sul e de fora da região deverão informar antecipadamente os países limítrofes e a Unasul, seguindo princípios de transparência e mecanismos de confiança mútua. Vale lembrar que, embora criticado pelos vizinhos, o governo colombiano afirmou que o objetivo das bases é conter o tráfico de drogas e de armas, além da eventual ação de grupos ilegais e, por meio de um comunicado à Unasul, informou que aceita os termos da resolução e assegura o cumprimento das garantias formais pedidas pelo grupo⁴⁶. Da nossa parte, considerando a assimetria de poder que prevalece na relação entre os países da região e os países com os quais firmam tais tipos de acordo, como é o caso dos acordos com o

45 Reunião Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores e de Defesa da UNASUL: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=449%3Areunion-extraordinaria-de-ministro-de-relaciones-exteriores-y-defensa-del-una-sur&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt.

46 “Unasul se compromete a impedir presença de bases militares estrangeiras na América do Sul”. Notícias Terra/Agência Brasil, 20 novembro 2009. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI4130977-EI306,00-Unasul+se+compromete+a+impedir+presenca+de+bases+militares+estrangeiras+na+America+do+Sul.html>.



EUA, acreditamos ser difícil um país sul-americano garantir que não haverá violação do território do vizinho, especialmente em momentos de conflito quando grandes interesses estiverem envolvidos.

Ao mesmo tempo, a resolução supracitada tratou do problema do narcotráfico e da atuação de grupos ilegais na América do Sul, mas colocou como causa e responsabilidade do problema não somente os fenômenos e a postura dos governos da região, “*Considerando la incidencia del problema mundial de las drogas y la corresponsabilidad de países productores y consumidores sobre la seguridad regional*”⁴⁷.

Em março de 2009, os ministros de Defesa aprovaram, na área de capacitação e formação, a criação de um Centro de Estudos Estratégicos e de Defesa do Conselho de Defesa Sul-Americano (CEED-CDS) “*Que se ha consensuado la necesidad de generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica*”⁴⁸. O CEED-CDS teve seu estatuto e criação em Guayaquil, em maio de 2010⁴⁹, como instância de produção de estudos estratégicos e assessoramento ao CDS quando este requerer. Sua missão é:

- *Contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el Estatuto del CDS, a partir de la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, siempre por iniciativa del CDS.*

- *En ese marco, el CEED-CDS se propondrá avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales, concebidos éstos como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR.*

- *Contribuir com a consolidação dos princípios e objetivos estabelecidos no Estatuto do CDS, a partir da geração de conhecimentos e difusão de um pensamento estratégico sul-americano em termos de defesa e segurança regional e internacional, sempre por iniciativa do CDS.*

- *Nesse marco, o CEED-DS se propará a avançar na definição e na identificação dos interesses regionais, concebidos como o conjunto dos fatores comuns, compatíveis e/ou complementares do interesse nacional dos países da UNASUR. (Tradução nossa)*

47 “Considerando a incidência do problema mundial das drogas e da corresponsabilidade de países produtores e consumidores sobre a segurança regional” (tradução nossa).

48 “Que há um consenso sobre a necessidade de gerar um pensamento estratégico em nível regional, que contribua com a coordenação e a harmonização em termos de políticas de Defesa na América do Sul”. (Tradução nossa)

49 http://www.unasurcde.org/index.php?option=com_content&view=article&id=460%3Aestatuto-del-centro-de-estudios-estrategicos-de-defensa-del-consejo-de-defensa-suramericano&catid=57%3Aespanol&Itemid=189&lang=pt.

Em 2011, em uma reunião do CDS, foi acordada a criação da Agência Espacial Sul-Americana e a formação de um segundo grupo de trabalho para o desenvolvimento de um veículo aéreo⁵⁰. Os ministros ainda acordaram fazer o necessário para a divulgação dos gastos militares da região. Já no dia 5 de junho de 2012, ocorreu a VI reunião do CDS para a exposição das iniciativas do plano de ação e a apresentação de despesas militares da América do Sul.

Em 3 de outubro de 2012, o ministro da defesa Celso Amorim fez um discurso na Bolívia (no aeroporto de Santa Cruz), na ocasião da entrega de um (de quatro) helicóptero H-1H a ser doado para a luta contra o narcotráfico, no qual pregou a necessidade de a América do Sul desenvolver uma política de cooperação “dissuasiva” para proteger seus recursos naturais de forças adversas de fora da região. O ministro enfatizou que, em meio às crises alimentar, energética e ambiental no mundo, os países sul-americanos devem “[...] estar preparados para dissuadir a forças adversas que pretendam desconhecer [...] a soberania das nações para acessar esse patrimônio natural e que “As estratégias nacionais de defesa serão mais eficazes quando possam contar com uma articulação a nível sul-americano”⁵¹

Ao mesmo tempo, Bolívia e Brasil têm realizado várias operações militares conjuntas na fronteira, que visam ao controle de delitos, e assinaram acordos para concretizar, ainda sem data definida, os primeiros voos de um Veículo Aéreo Não Tripulado do Brasil para vigiar a fronteira.

Sem dúvida, o narcotráfico e sua ligação com atividades ilícitas, financeiras e de comércio ilegal de bens e armas são questões fundamentais de segurança interna para vários países sul-americanos e devem figurar na sua agenda política nacional e, conseqüentemente, na agenda política regional. O principal desafio é como este tema deve ser tratado e dosado, considerando a disputa de poder global e a corrida pelo acesso privilegiado a recursos estratégicos por parte das grandes potências. A visão mais difundida, e que não condiz com uma agenda autônoma regional, é de que o tema deve ser tratado: (i) internacionalmente e somente do ponto de vista da responsabilidade dos países produtores; (ii) por meio de sua militarização e possível internacionalização, e (iii) como tema predominante no campo de segurança dos países, relegando completamente ao plano do esquecimento qualquer preocupação com a política de poder global e a atuação de forças militares de potências externas à região, e restringindo a preocupação e a atuação das forças militares dos países ao tema.

Nossas duas conclusões fundamentais são as seguintes:

- 1) Os Estados Unidos, como maior potência global e com interesse estratégico na América

50 “ANÁLISE COMDEFESA - Integração SUL-AMERICANA em Defesa: Perspectivas e Desafios”, 02/02/2012 (acessado em 13/11/12), Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/4639/ANALISE-COMDEFESA---Integracao-SUL-AMERICANA-em-Defesa--Perspectivas-e-Desafios>.

51 “Brasil plantea cooperación en defensa para proteger recursos de Suramérica”, In Jornada.net (periódico on-line), 04/10/2012, Disponível em: www.jornadanet.com/n.php?a=82250-1



do Sul, influenciam não somente a agenda de segurança e diplomática internacional, mas também buscam impor sua agenda no hemisfério e na América do Sul, utilizando-se também de organizações internacionais.

- 2) A iniciativa brasileira de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul abre espaço para articulações que busquem um esquema de segurança autônomo para os países e para a região como um todo. No entanto, parte de interesses já estabelecidos e busca interagir com a agenda dominante no âmbito internacional e propaga a partir dos EUA.

O documento *Western Hemisphere Defense Policy Statement* do Departamento de Defesa dos EUA, de outubro de 2012, reforça nossos argumentos, referindo-se às novas ameaças como “desafios complexos do século 21” no campo da segurança:

The United States, through its participation at the OAS and through each of our military-to-military engagements, will promote a strong defense system of cooperation that seeks to address the complex challenges of the 21st century. Although the foundations of this system are a series of instruments and agreements, the system itself is a sum of evolving relationships that emphasize collective action and cooperation on defense and security matters. We will work to reform and leverage existing institutions to realize greater efficiencies and unity of purpose in addressing those issues that affect each country in the hemisphere. The United States will support those activities that promote the ability of multilateral defense institutions that play a stronger role supporting the system [...] consistent with the Inter-American Framework of the Declaration on Security of Americas” (DODS, 2012, p. 12).

Os Estados Unidos, por meio de sua participação na OEA e de cada operação militar conjunta, promoverá um robusto sistema de defesa de cooperação, que busca lidar com os desafios complexos do século 21. Apesar de as bases desses sistemas serem uma série de instrumentos e acordos, o sistema propriamente dito é uma soma de relacionamentos em evolução, que enfatizam a ação coletiva e a cooperação em questões de defesa e segurança. Nós trabalharemos para reformar e nivelar as instituições existentes, para que tenham maior eficiência e unidade de propósito ao lidar com as questões que afetam cada país do hemisfério. Os Estados Unidos darão apoio às atividades que promovam a capacidade de instituições multilaterais de defesa que desempenhem um papel mais forte de suporte ao sistema [...] consistente com o Marco Interamericano da Declaração sobre a Segurança das Américas” (DODS, 2012, p. 12). (Tradução nossa)

O documento aponta explicitamente que o Departamento de Defesa apoiará instituições de defesa que se contraponham às “[...] novas ameaças do século 21, promovendo inclusive a integração e interoperacionalidade das forças armadas”. O Departamento de Defesa parte de uma abordagem na qual nenhuma nação isoladamente pode lidar com os desafios multifacetados e que se sobrepõe do século 21, prometendo inaugurar uma “nova era de cooperação em defesa no Hemisfério”:

Today's threats to regional peace and stability stem from the spread of narcotics and other forms of illicit trafficking, gangs, and terrorism, the effects of which can be exacerbated by natural disasters and uneven economic opportunity. Natural disasters pose annual threats to many states in the Hemisphere. Nations are also confronting the 21th century threats in cyberspace. These threats to national interests are shared and do not respect sovereign boundaries. It is in our mutual interest to join together to develop regional civilian capacity to disrupt, dismantle, and defeat these threats from non-state actors. (DODS, 2012, p. 6-7)

As ameaças de hoje à paz e à estabilidade regional, a partir da disseminação de entorpecentes e outras formas de tráfico ilícito de drogas; das gangues e do terrorismo, cujos efeitos podem ser agravados por desastres naturais e pelas desigualdades econômicas. Os desastres naturais representam ameaças anuais para muitos países do hemisfério, que também enfrentam ameaças, no século 21, no ciberespaço. Estas ameaças aos interesses nacionais são compartilhadas e não respeitam fronteiras. É de nosso interesse mútuo desenvolver a capacidade civil regional, para interromper, desmantelar e derrotar essas ameaças de atores não estatais. (DODS, 2012, p. 6-7) (Tradução nossa)

Com a falta de capacidade das autoridades civis para tratar dessas novas ameaças, as forças militares dos países deveriam ser descoladas internamente de forma a complementar essas funções, abandonando suas funções tradicionais.

O documento coloca ênfase nas atividades de formação e construção de relacionamento, com a atuação do Departamento de Defesa, da *National Defense University (NDU)*, do *Western Hemisphere Institute for Security Cooperation (Whinsec)*, do *Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS)*, o *Defense Institute for International Legal Studies*, entre outras entidades educacionais do Departamento de Defesa, somadas à *Defense Institution Reform Initiative (DIRI)*. OS EUA atuam ainda na modernização das forças armadas por meio de financiamento e vendas comerciais que levam ao estabelecimento de diálogos e relações que buscam a interoperacionalidade, assim como a atividades de formação e treinamento.

2.5.3 Gastos militares, indústria e comércio de armas

Os países da América do Sul que mais têm investido no reaparelhamento das forças armadas nos últimos anos são Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela. Em termos de gastos proporcionais ao PIB, nos anos 2000, destacam-se Chile e Colômbia, ambos com média próxima a 3,5% do PIB – com a Colômbia ultrapassando o Chile a partir de 2008. Os gastos militares desses países em proporção aos gastos militares totais dos países da América do Sul tendem a uma participação de 11% no caso do Chile e de 17% no caso da Colômbia. Os destaques negativos ficam por conta do Brasil, com média próxima de 1,5% de gastos militares em relação ao PIB, e da Argentina, com média de 1% do PIB.



A Argentina ainda registra uma participação de 5% nos gastos militares regionais. O Brasil registra participações superiores a 50% dos gastos militares totais regionais. Por sua importância econômica e estratégica, regional e global, além de suas características geográficas (fronteiras e recursos), Brasil e Argentina deveriam apresentar maior preocupação com sua segurança e defesa, assim como com seu poder militar relativo global. A Colômbia destaca-se por receber apoio direto dos EUA e por viver um estado de guerra de fato. Por outro lado, o Chile, sem qualquer inimigo potencial ou declarado, apresenta elevados gastos militares. Isto se deve à Lei do Cobre, que determina, além do orçamento de defesa, que 10% das receitas das exportações de cobre (da Codelco) sejam direcionadas para gastos militares, o que representa adição de um valor significativo, especialmente em uma conjuntura de alta de preços das *commodities* para o país, que é o maior exportador de cobre do mundo.⁵²

Tabela 22 - Gastos militares (constantes em US\$ de 2010), 2000-2011 - US\$ milhões

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	2.091	2.060	1.756	1.808	1.861	1.955	2.015	2.333	2.650	3.146	3.476	3.167
Bolívia	244	274	256	286	276	267	270	300	358	355	328	316
Brasil	22.455	26.005	26.477	21.101	21.917	23.677	24.772	27.067	29.125	31.244	34.384	31.576
Chile	4.150	4.298	4.298	4.324	4.971	5.350	5.993	6.083	6.359	5.901	6.579	7.392
Colômbia	5.720	6.291	6.606	6.939	7.406	7.541	7.973	8.458	9.997	10.503	10.422	10.290
Equador	582	610	713	967	904	1.187	1.147	1.546	1.792	2.018	2.094	2.209
Guiana	16,7	19,1	20,8	20,1	19,9	21,0	20,5	24,0	27,3	29,1	28,8	28,3
Paraguai	124	112	108	96,9	115	103	116	119	122	135	154	206
Peru	1.488	1.397	1.305	1.323	1.402	1.552	1.598	1.533	1.501	1.853	1.958	1.978
Uruguai	780	766	706	631	612	625	646	621	708	781	788	803
Venezuela	3.534	3.573	2.624	2.555	3.622	4.892	6.454	5.388	5.969	4.314	3.363	3.115
Países de fora da América do Sul (selecionados)												
EUA	382.061	385.142	432.452	492.200	536.459	562.039	570.769	585.749	629.095	679.574	698.281	689.591
China	33.496	41.176	47.829	51.955	57.542	64.726	76.065	87.730	96.663	116.666	121.064	129.272

Fonte: SIPRI (Database).

52 Villa (2008, p.13) calcula que a *Lei do Cobre* contribuiu “com uma média anual de US\$ 200 milhões ao ano para o orçamento militar, mas devido ao aumento sem precedentes dos preços internacionais [do cobre], a Lei seria responsável por financiar sozinha, hoje em dia, quase 1 bilhão”.

Tabela 23 - Gastos militares como % do PIB, 2000-2010

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Argentina	1,1	1,2	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	1,0	0,9
Bolívia	2,1	2,3	2,0	2,2	1,9	1,8	1,6	1,7	2,0	2,0	1,7
Brasil	1,8	2,0	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6
Chile	3,8	3,8	3,6	3,4	3,5	3,4	3,4	3,2	3,5	3,3	3,2
Colômbia	3,0	3,3	3,4	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3	3,7	3,8	3,6
Equador	1,6	1,8	2,0	2,6	2,2	2,6	2,3	2,9	3,0	3,7	3,6
Guiana	1,5	1,7	1,9	1,9	1,8	1,9	1,8	2,0	2,2	2,3	2,1
Paraguai	1,1	1,0	1,0	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,9	0,9
Peru	1,8	1,7	1,5	1,5	1,4	1,5	1,3	1,2	1,1	1,4	1,3
Uruguai	2,8	2,8	2,8	2,5	2,2	2,1	2,0	1,8	1,9	2,1	2,0
Venezuela	1,5	1,6	1,2	1,2	1,3	1,4	1,6	1,3	1,4	1,2	0,9
Países se fora da região (selecionados)											
EUA	3,0	3,0	3,4	3,7	3,9	4,0	3,9	4,0	4,3	4,8	4,8
China	1,9	2,1	2,2	2,1	2,1	2,0	2,0	2,1	2,0	2,2	2,1

Fonte: SIPRI (Database).

**Tabela 24 - Participação (%) dos países no gasto militar total sul-americano**

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	5%	5%	4%	5%	4%	4%	4%	4%	5%	5%	5%	5%
Bolívia	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Brasil	55%	57%	59%	53%	51%	50%	49%	51%	50%	52%	54%	52%
Chile	10%	9%	10%	11%	12%	11%	12%	11%	11%	10%	10%	12%
Colômbia	14%	14%	15%	17%	17%	16%	16%	16%	17%	17%	16%	17%
Equador	1%	1%	2%	2%	2%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	4%
Guiana	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Paraguai	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Peru	4%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%	3%
Uruguai	2%	2%	2%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%
Venezuela	9%	8%	6%	6%	8%	10%	13%	10%	10%	7%	5%	5%

Fonte: Elaboração própria a parti de dados do SIPRI.

Tabela 25 - Principais focas militares na América do Sul e Forças extrarregionais selecionadas

País	Exército	Marinha	FA	MBT	VBL	NA	Subs	Frag	Helic	Av.Comb
Argentina	45.500	20.000	14.600	404	460	-	3	5	85	119
Brasil	190.000	58.000	72.000	460	1.200	1	5	9	224	255
Chile	41.300	20.700	11.600	342	900	-	4	8	97	92
Colômbia	196.400	33.500	13.500	-	330	-	2	4	239	96
México	128.400	53.000	15.000	-	1.010	-	-	6	244	79
Peru	77.500	21.600	16.150	373	310	-	6	8	144	99
Venezuela	35.000	17.500	7.000	196	280	-	2	6	98	78
Áfr. do Sul	36.000	4.500	9.200	168	1.442	-	2	4	94	84
Alemanha	254.000	21.600	67.500	2.390	4.850	-	12	12	657	376
China	1.700.000	250.000	400.000	7.200	4.500	-	69	42	488	2.600
EUA	566.000	324.300	341.000	8.000	22.000	11	66	27	5.660	5.300
França	137.000	50.000	52.600	614	6.040	1	10	20	580	536
Grã-Bret.	116.000	42.300	40.000	543	5.220	3	12	17	640	450
Rússia	321.000	155.000	184.600	22.000	28.000	1	53	18	1.200	1.950

Fonte: elaboração: Military Power review.

Notas: FA: Força Aérea; Efetivos do Exército, Marinha e Força Aérea: homens no serviço ativo; Estados Unidos: + 176.600 fuzileiros do US Marine Corps; Rússia: + 149.000 homens (Strategic Nuclear Forces); MBT = Main Battle Tank = Tanques pesados; VBL = Veículos Blindados Leves (armados ou não); NA = Navio-Aeródromo; Subs = Submarinos (convencionais ou nucleares); Frag = Fragatas; Helic = Helicópteros de transporte, ataque e utilitários, das três Armas. AV. Comb. = Aviões de combate das três Armas (inclusive embarcados).

**Tabela 26** - Ranking das Forças Militares na América do Sul – *Military Power Review*⁵³

País	Exército (pontos)	Marinha (pontos)	Força Aérea (pontos)	Efetivos/ Pop (pontos)	G.M. / PIB (pontos)	EDN (pontos)	P.E. (pontos)	Total de pontos
Brasil	356	171	484	10	30	25	35	1.111
Chile	198	114	219	40	50	30	14	665
Peru	202	120	190	30	30	20	2	594
Colômbia	99	74	231	40	50	30	24	548
Venezuela	152	78	218	20	20	35	10	533
Argentina	192	109	140	10	20	15	13	499
Equador	59	55	112	20	50	15	-10	301

Disponível em: www.militarypower.com.br/ranking.htm

A Venezuela vem sendo a quarta colocada em termos de gastos militares absolutos, atrás de Brasil, Chile e Colômbia, mas seus gastos militares relativos ao PIB são baixos, com uma média de 1,3% do PIB ao longo dos anos 2000, não registrando significativa variação, sendo o nono colocado se considerarmos essa relação. Tal quadro descarta a ideia de uma corrida armamentista na região, considerada por alguns analistas. Durante o governo Chávez, contando com os recursos petrolíferos, a Venezuela vem buscando modernizar suas forças armadas, gerando um ritmo acelerado de compras de equipamento bélico do exterior, preferencialmente da Rússia e da China, mas partindo de um nível muito baixo.

53 Metodologia desenvolvida pelo Military Power Review. Exército: pontuaram tanques pesados (MBT), blindados 6x6 e 8x8 artilhados, blindados de transporte de tropas, canhões autopropulsados e helicópteros. Marinha: pontuaram navios-aeródromos, submarinos, fragatas, corvetas, navios de patrulha, helicópteros e aviões de esclarecimento marítimo/patrulha/anti-submarinos. Força Aérea: pontuaram aviões AEW&C/SR, caças, aviões de ataque (a jato), aviões leves de treinamento/ataque, aeronaves de transporte/reabastecimento em voo e helicópteros. Efetivos / Pop. = índice do total de efetivos das três Armas em relação à população do país. Quanto maior este índice maior a pontuação recebida (de 10 a 50 pontos). G.M./ PIB = índice dos gastos militares em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Quanto maior este índice maior a pontuação recebida (de 10 a 50 pontos). EDN = Estratégia de Defesa Nacional: considerou-se planejamento de longo prazo, vontade política, interesse no fortalecimento das Forças Armadas, indústria bélica e Política de Defesa Nacional. P.E. = Projeção Estratégica: considerou-se a população total, área do país, efetivos militares, Produto Interno Bruto (PIB), capacidade de mobilização e atuação em missões de paz da ONU. Nota do editor 1 (MPR): A partir da edição 2008, alteramos a pontuação de alguns equipamentos para que refletissem melhor a sua importância, o que fez a pontuação final de cada país aumentar em relação aos resultados de 2004 e 2006. Nota do editor 2 (MPR): A partir da edição 2010, resolvemos ponderar o estágio atual da indústria e o grau de obsolescência dos armamentos, com o intuito de melhor refletir o real poder de dissuasão de cada país. Nota do editor 3 (MPR): A partir da edição 2012, alteramos consideravelmente a pontuação pela quantidade de aeronaves de caça das Forças Aéreas e de carros de combate (MBT) dos Exércitos, o que evidentemente elevou a pontuação final de cada país em relação aos anos anteriores.

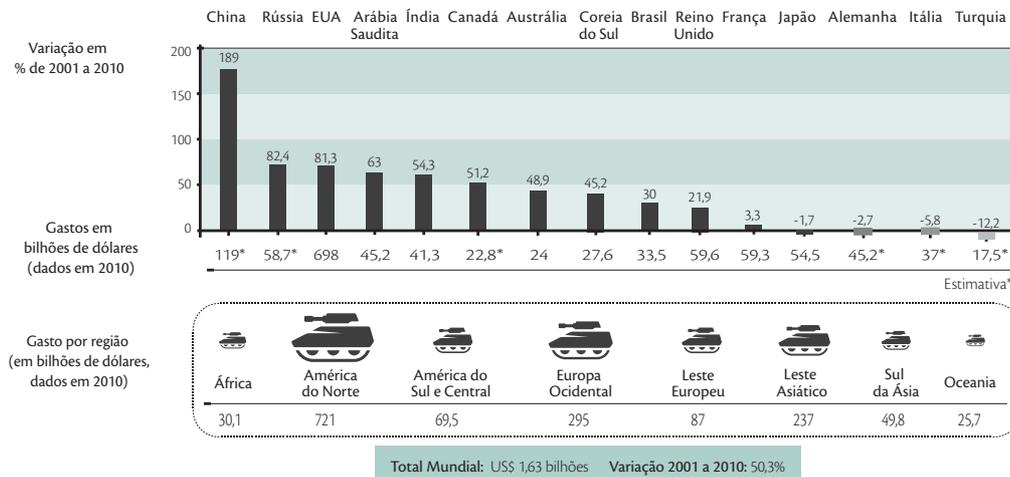


Figura 13. Evolução dos gastos com armamentos

Fonte: elaboração de O Globo, "A evolução dos gastos mundiais com armamento".

Disponível em: <http://oglobo.globo.com/infograficos/gastos-armamento/> (acessado em 01/12/2012).

O Brasil é o quinto país do mundo em território e população, com extensas fronteiras terrestres e marítimas, contando com recursos estratégicos em seu território continental e marítimo, e atualmente oscila entre o sexto e o sétimo lugar entre as economias do mundo em termos de PIB. No entanto, seus gastos militares não correspondem à sua importância geográfica e econômica. Embora registre o maior gasto absoluto entre os países da América do Sul e a maior participação (com mais da metade) nos gastos militares da região, é o décimo país em gastos militares absolutos no mundo nos anos 2000, especificamente no ano de 2011. Seus gastos militares, em geral, não representam nem 5% dos gastos militares dos Estados Unidos e se tornaram menos de 25% do gasto militar chinês. Se olharmos para os gastos militares mundiais, ao longo dos anos 2000, a participação do Brasil fica em torno de 2% dos gastos militares globais, e a América do Sul (contando o Brasil), com participação de 4%, enquanto os Estados Unidos têm participação por volta de 45% e a China, que no começo do século tinha participação de 4%, já alcança uma participação de 8%. Em 2011, o Brasil registrou uma participação nos gastos militares globais de 2%, a América do Sul de 4%, enquanto Estados Unidos e China, em trajetória ascendente de participação, registraram 43% e 8%, respectivamente, ou seja, juntas sendo responsáveis por mais da metade dos gastos militares globais.

Além de sua capacidade econômico-financeira para sustentar possíveis conflitos, a força militar de um país depende de sua base industrial de defesa e de sua tecnologia, de onde provém sua



autonomia estratégica militar nos campos tecnológico e produtivo. O complexo industrial-militar tem papel importante não somente na força militar de um país, mas também socioeconômico, pois gera tecnologias que podem se espalhar e são aproveitadas para uso civil, aproveitadas por empresas (gerando competitividade) e pela população como um todo. De forma geral, em todo mundo, e especialmente nas grandes potências, é o Estado que comanda, direta ou indiretamente, a produção de armamentos por ser considerado um setor estratégico.⁵⁴ O complexo industrial-militar teve, durante a Guerra Fria, e tem tido no pós-Guerra Fria, um importante papel na economia e na liderança tecnológica dos EUA, além de sua liderança militar, o que vem sendo seguido pela China (MEDEIROS, 2005).

O Brasil possui parte remanescente de seu antigo complexo industrial-militar e tem procurado combinar a produção interna de alguns equipamentos, como blindados e foguetes, com importações. No entanto, presencia uma perigosa tendência à desnacionalização de sua indústria bélica com a entrada maciça de empresas estrangeiras, por meio de associações ou de aquisições de empresas nacionais. Recentemente, nossas empresas que desenvolveram tecnologia militar têm tido seu controle adquirido por grupos internacionais, especialmente diante da atuação agressiva de empresas israelenses (de um aliado estratégico dos EUA) que tem aumentado sua presença na indústria bélica brasileira.⁵⁵ A atuação de empresas francesas e britânicas também tem sido

54 Tema em que até mesmo o economista liberal Adam Smith e os mercantilistas e protecionistas (industrialistas) Alexander Hamilton e Friedrich List concordavam. Ver Edwar Early, "Adam Smith, Alexander Hamilton, Friedrich List: Fundamentos Econômicos do Poder Militar". In Peter Paret, *Construtores da estratégia moderna*. Rio de Janeiro: Bibliex, 2001.

55 Isto fica claro a partir da passagem reproduzida a seguir do artigo de Mauro Santayana, "O cerco à indústria brasileira de defesa", publicado no *Jornal do Brasil* em 16 de agosto de 2011 (Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2012/08/16/o-cerco-a-industria-brasileira-de-defesa-2/>):

"A Aeroeletrônica, empresa brasileira que há mais de duas décadas se dedica ao projeto, desenvolvimento, fabricação, manutenção e suporte logístico de produtos eletrônicos para veículos aéreos, marítimos e terrestres é um exemplo. Ela, que forneceu sistemas de aviônica para o Tucano 27 e o Super Tucano, da Embraer, e para o caça ítalo-brasileiro AMX, foi adquirida, em 2001, pela Elbit, empresa israelense criada, em 1967, sob o estímulo do Ministério da Defesa de Israel. A Ares - Aeroespacial e Defesa foi outra a ter o seu controle adquirido pela Elbit, no final de 2010, quando foi rebatizada como AEL Sistemas. Ela desenvolvia a Remax, uma estação de arma estabilizada servo-controlada, para metralhadoras, destinada a equipar os blindados Guarani dos quais falamos. Outros de seus produtos são os colimadores, indicadores visuais de rampa de aproximação, sistemas óticos de pontaria para tiro indireto de morteiros, sistemas de lançamento de torpedos, e foguetes de chaff, para defesa de navios. Com sua desnacionalização, o Remax, desenvolvido inicialmente por técnicos do CTEX, foi substituído pelo UT30BR, e o contrato para o equipamento dos blindados Guarani com essas torretas automatizadas de armamento, no valor de mais de R\$ 400 milhões, foi repassado para os israelenses. Apenas três meses depois, em janeiro de 2011, Israel dava mais um passo na sua estratégia de penetração na indústria bélica brasileira, com a compra da Periscópio Equipamentos Optrônicos S.A, especializada na área de defesa e sinalização aeroportuária (...). Empurrada pelas aquisições, a estratégia israelense no Brasil está indo de vento em popa. Em março de 2011, a AEL, controlada pela Elbit, criou com a Embraer uma nova empresa, a Harpia, que fabrica os Vants, veículos aéreos não tripulados para vigilância e ataque, do tipo utilizado pelos israelenses nos territórios palestinos e pelos norte-americanos no Paquistão e no Afeganistão. Outra empresa israelense, a IAL (Israel Aircraft Industries), fabricante do míssil Rafael, fornece os aviões-robôs do mesmo tipo (que os Vants) para o sistema de vigilância de fronteiras da Polícia Federal. Esses veículos telecomandados poderiam ser desenvolvidos no Brasil, onde já existem empresas incipientes formadas por universitários para atuar nesse segmento da tecnologia aérea".

marcante. A presença de empresas estrangeiras e de seus componentes e tecnologias na indústria de defesa nacional, além de tornar vulnerável a capacidade de segurança e defesa do país e absorção de novas tecnologias para o campo militar e civil, também pode criar obstáculos na nossa capacidade de estabelecer relações políticas e comerciais militares com outros países, especialmente nossos vizinhos, e conseqüentemente podem impor limitações à nossa política externa e de segurança e defesa. Um caso recente e conhecido, de 2006, foi o veto dos EUA às vendas de aviões militares da empresa brasileira Embraer, que utiliza tecnologia estadunidense em seus componentes, ao governo da Venezuela. Tratava-se da venda, já acertada, de 12 aviões Tucanos AMX-T e 24 patrulheiros Super Tucano, somando US\$ 470 milhões. A Lei de Controle de Exportação de Armamentos dos Estados Unidos exige uma licença específica para exportação de equipamentos com tecnologia americana⁵⁶.

Analisando as importações de armas dos países da América do Sul, encontramos o predomínio de países de fora da região. Os dados que encontramos disponíveis mostram que o predomínio dos EUA foi superado em alguns anos, especialmente a partir de 2007, pelas vendas da Rússia, impulsionadas pelas compras venezuelanas. Os três primeiros colocados em vendas para a região nos anos 2003 a 2010 aparecem na Tabela 27: Rússia (US\$ 3,5 bilhões), EUA (quase US\$ 3 bilhões) e Israel (US\$ 1,38 bilhões). Nos dez primeiros lugares, eles são seguidos por: Espanha, com US\$ 1,33 bilhões, França, com US\$ 1,31 bilhões, Alemanha, com US\$ 841 milhões, Reino Unido, com US\$ 825 milhões, Brasil, com US\$ 707 milhões, Países Baixos, com US\$ 651 milhões, e a China, com US\$ 492 milhões.

Tabela 27 - Exportações de armamentos para a América do Sul 2003-2010* (US\$ milhões)

Países	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total	% 2003-2010
Rússia	8,2	18	3	538	1120	857	682	303	3529,2	23,26%
EUA	239	66	81	759	445	374	428	587	2979	19,64%
Israel	141	167	166	58	115	107	211	417	1382	9,10%

Fonte: Centro de Análise do Comércio Internacional de Material de Guerra (Cacimg).

* A estatística do Cacimg inclui os doze países da América do Sul mais o México.

O Brasil é o único país sul-americano que aparece neste *ranking*, em oitavo lugar, com vendas inferiores à metade do terceiro colocado, Israel, representando menos de um quarto do segundo colocado, EUA, e menos de um quinto do primeiro colocado, Rússia. Os três primeiros colocados,

⁵⁶ No mesmo ano, os Estados Unidos negaram a licença de exportação de equipamentos militares de origem americana para aviões espanhóis que seriam exportados para a Venezuela.



juntos, somam mais de 50% das exportações de armamentos para a América do Sul entre 2003 e 2010. No *ranking* das 100 maiores companhias produtoras de armas do mundo, em relatório publicado pelo *Sipri*, não aparece nenhuma empresa brasileira, mostrando a irrelevância da indústria brasileira em termos globais⁵⁷.

As encomendas e o apoio do Estado garantem que o setor de defesa pode ser um bom negócio e gerar tecnologias e produção próprias (nacionais) neste setor sensível e estratégico. A Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), criada em 2012 e vinculada ao Ministério da Defesa, e o Conselho de Defesa Sul-Americano podem articular, respectivamente, uma base industrial de defesa brasileira e sul-americana. Uma política de exigência de maior participação de conteúdo nacional, ou de empresas sul-americanas, nas encomendas contratadas junto às empresas estrangeiras, pode impulsionar inicialmente mudanças importantes. O Brasil vem trabalhando para estimular a participação dos países da América do Sul no CDS, inclusive Guiana e Suriname, que deve ser o canal e centro irradiador de uma agenda autônoma de segurança e defesa regional. Para tanto, o Brasil deve apoiar, em alguma medida, a modernização da estrutura de defesa dos países da sul-americanos que estejam em sintonia com um projeto de integração que promova a autonomia estratégica dos países da região. Iniciativas importantes são as de formação e treinamento militar, intercâmbio de conhecimentos, ação conjunta nas fronteiras e revitalização de equipamentos militares. Ademais, o CDS apresenta a possibilidade de se trabalhar na construção de uma base industrial de defesa sul-americana, um complexo acadêmico-industrial-militar envolvendo países da América do Sul, com mercado e encomenda estatais dos países partícipes, com participação de empresas desses mesmos países na geração de produção física e tecnológica.

3. Atlântico Sul: recursos, desafios e oportunidades

3.1 A geografia e a geopolítica do Atlântico Sul

O Atlântico Sul faz parte do Oceano Atlântico e está situado no Hemisfério Sul, ao sul do Equador. Foi o grande elo de comunicação e transporte dentro da “economia-mundo” escravista, entre os séculos XVI e XIX, quando sua importância econômica e estratégica foi suplantada pelo Atlântico Norte. Apesar disso, a Bacia Atlântica segue sendo, ainda hoje, a grande área ou via de conexão entre

⁵⁷ Conferir em: “The SIPRI Top 100 arms-producing companies, 2009”, disponível em <http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100/2009> (acessado em 12/12/12).

a América do Sul e a África e voltou a ter uma importância estratégica, sobretudo depois da Guerra das Malvinas, em 1982, e da descoberta de novas reservas de petróleo dos dois lados do oceano. A própria Guerra das Malvinas levou o Brasil e outros países do entorno do Atlântico Sul, em particular a Nigéria, a promover uma mobilização contra a sua militarização, que culminou com a aprovação pelas Nações Unidas da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas).

O Atlântico Sul é uma reserva e uma fonte importante de recursos econômicos, um meio de transporte e intercâmbio comercial e também um meio de projeção de poder por meio da cooperação ou da coerção. Além das novas reservas de petróleo do pré-sal brasileiro, também existem reservas na plataforma continental argentina e foram comprovadas expressivas reservas de petróleo *offshore* na área do Golfo da Guiné, sobretudo na Nigéria e em Angola, e no Congo, Gabão, São Tomé e Príncipe. Ainda na costa ocidental africana, a Namíbia possui grandes reservas de gás, e a África do Sul, de carvão. Também existem no Atlântico Sul crostas cobaltíferas, nódulos polimetálicos contendo níquel, cobalto, cobre e manganês, sulfetos polimetálicos contendo ferro, zinco, prata, cobre e ouro, além de depósitos de diamante, ouro e fósforo, entre outros minerais relevantes. E também, na Antártida, já foram identificadas grandes fontes energéticas e minerais. Além disso, o Atlântico Sul é uma via de transporte e comunicação fundamental para a América do Sul e para a África. Conforme observamos na introdução, mais de 90% do comércio internacional brasileiro flui pelo Atlântico, e quase toda a sua importação de petróleo também atravessa suas águas, que têm sido uma alternativa importante para o transporte de navios de grande porte ou que transportam materiais de mais alta periculosidade, pelo Canal de Beagle. Além da sua importância econômica, o Atlântico Sul também deve ser visto como um importante meio de projeção de poder e de defesa e segurança dos territórios dos países situados nos seus dois lados, exigindo uma presença ativa desses países que seja capaz de fazer respeitar seus direitos e interesses.

O Brasil dispõe do litoral mais extenso e da maior plataforma marítima entre os países ribeirinhos do Atlântico. Mesmo assim, o interesse estratégico declarado do Brasil no Atlântico Sul ultrapassa a defesa exclusiva das águas jurisdicionais do seu mar territorial e das 200 milhas de sua Zona Exclusiva Econômica (ZEE), onde se encontra a maior parte de suas reservas de petróleo e gás e do seu petróleo do pré-sal, e estende-se até a África, à fronteira com o Caribe e ao território da Antártida, onde mantém uma estação de pesquisa climática Comandante Rivadavia. O Brasil se propõe a ter uma presença afirmativa dentro desse “entorno estratégico”, mas a posição oficial da diplomacia brasileira tem sido permanentemente favorável à desmilitarização do Atlântico Sul e ao exercício de uma política de projeção de poder cooperativa nas suas zonas de interesse dentro da África.



A Argentina tem quase 5 mil km de costa e 940 mil km² de mar territorial e é o único país atlântico que sustenta uma disputa territorial com a Grã-Bretanha em torno da soberania das ilhas Malvinas e das ilhas Geórgia e Sandwich do Sul. Além disso, tem importante projeção e interesse no território da Antártida e nas passagens interoceânicas do Canal de Beagle e do Estreito de Drake. Talvez por isso seja o país ribeirinho para o qual a sua relação com o Atlântico tenha uma dimensão mais fortemente associada ao problema da defesa.

Do outro lado do Atlântico, a África do Sul está situada no vértice meridional do continente africano e é um país bioceânico, banhado simultaneamente pelo Atlântico e pelo Índico, com quase 3 mil km de costas marítimas e cerca de 1 milhão de km² de águas jurisdicionais. Ocupa posição estratégica como Rota do Cabo ou ponto de passagem entre o Ocidente e o Oriente, e vice-versa, por onde circulam cerca de 60% do petróleo embarcado no Oriente Médio, na direção dos EUA e da Europa, e é também por onde circula um intenso comércio de commodities, sobretudo na direção dos países mais industrializados. A África do Sul defende uma cooperação mais estreita com os demais países ribeirinhos do Atlântico Sul, mas sua Marinha esteve sempre sob forte influência britânica, entre o fim da II Guerra Mundial e o fim do apartheid, e hoje é relativamente inexpressiva. Talvez por isso a África do Sul seja partidária do aprofundamento do acordo de criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Finalmente, Nigéria e Angola têm 800 km e 1.600 km de costa atlântica, respectivamente. E as reservas de petróleo do Golfo da Guiné estão estimadas em 100 milhões de barris, o que faz da costa e da plataforma atlântica elementos centrais da estratégia defensiva dos dois países. Nem Argentina nem África do Sul dispõem de capacidade naval mínima de defesa autônoma e de participação de acordos e operações estratégicas mais amplas que envolvam os demais países da Bacia do Atlântico Sul.

Das Grandes Potências, a Grã-Bretanha mantém a posse de um cinturão de ilhas do Atlântico que lhe conferem vantagem estratégica sem igual. Por sua vez, os EUA mantêm presença militar significativa nesta área, por meio de exercícios periódicos, instalações e comandos militares, como veremos a seguir.

As forças da Otan também têm realizado exercícios em torno de Cabo Verde, e a Marinha russa, no Caribe, junto com a Marinha venezuelana. A França segue mantendo parte de sua força naval no Atlântico, o que caracteriza uma gigantesca assimetria de recursos e de poder naval entre grandes potências, de um lado, e os países ribeirinhos do Atlântico Sul, do outro.

3.2 Recursos e fluxos comerciais

Conforme assinalado na introdução, cerca de 90% da produção de petróleo e 75% da produção de gás do Brasil, e a maior parte das reservas destes energéticos – cerca de 95% e 85% respectivamente –, estão localizadas na plataforma continental (ANP, 2011). As infraestruturas sensíveis e a área mais desenvolvida e importante para o funcionamento e o desenvolvimento da economia brasileira encontram-se na esfera do Atlântico Sul. Segundo Carlos Roberto Leite (2010, p. 128):

Cerca de 80% da nossa população está a menos de 200 km do litoral. Aproximadamente, 80% da geração de renda, assim como 80% do consumo de energia elétrica, estão relacionados a essa faixa do território nacional. Em relação às nossas águas jurisdicionais, cabe destacar que: cerca de 90% da produção nacional do petróleo é extraída do mar; a biodiversidade da Amazônia Azul é superior à da Amazônia Verde; e o Atlântico Sul exerce uma grande influência sobre o clima. Daí a importância de nós conhecermos esse oceano e seus recursos naturais, bem como termos mecanismos para tomar conta dessa grande área marítima que nos pertence.

O Pré-Sal está a mais de 150 milhas da costa brasileira. Os campos Tupi, Carioca, Guará e Júpiter, na costa sudeste-sul do país, estão no limite da zona econômica exclusiva. Há formações semelhantes àquelas nas quais se encontram petróleo e gás em regiões um pouco mais afastadas da costa, mas ainda na área reivindicada pelo Brasil como parte de sua plataforma continental. É importante salientar que o potencial econômico do subsolo marítimo vai além dos hidrocarbonetos.

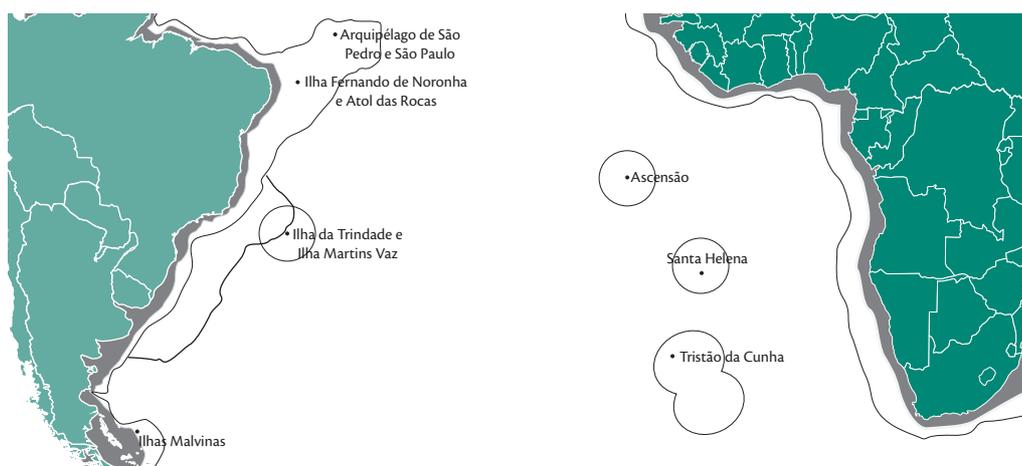


Figura 14. Atlântico Sul: ZEEs e extensão da plataforma continental do Brasil

Fonte: Souza *et al.*, 2007, p.52.

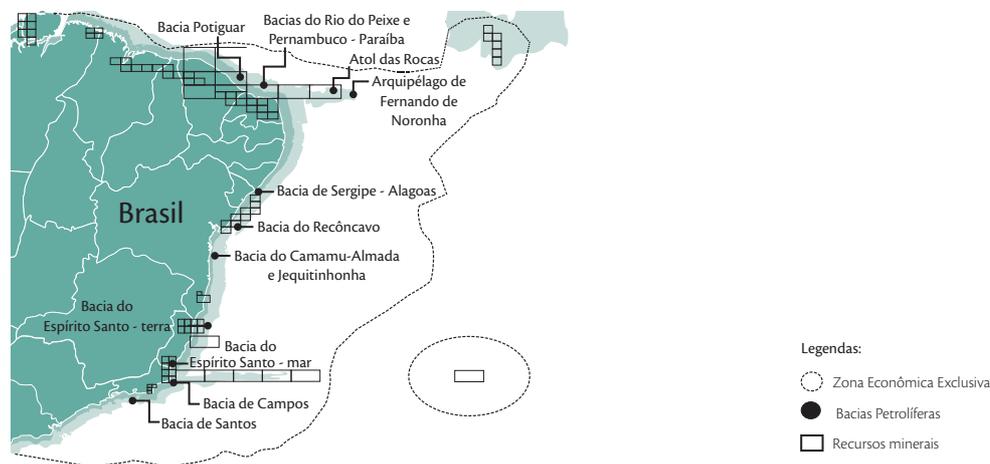


Figura 15. Bacias petrolíferas e ZEE

Fonte: Estadão.

O mar territorial do Brasil está definido na Lei no 8.617/1993, que estabelece 350 milhas marítimas como limite da plataforma continental:

O Brasil estabeleceu, unilateralmente, o entendimento de que os demais Estados não estão autorizados a realizar exercícios ou manobras militares na ZEE sem consentimento do Estado costeiro. [...] a Cnudm [Comissão das Nações Unidas para o direito Marítimo] determina que o limite exterior da PC [plataforma continental] não ultrapasse 350 milhas marítimas ou 100 milhas marítimas da isóbata de 2.500 metros de profundidade. A Cnudm permite que o Estado costeiro exerça, na PC, os direitos de soberania sobre os recursos naturais, sejam eles minerais ou de outra espécie, situados no solo e subsolo. Além disso, há os mesmos direitos sobre as espécies vivas sedentárias. Tal exploração por outros atores só poderá ocorrer com o consentimento do Estado costeiro. (LEITE, 2010, p. 128)

Há grande quantidade de cascalho e areia para a construção civil a uma profundidade média de 30 metros, entre o Espírito Santo e o Maranhão. Existem ainda muitos minerais valiosos, como diamante, zircônio (utilizado no revestimento de reatores nucleares), ilmenita (utilizada na indústria aeronáutica e aeroespacial) e potássio (de grande uso na indústria de fertilizantes). Souza et all. (2007, p.56) destacam a necessidade de avaliar os recursos naturais presentes no Atlântico Sul pela sua importância socioeconômica e político-estratégica:

Sob o ponto de vista político-estratégico, o Brasil tem o interesse de conhecer e avaliar os recursos minerais adjacentes à sua plataforma continental e de requisitar à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos a permissão para explorá-los. Caso o Brasil venha a requisitar áreas para exploração de recursos minerais em zonas internacionais dos oceanos, essas zonas também podem ser consideradas como fazendo parte do Espaço Marinho Brasileiro.

Dentro desse conceito, os recursos minerais do Espaço Marinho Brasileiro do Atlântico Sul e Equatorial hoje podem ser vistos sob duas perspectivas diferentes:

- a) Aqueles que têm um valor socioeconômico como granulados litoclásticos (areias e cascalho), granulados bioclásticos (carbonatos), pasceres (ouro, diamante, platina, cometa, ilmenita, rutilo, zircão etc.), fosforitas, evaporitos, enxofre, carvão e hidratos de gás, que estão situados na plataforma continental brasileira e podem movimentar a economia e gerar empregos no curto e no médio prazo;
- b) Aqueles que têm um valor político-estratégico como nódulos polimetálicos e crostas cobaltíferas e sulfetos polimetálicos, pois sua identificação e requisição para exploração em áreas internacionais dos oceanos, em especial em áreas situadas no Atlântico Sul e Equatorial adjacentes à plataforma continental brasileira, garantem uma ampliação da soberania nacional.

A África conta com significativas reservas minerais e especificamente os países da costa ocidental da África Subsaariana, que circundam o Atlântico Sul, possuem significativas reservas provadas de petróleo *offshore*, principalmente no Golfo da Guiné, com suas novas descobertas e importância no abastecimento petrolífero global. A concepção geográfica do Golfo da Guiné passou a ter maior abrangência e a compreender um maior número de países por conta das descobertas petrolíferas, ou seja, por razões estratégicas, conforme destaca Eli Alves Penha (2011, p. 216):

Em termos históricos e geográficos, o Golfo da Guiné se define como uma reentrância na costa ocidental da África de contornos mal definidos, mas do ponto de vista estratégico, passou a ser concebido como uma região rica em recursos minerais, que se estende da Mauritânia à Namíbia. Esta mudança de enquadramento geográfico interessava, mormente, aos EUA, que a identificaram como uma das regiões mais promissoras ao nível de produção petrolífera e com acesso direto ao Atlântico Norte. A importância estratégica do Golfo da Guiné, em função dos interesses das grandes potências, também é vista no contexto mais alargado do Atlântico Sul em função do seu posicionamento enquanto zona de produção e rota marítima. Os mesmos eixos históricos das relações Brasil-África, compreendendo as zonas marítimas do Nordeste ao Sudeste brasileiro (Salvador-Rio de Janeiro) e Angola-Nigéria (Luana-Lagos), do lado africano, reaparecem como a nova "fronteira de recursos" para o mundo industrializado. Esta fronteira está focada nas reservas de petróleo do Golfo da Guiné e da plataforma continental brasileira, estimadas em 60 a 70 bilhões de barris de cada lado.



Figura 16. Golfo da Guiné

Fonte: <http://www.deepseawaters.com>

Tabela 28 - Reservas de petróleo (bilhões de barris) e produção (mil b/d) dos países do Golfo da Guiné

Países	2011	% mundial	% África	Res/ Prod.	Produção	% mundial
Angola	13,5	0,8%	10,2%	21,2	1.746	2,1%
Congo (Brazzaville)	1,9	0,1%	1,5%	18,0	295	0,4%
Guiné Equatorial	1,7	0,1%	1,3%	18,5	252	0,3%
Gabão	3,7	0,2%	2,8%	41,2	245	0,3%
Nigéria	37,2	2,3%	28,1%	41,5	2.457	2,9%

Fonte: EIA Database.

Os países do Golfo da Guiné são importantes produtores e exportadores de petróleo para grandes potências. Em 2011, a Nigéria exportou mais de 2 milhões de barris de petróleo por dia, sendo 33% para os EUA (9% das importações estadunidenses), 28% para a Europa, 12% para a Índia e 8% para o Brasil. Para a África do Sul, as exportações foram de 3% do total e, para o Sudeste da Ásia, incluindo a China, 5% do total exportado. Angola exporta quase toda a sua produção, cerca de 75 mil barris diários, sendo 45% de suas exportações para a China, 23% para os EUA e 9% para a Índia. A Guiné Equatorial exporta quase toda a sua produção petroleira, destinando 30% de suas exportações para os EUA, 41% para a Europa (14% para a Espanha e 13% para a Itália), 10% para o Canadá e 7% para a China (e ainda 6% para o Brasil). O Congo (Brazzaville) exporta 90% de sua produção, sendo 49% de suas exportações para os EUA, 31% para a China e 10% para a França. O Gabão exporta 90% de sua produção e tem como principais destinos EUA e Europa.

Diversas pesquisas desenvolvidas na Antártica relacionam-se ao clima do território brasileiro, que pode afetar a produção e os projetos agrícolas em um mundo em que há crescente demanda por bens agrícolas, por exemplo, da China e da Índia. Assim, a questão da Antártica não pode ser olvidada ao tomarem-se em conta os interesses estratégicos do Brasil no Atlântico Sul.

O Atlântico Sul é uma via de comunicação (rota comercial) importante. Além de servir como via entre os fluxos de matérias-primas e bens energéticos provenientes do Golfo Pérsico, é rico em ilhas transoceânicas que servem como base de apoio aeronaval para projeções sobre África, América do Sul e Antártica. Ainda, possui o já citado “gargalo” formado pelo promontório nordestino do Brasil e o saliente da África Ocidental. Segundo Penha (2011, p. 222), “Devido às suas características geográficas e náuticas, a Bacia do Atlântico Sul permite o transporte rápido de grandes volumes comerciais, sobretudo da Rota do Cabo, por onde passam 66% do petróleo europeu e 26% do norte-americano”.

O Atlântico Sul destaca-se por ser um espaço seguro e de controle relativamente fácil dos fluxos comerciais por sua estabilidade geopolítica e por sua proximidade em relação aos principais centros de consumo, os EUA e a Europa. Ainda apresenta relativa proximidade e facilidade de controle de fluxo para outros importantes centros demandantes, como a China e a Índia, via articulação Atlântico-Índico e Atlântico-Pacífico. Assim, ganham importância as passagens pelo Cabo da Boa Esperança, pelo Canal de Beagle, pelo Estreito de Magalhães e pela Passagem de Drake (entre a Antártica e a América do Sul).

O Atlântico Sul, crescentemente, transforma-se em um espaço no qual se projetam interesses estratégicos e econômicos associados à intensificação dos fluxos comerciais, à descoberta de



importantes jazidas de insumos energéticos (gás e petróleo) ao longo das plataformas continentais, de jazidas minerais nestas e, particularmente, no espaço de águas internacionais, considerado patrimônio da humanidade e sob jurisdição da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos da ONU. Com isso, o Atlântico Sul tem se revalorizado nos últimos tempos, principalmente, no contexto de aceleração da competição interestatal.

Assim, a importância do Atlântico Sul para o Brasil vai além de fatores nacionais ou regionais e compreende fatores de ordem global que afetam a segurança e o desenvolvimento dos países que compartilham seu espaço: sua importância para as rotas comerciais globais e os seus recursos nos fundos marinhos, especialmente na costa ocidental da África e da América do Sul, que desperta interesses e disputa entre as grandes potências; o controle do seu “cordão de ilhas”; sua importância como ponte entre o Brasil e a África e como acesso e espaço de projeção para o território brasileiro, o que atenta para a questão da segurança; a exploração de áreas marítimas internacionais; a projeção para a Antártica; o contencioso na plataforma continental argentina; e as manobras e a presença militar de grandes potências. São questões que ultrapassam interesses econômicos e militares imediatos e regionais, que podem ser colocadas em um âmbito mais amplo, da disputa de poder e da dinâmica expansiva, violadora de soberanias e/ou em busca de relações assimétricas, das potências tradicionais e emergentes no âmbito global, da discussão sobre a geopolítica dos mares e da jurisdição das águas internacionais, assim como da atuação de outros países na África e na América do Sul, e que podem resultar em um quadro desfavorável.

Como já observamos anteriormente, a II Política Nacional de Defesa (PND, 2005) e a Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008) comprovam que o Atlântico Sul, assim como a Amazônia, é espaço prioritário para os interesses brasileiros de segurança e defesa e reconhecem que o entorno estratégico do Brasil alcança a costa ocidental da África⁵⁸. Ao reconhecer um entorno estratégico que vai além das águas jurisdicionais brasileiras, o Brasil se propõe a ser um ator que buscará projetar sua influência e ser protagonista além de seu entorno imediato, o que, em um ambiente internacional caracterizado pela pressão competitiva e expansionista interestatal, inevitavelmente provoca choques de interesses com outros países. Justifica-se, assim, uma atuação mais intensa em todo o Atlântico Sul e na África, tanto em projetos de cooperação para o desenvolvimento econômico, social, tecnológico, etc. quanto em projetos de segurança e defesa, por razões

58 A END, em sua Diretriz número 8, aponta que “As preocupações mais agudas de defesa estão, porém, no Norte, no Oeste e no Atlântico Sul” (BRASIL, 2008, p.13). “A identificação e a análise dos principais aspectos positivos e das vulnerabilidades permitem vislumbrar as seguintes oportunidades a serem exploradas: articulação das Forças Armadas, compatível com as necessidades estratégicas e de adestramento dos Comandos Operacionais, tanto singulares quanto conjuntos, capaz de levar em consideração as exigências de cada ambiente operacional, em especial o amazônico e o do Atlântico Sul” (BRASIL, 2008, p.45). A Amazônia e o Atlântico Sul são apontadas como áreas prioritárias na quais devem se posicionar os maiores efetivos militares.

geoestratégicas. Então, o Atlântico Sul é tanto um espaço de interesses e articulações cooperativas com os países da América do Sul e da África Ocidental quanto um espaço de possíveis contendas com outros países, por razões geoestratégicas e pelos recursos que elenca, incluindo as grandes potências tradicionais e as chamadas potências emergentes.

Além da própria capacidade militar do Brasil, deve envolver ainda sua atuação em organismos internacionais e sua relação com grandes potências tradicionais e emergentes, além de uma articulação de âmbito regional não só econômica, mas principalmente no campo da segurança militar, com os países costeiros do Atlântico Sul, da África e da América do Sul. O Atlântico Sul se apresenta como um espaço em que ressurgem contenciosos territoriais associados a disputas por soberania, propostas de extensão da plataforma continental, crescente fluxo comercial, crescentes atividades científicas e de exploração de recursos, inclusive de empresas de países de fora da região, e atividades no campo militar e da segurança. Assim, também passa a repercutir divergências originadas no campo geopolítico global ou em outras regiões, protagonizadas por potências tradicionais e potências emergentes. Vaz (Idem) observa crescente atividade militar na região:

[...] observa-se a crescente atividade tanto no âmbito da segurança e da defesa por parte dos países limítrofes das costas sul-americana e africana, bem como de atores como os Estados Unidos e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan). Empreendem-se iniciativas de cooperação tanto em âmbito bilateral como multilateral nos campos militar, econômico e político e (re)criam-se estruturas de segurança, como a reativação, pelos Estados Unidos, da IV Frota e do Africa Command, com atuação na costa atlântica da África. Importante destacar, neste mesmo contexto, a realização de exercícios militares da Otan em Cabo Verde.

Histórica e recentemente, podemos identificar países atuando e cada vez mais presentes no Atlântico Sul, como: EUA, Grã-Bretanha, Rússia, Alemanha, Espanha e China, entre outros. Tal quadro coloca como prioritária a constituição de uma força militar, além de força produtiva e tecnológica nesse campo, condizentes com os desafios e recursos com que o Brasil deve se deparar no século XXI, por exemplo, a necessidade de uma Marinha de águas profundas, com capacidade de mobilidade e capacidades ofensivas e dissuasórias, antiaéreas, antissuperfície e antissubmarinos.

A China foi o país que mais se opôs à pesquisa de nódulos polimetálicos no fundo dos oceanos, especialmente dentro da ONU, sob a justificativa de que não havia condições tecnológicas para que a exploração fosse feita de forma adequada sem ameaçar o meio ambiente. No entanto,



a China surpreendeu o mundo sendo o primeiro país a requisitar permissão para sua pesquisa e exploração, revelando que tem tecnologia para esse fim. Outros países que também detêm tecnologia são Japão, Estados Unidos e Alemanha.

Atualmente, a exploração dos nódulos polimetálicos no Atlântico Sul está em estudo no âmbito da Autoridade Internacional de Fundos Marinhos (ISA) das Nações Unidas. As iniciativas já em curso no Pacífico Sul e no Oceano Índico indicam que os blocos de exploração de tais nódulos podem alcançar até 100 km², o que desperta preocupação no governo brasileiro. Segundo Vaz (2011, p. 65), “Mais importante, os países concessionários têm direito de criar ‘zonas de segurança’ em torno deles, suscitando assim barreiras para o trânsito de embarcações e dificultando potencialmente rotas marítimas de interesse do país no Atlântico Sul”. A criação de tais zonas próximas ao mar jurisdicional, à plataforma continental e ao território brasileiro são obviamente indesejáveis. De acordo com Vaz (2011, p. 65):

[...] Nesse mesmo sentido, o Ministério de Minas e Energia (MME) e o Ministério da Defesa (MD) desencadearam ações, desde o ano passado, objetivando mobilizar esforços de países africanos e sul-americanos para o levantamento de dados científicos sobre a geografia do Atlântico Sul e Equatorial. Ao mesmo tempo, o Brasil prepara a realização de pesquisas sobre as crostas cobaltíferas na Elevação do Rio Grande do Sul e uma pesquisa-piloto dos depósitos minerais e da biodiversidade no Arquipélago de São Pedro e São Paulo. O país aguarda também o posicionamento das Nações Unidas sobre o pleito de ampliação para 350 milhas náuticas das águas jurisdicionais brasileiras.

Segundo Leite (2010, p. 138), menos de 1% da nossa plataforma continental é mapeada. Faltam navios de pesquisa e equipamentos em número adequado aos novos programas lançados pelo Brasil. Ainda, faltam recursos humanos qualificados para atender as demandas crescentes em áreas com grande potencial, como bioprospecção e recursos minerais.

A descoberta do pré-sal chamou a atenção para a importância do mar no debate nacional. As principais discussões são pautadas pelo caráter econômico, da exploração e aplicação dos recursos, nas quais se destacam como principais questões: o Brasil deve ou não se tornar um exportador de petróleo? O Brasil deve ou não entrar para a Opep? E quais setores econômicos o Brasil deve aplicar os recursos advindos da exploração do pré-sal? Como a exploração do pré-sal deve ser articulada a um impulso à indústria nacional por meio de mecanismos de preferência nas compras governamentais? De forma muito marginal, aparecem questões de segurança e defesa no debate político e midiático. No entanto, o governo foi perspicaz ao criar, em 2012, a empresa pública Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (Amazul).

Mais uma vez, do ponto de vista de uma estratégia brasileira, as relações com os países sul-americanos e africanos ocidentais subsaarianos e, conseqüentemente, com os países da Bacia do Atlântico Sul, destacam-se como de suma importância. Assim, deve ser de interesse do Brasil identificar parceiros estratégicos, com os quais tenha convergências geoestratégicas. Sem dúvida, também deve identificar as potências que se projetam e seus principais contendores no Atlântico Sul, e os temas que devem suscitar contenciosos e conflitos na região, inclusive pela projeção de disputas de potências externas ou entre estas e seus potenciais parceiros. Destaque-se que parceiros estratégicos podem ser identificados a partir de adversários comuns.

3.3 O controle anglo-americano do Atlântico Sul

Além de contar com a segunda Marinha mais bem equipada do mundo, a Grã-Bretanha registra uma atuação histórica no Atlântico Sul e na África⁵⁹, quando da construção de seu império ultramarino que lhe dava o controle das rotas marítimas estratégicas.

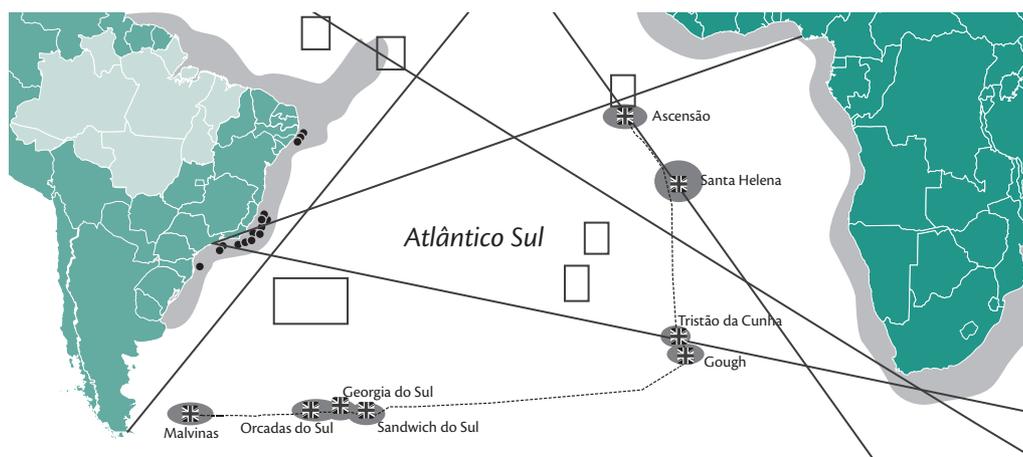


Figura 17. Cinturão de ilhas britânicas e o controle do Atlântico Sul

Fonte: Marinha do Brasil, reproduzido em Reis, 2011.

⁵⁹ Inclusive na Nigéria, controlando a África Austral, incluindo a África do Sul e o Cabo da Boa Esperança, e controlando a África Oriental, incluindo a passagem pelo Canal de Suez e pelo Estreito de Bab-el-Mandeb, através do controle do Djibouti.



Atualmente, no Atlântico Sul, a Grã-Bretanha tem a posse de um “cinturão de ilhas”, e suas respectivas zonas econômicas exclusivas, o que lhe confere uma vantagem estratégica sem igual, contando com ilhas meso-oceânicas, como Tristão da Cunha, Ascensão e Santa Helena, e ilhas periantárticas, como Shetlands, Geórgia, Gough, Sandwich do Sul, Orcadas do Sul e Malvinas (ou Falklands). Reis (2011, p. 66) destaca o caráter estratégico deste controle:

*Ascensão é uma ilha de grande dimensão. E uma grande base e prestou ótimos serviços ao Ocidente – em especial, na época da Guerra Fria. E continua, ainda, a ser uma base importante no contexto mundial. Dificilmente tal grupo de ilhas deixará de estar sob o controle do Reino Unido. Santa Helena, Tristão da Cunha e as demais são ilhas pequenas, com condições de habitabilidade bem difíceis. Só que, hoje, a tecnologia nos oferece outras oportunidades. Nos dias atuais, existe o **unmanned aerial vehicle** (UAV), as aeronaves não tripuladas. Então, a tecnologia passa a proporcionar outras possibilidades de aproveitamento destas ilhas em termos militares e em termos de vigilância e segurança no Atlântico Sul.*

A presença naval britânica pode acirrar tensões no Atlântico Sul e ser uma ameaça à soberania e funcionamento das economias do Mercosul devido à posição geográfica das Ilhas Malvinas, próximas do bloco e de suas áreas mais ricas e desenvolvidas, onde se encontram infraestruturas e produções estratégicas e sensíveis. No fim de 2011, o jornal britânico *Daily Mail* destacou, em matéria sobre o tema, que: “[...] o governo britânico está tirando a poeira de seus planos de defesa [...]” nas Malvinas, mais de 30 anos depois do fim da guerra entre os dois países [Reino Unido e Argentina]. O motivo da preocupação seria o acordo anunciado pelos países do Mercosul (Argentina, Uruguai, Brasil e Paraguai, apesar de este último não ter litoral) de que não permitiriam a passagem de barcos “com bandeiras ilegais das Malvinas”, ocupadas pelo Reino Unido desde 1833⁶⁰. Em seguida, o governo britânico decidiu enviar navios militares mais modernos para as ilhas, como o destróier HMS *Dauntless*.⁶¹ É interessante salientar que a mesma matéria coloca em evidência a assimetria de poder militar entre as forças militares da Argentina e as forças britânicas nas Malvinas, conforme mostra a reprodução da figura abaixo.

60 Opera Mundi, 22/12/2011, “Reino Unido cria plano de defesa para as Malvinas após 30 anos”, disponível em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/18704/reino+unido+cria+plano+de+defesa+para+as+malvinas+apos+30+anos.shtml>

61 Estadão, 01/02/2012, “Envio de navio de guerra às Malvinas revolta Argentina”. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,envio-de-navio-de-guerra-as-malvinas-revolta-argentina,-829725,0.htm>.



Figura 18. Proximidade das Ilhas Malvinas em relação ao Mercosul

Fonte: <http://www.naval.com.br/blog/tag/reino-unido/#axzz2EfHqPjQd>



Figura 19. Comparação de forças militares: Argentina x Forças britânicas nas Malvinas

Fonte: reproduzido do *Daily Mail* por *Opera Mundi*, em: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/18704/reino+unido+cria+plano+de+defesa+para+as+malvinas+apos+30+anos.shtml>

Os EUA realizam exercícios periódicos no Atlântico Sul, operações rotineiras que retoricamente se voltariam ao combate ao narcotráfico e à manutenção de exercícios navais na região, apesar das limitações estabelecidas pela Zopacas. Têm instalações militares em Ascensão, arrendada dos ingleses, dois comandos militares com responsabilidades geográficas na região – o Ussouthcom (Comando do Sul, estabelecido em 1963) e o *Africom* (Comando da África, o mais recente, estabelecido em 2007) – e dispõe da já citada IV Frota, reativada logo em seguida às descobertas brasileiras do pré-sal.

Os Estados Unidos têm desenvolvido uma atuação militar intensa na África, correspondente à sua importância econômica. Atualmente, do total de petróleo importado pelo EUA, cerca de 15% provêm da África, participação que pode alcançar 25% em dez anos. A atuação militar estadunidense seria justificada retoricamente pelo combate ao terrorismo, para garantir a segurança da produção e da comercialização do petróleo e de suas companhias que atuam no continente. Com esse objetivo, deve perseguir valores supostamente nobres e universais, predominantes na atual agenda política internacional, como a proliferação do liberalismo e da democracia e a defesa dos direitos humanos – os mesmos utilizados como base para intervenções no Oriente Médio.

Uma das duas diretrizes geopolíticas da presença militar estadunidense na África se concentra no âmbito marítimo do Golfo da Guiné, conforme descreve Penha (2011, p. 214):

O Comando Militar Europeu, antecessor do Africom, desenvolveu, em 2006, um sistema de segurança costeira denominado Guarda do Golfo da Guiné, a fim de garantir a estabilidade e segurança regional em longo prazo. Dentre seus principais objetivos estão o de melhorar a segurança física dos portos da região; promover a segurança coletiva e de cooperação marítima; estabelecer uma rede de comunicações e controle dos navios e das suas movimentações, instalado nas ilhas de São Tomé e Príncipe; e exercer um controle mais direto em Angola e Nigéria, os dois grandes produtores de petróleo com maior influência regional.

Os EUA pressionam a Nigéria para que esta saia da Opep e, assim, possa ter uma maior influência sobre a sua produção, os preços e a comercialização de petróleo do país. A Nigéria rejeita sistematicamente a pressão estadunidense e trabalha para que outros países do continente ingressem na Opep, o que ocorreu com Angola em 2006. Em função do petróleo, o governo de Angola foi reconhecido pelos EUA em 1993. A rejeição da Nigéria acarretou ameaças por parte dos EUA, chegando a afirmar que este seria o Estado mais fracassado do mundo (PENHA, 2011). Ainda, empresas estadunidenses e europeias atuam fortemente na Nigéria e em Angola. A estadunidense Chevron controla 75% da produção de petróleo em Angola e a Shell, grande parte da produção nigeriana.

Com o fim da Guerra Fria e a dissolução da URSS e do bloco socialista, a Otan perdeu a razão de sua criação e, provavelmente, uma justificativa para a sua existência, o seu objetivo maior dentro da estrutura bipolar de poder. Com uma Europa dependente militarmente dos EUA, este último revela maior capacidade de fazer valer, universalizar e legitimar seus objetivos políticos e de segurança por meio da organização. Conforme destacado por Meira Mattos em palestra de 1999 na Escola Superior de Guerra (ESG):

Interesses vários das grandes potências, membros da Otan, aconselharam a manutenção da aliança militar. Para isso, em 1991, reuniram-se em Roma a fim de encontrar uma nova missão que justificasse a sua existência futura. Dessa reunião saiu a reformulação de sua estratégia, ainda defensiva, visando conter as novas ameaças visualizadas pela Aliança, quais sejam, uma possível revitalização da ameaça de Moscou, a existência de um arsenal atômico em poder da Rússia e de alguns ex-membros do antigo Pacto de Varsóvia, o terrorismo internacional e o perigo de alastramento de conflitos étnicos e regionais. Por volta de 1992 começou-se a perceber a intenção dos "grandes" da Otan em buscarem uma nova estratégia para a Aliança Atlântica, não mais defensiva. Os sinais dessas intenções foram captados pelo geopolítico e estrategista francês Yves Lacoste, que, no seu Dictionnaire de Geopolitique, editado em 1993, escreveu: "A Otan almeja ser um



pacto dos países desenvolvidos do Norte, face aos países em via de desenvolvimento do Sul, alargando seu campo geográfico inicial de intervenção e vindo a receber, cada vez mais, as missões da ONU para atuações humanitárias e intervencionistas fora do teatro de operações da Europa Ocidental”.

Em 1999, foi publicado o Novo Conceito Estratégico da Otan, ampliando o seu escopo e raio de atuação, não mais restrito ao Teatro Europeu, mas podendo passar a intervir em qualquer parte do globo, sob pretextos subjetivos e condizentes com a retórica estadunidense, legitimando-a: antiterrorismo, ações humanitárias, narcotráfico, deterioração do meio ambiente, ameaças à democracia, entre outras. Sobretudo, utilizar forças militares para “proteger os direitos e outros interesses vitais dos membros da Aliança.” Esse último termo, vago, difuso e subjetivo, somado à ampliação da sua área geográfica de atuação, permitiriam extrema flexibilidade à Otan para atuar como força militar global, segundo “interesses vitais” de seus membros, incluindo, por que não, o de segurança energética. Meira Mattos salienta que “A maioria dos analistas internacionais da imprensa europeia e norte-americana qualificou a doutrina proclamada por um dos seus principais líderes [Tony Blair] como ‘Nova Estratégia Intervencionista da Otan’”.

Em 2010, os EUA e a Otan mostraram pretensões de “redelimitar” o Atlântico, com a tentativa de construção do conceito de Bacia do Atlântico, reunindo sob a mesma denominação geográfica o Norte e o Sul atlânticos e, ainda, um suposto Atlântico Central. Partindo dos países do Norte, tais pretensões foram lançadas em seguida às descobertas de recursos estratégicos no Atlântico Sul.

Em 10 de setembro de 2010, o então ministro da Defesa do governo brasileiro, Nelson Jobim, pronunciou sua opinião sobre a revisão do conceito estratégico da Otan e o futuro da Comunidade Transatlântica em palestra de encerramento da conferência internacional “O futuro da Comunidade Transatlântica” no Instituto de Defesa de Lisboa. Na ocasião, ao se referir à extrema flexibilidade da Otan, Jobim citou um dos itens do capítulo quinto do documento “NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement” e se opôs diretamente ao conceito de Bacia do Atlântico, identificando-o como contrário aos interesses estratégicos brasileiros:

Ele trata das missões primárias da Otan a serem eventualmente materializadas no novo conceito estratégico. Leio: “Desdobrar e sustentar capacidades expedicionárias para operações militares além da área abrangida pelo tratado quando requerido para impedir um ataque na área abrangida pelo Tratado ou para proteger os direitos e outros interesses vitais dos membros da Aliança”. Parece óbvio que tal missão enseja extrema flexibilidade. O mesmo se passa com a menção à possibilidade de

consultas sob os auspícios do Artigo 4 do Tratado do Atlântico Norte - ameaça a um ou mais dos Estados-membros - em episódios que envolvam "segurança energética". [...] Do ponto de vista brasileiro – Estado amante da paz e que mantém relações amistosas com a totalidade dos 28 países que compõem a Organização – o Conselho de Segurança da ONU, apesar de sua restrita e superada composição, constitui, ainda, a única instância internacional capaz de legitimar o uso da força. Nesse sentido, vejo com reservas iniciativas que procurem, de alguma forma, associar o "Norte do Atlântico" ao "Sul do Atlântico" – esta, o "Sul", área geoestratégica de interesse vital para o Brasil. As questões de segurança relacionadas às duas metades desse oceano são notoriamente distintas. O mesmo se diga sobre hipotético "Atlântico Central". Tais questões devem merecer respostas diferenciadas – tão mais eficientes e legítimas quanto menos envolverem organizações ou Estados estranhos à região. A nosso juízo, enquanto perdurar a dependência da Europa em relação aos Estados Unidos no campo da segurança e da defesa, não será factível discernir, de modo inequívoco, onde começam os interesses do primeiro – os Estados Unidos – e onde terminam os interesses dos últimos – os europeus".

Obviamente, tal postura da Otan e sua possibilidade de atuação no Atlântico Sul, área de interesse estratégico do Brasil, ferem os interesses nacionais e a soberania do país e acirram as disputas na região.

3.4 Argentina, África do Sul e Nigéria

A Argentina tem como interesses fundamentais no Atlântico Sul: a soberania sobre as ilhas austrais que estão sob sua esfera jurisdicional marítima, sua projeção para a Antártica e a passagem Atlântico-Pacífico, gerando potenciais contenciosos com Grã-Bretanha e com o Chile. Os interesses da Argentina convergem para uma cooperação com o Brasil, pois ambos visam à paz e à estabilidade no Atlântico Sul, como zona livre de armas nucleares e da projeção das grandes potências, e ao mesmo tempo maior controle do espaço marítimo de sua zona econômica exclusiva e consolidação de sua soberania sobre suas plataformas continentais, além do interesse pela Antártica. Num sentido mais amplo, o interesse argentino na preservação da soberania, segurança e desenvolvimento nas suas águas jurisdicionais no Atlântico proporciona a oportunidade de articulação com os países africanos e com o Brasil.

O foco da Argentina tem sido a disputa com a Inglaterra pelo controle das Ilhas Malvinas e das Ilhas Atlânticas de Geórgia e Sanduíche do Sul. A reivindicação argentina em relação ao Reino Unido



sobre a soberania das Ilhas Malvinas é relevante do ponto de vista energético, devido às descobertas de petróleo e gás. Apesar das objeções do governo argentino, tem havido múltiplos testes de poços e há grande esperanças sobre o potencial de maiores descobertas *offshore* nas ilhas, ainda que, até agora, apenas uma empresa tenha descoberto um campo comercialmente viável.

A Argentina teve sua força militar, e especificamente sua Marinha, muito afetada com a Guerra das Malvinas e não conseguiu se recompor desde então. A Marinha do Brasil, país de maior extensão litoral do Atlântico Sul, que não é significativa em termos internacionais e principalmente em relação ao seu território marítimo e riqueza marinhas, revela-se a mais bem equipada entre os países da região.

Na maioria dos países africanos, por problemas de segurança interna, o desenvolvimento das Marinhas foi preterido em favor dos exércitos. Esse é um dos fatores relevantes para que não encontremos forças navais significantes entre os países africanos costeiros – quando não “cresciam” sob a tutela das potências coloniais.

A África do Sul é um país situado na África Austral com posição estratégica para as rotas de comércio internacionais, a Rota do Cabo, na passagem entre o Oceano Índico e o Atlântico Sul. Assim, a projeção geopolítica da África do Sul no Atlântico Sul está ligada à posição geográfica e a seus recursos estratégicos, de carvão no seu território e pequena exploração de petróleo e gás perto da fronteira com a Namíbia, dentro da dinâmica de rotas comerciais internacionais. Historicamente, suas ações estiveram estreitamente vinculadas à estratégia naval britânica e sua Marinha virtualmente inexistente desenvolveu-se de forma altamente dependente da Marinha britânica. No período pós-Guerra Fria e pós-*apartheid*, segundo Penha (2011, p. 135):

[...] os fatores sobre a projeção marítima sul-africana estão vinculados às perspectivas de promoção da cooperação naval nas águas do Atlântico Sul. Os especialistas sul-africanos projetam um sistema de defesa comum na região, no qual caberia à Marinha da África do Sul proteger as zonas de pesca e contribuir para a manutenção da paz na região. Além disso, o governo sul-africano prevê a constituição de um mesmo bloco de defesa englobando todas as potências regionais do Atlântico Sul, com vistas a uma melhor coordenação das marinhas destes países.

Para Vaz (2011, p. 68), analisando as perspectivas do Atlântico Sul de Brasil, Argentina e África do Sul, postas nos seus documentos de segurança e defesa:

Ademais das singularidades das quais os três países definem suas prioridades e preocupações acerca deste espaço, são limitados os recursos políticos e estratégicos de que dispõem para lidar, de forma imediata, com as externalidades das políticas e das ações das grandes potências no espaço considerado, o que coloca em relevo as seguintes ordens de consideração como elementos a orientar a ação política voltada para maior concertação no plano trilateral: i) a necessidade de fortalecimento das capacidades marítimas, processo que segue curso disforme se considerados os três países; ii) o fortalecimento do diálogo inter-regional nos planos político e da segurança; e iii) ação concertada no plano multilateral, em particular no contexto da Organização das Nações Unidas. Uma mais sólida cooperação entre os principais países dos dois lados do Atlântico Sul é certamente necessária, mas não parece encontrar ainda condições efetivas para sua concretização no plano imediato. Cumpre, pois, assentar bases para uma ação mais consequente, no médio e longo prazo, que resguarde os interesses e responda às preocupações que compartilhem os três países quanto ao Atlântico Sul como espaço de segurança e de oportunidades econômicas.

Em razão do fluxo de matérias-primas vitais e de seu fácil acesso aos mercados ocidentais, a Nigéria ocupa posição estratégica no Atlântico Sul em relação às rotas oceânicas internacionais. Seu comércio depende em 90% do comércio marítimo. As atividades atuais de exploração de hidrocarbonetos estão principalmente concentradas no *offshore*.

A indústria do petróleo está localizada principalmente no Delta do Níger, que tem sido uma fonte de conflitos nos quais grupos locais, o Movimento pela Emancipação do Delta do Níger (Mend), buscam uma maior participação na renda do petróleo e costumam atacar a infraestrutura e o pessoal do setor de petróleo. Ao mesmo tempo, o roubo de petróleo conduz a danos em oleodutos, muitas vezes graves, causando perda de produção e poluição. Além disso, sequestros de petroleiros para resgate são comuns e o Golfo da Guiné é também uma área com casos de pirataria. Considerável atenção foi atraída para os danos ambientais causados por vazamentos de petróleo no Delta do Níger. Tal quadro pode justificar intervenções de potências externas, supostamente interessadas em defender ou promover a segurança de suas empresas, trabalhadores e investimentos, ou por objetivos mais palatáveis globalmente, como a luta contra o terrorismo, a pirataria, o crime organizado e os danos ambientais.



3.5 Cooperação no Atlântico Sul

3.5.1 Otas – Organização do Tratado do Atlântico Sul

As discussões sobre uma possível Organização do Tratado do Atlântico Sul (Otas) surgiram no âmbito da Guerra Fria e, de forma geral, se relacionaram à possível ameaça soviética no Atlântico Sul. No entanto, é um tema potencial e eventualmente suscitado pelas grandes potências.

No âmbito da segurança ocidental, dois principais eixos de segurança se formaram no Atlântico Sul no âmbito da Guerra Fria. Primeiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), que tinha um caráter estritamente bilateral (de acordos de cooperação militar dos EUA com os países da América), não envolvia comandos militares combinados e não tinha uma planificação militar regional integrada. No âmbito do Tiar, os EUA estabeleceram manobras navais comuns, a cada ano, a partir de 1958, por meio das *United International Anti-Submarine Warfare Agreement (Unitas)*. Segundo, o *Simonstown Agreement*, que tinha um comando unificado, o *South Atlantic Command*, “representado por uma autoridade britânica designada pela *Royal Navy*”, além do compromisso britânico de fornecer equipamentos navais “para a Marinha sul-africana cuja atribuição era zelar pela defesa da África Austral” (PENHA, 2011). Diante da visão segregada proporcionada pela divisão nesses dos eixos, a Otas seria uma forma de agrupar as duas costas do Atlântico Sul sob uma mesma dimensão estratégica. Em alguns momentos de maior tensão, a proposta recebeu maior ênfase. No caso argentino, chegou a ser vislumbrada como uma forma de resguardar sua segurança em um arranjo mais amplo, diante da já arrefecida e superada rivalidade e ameaça do Brasil.

Do ponto de vista brasileiro, a proposta da Otas era condizente com as linhas gerais propostas por Golbery do Couto e Silva, de uma participação brasileira no esquema de segurança ocidental na América do Sul e entre os países subdesenvolvidos do Sul, juntamente com os “países livres” da América do Sul e do Atlântico Sul, desempenhando especial papel como aliado preferencial dos EUA no flanco sul do Atlântico. No entanto, enfrentou restrições da diplomacia brasileira, que não admitia nenhuma aliança militar fora do Tiar. Mesmo entre os militares brasileiros partidários da proteção e da projeção marítima no Atlântico Sul, a proposta da Otas era vista na época de forma cautelosa.

A Guerra das Malvinas mostrou a inutilidade do Tiar, quando Chile e EUA, seguindo seu aliado histórico e estratégico, apoiaram a Grã-Bretanha. Somando a isso o apoio sul-africano à Grã-Bretanha, encerrou-se qualquer sonho argentino de articular-se a partir da Otas e, conseqüentemente, de se

afirmar no Atlântico Sul. A partir de então, a proposta que surgiu a partir da Nigéria e se desenvolveu sob a liderança brasileira foi no sentido da conformação de uma zona de paz e cooperação.

3.5.2 Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas)

A criação da Zopacas, ou Zpcas⁶², foi fruto da iniciativa brasileira, em parceria com a Nigéria. Sua proposta de criação foi encaminhada à Assembleia Geral da ONU em 1985, sob oposição dos EUA e da África do Sul, e formalizada em 1986. Foi apoiada pelos aliados sul-americanos e africanos, articulados pela Nigéria, representando uma vitória das diplomacias africana e brasileira. A iniciativa foi esquecida nos anos seguintes à sua criação e retomada nos anos 1990. Seus principais objetivos seriam “a promoção da paz e da cooperação entre os povos da região sul-atlântica, ou à paz como objetivo maior e à cooperação para atingir esse fim” (PENHA, 2011, p. 187). No contexto da Guerra Fria, o objetivo seria manter a região afastada do conflito leste-oeste, pacífica e livre de armas nucleares e bases militares das superpotências. A não militarização se referia a países estranhos à área. Foi posto também o objetivo de aumentar as “relações econômicas, políticas e culturais entre a América do Sul e a África Ocidental, Central e Austral” (Idem).

Já na Reunião Ministerial de Luanda em 2007 (18-19 de junho), foi elaborado um plano de ação e foram criados quatro grupos de trabalho da Zopacas, cujas áreas de ação seriam: (i) cooperação econômica; (ii) combate a atividades ilícitas e crime organizado; (iii) manutenção da paz e operações de apoio à paz; e (iv) pesquisa científica, meio ambiente e questões marítimas.

No entanto, há uma clara dificuldade entre os países envolvidos de materializar a cooperação em bases mais sólidas diante da ausência de instrumentos jurídicos e institucionais que deem conta da amplitude dos desafios estratégicos impostos pela região e aos seus países. Levando-se em conta os objetivos de longo prazo (prioritários) e recursos dos países envolvidos, o quadro não é menos desfavorável.

A falta de uma força militar significativa e articulada entre os países do Golfo da Guiné, da Angola à Nigéria, numa área rica em recursos petrolíferos e bem posicionada em relação às grandes potências, onde suas empresas multinacionais já atuam, pode abrir espaço para uma intervenção externa supostamente baseada na garantia da segurança de suas rotas de abastecimento e comunicação interoceânica ou mesmo em nome de um suposto inimigo como o terrorismo global.

62 A Zopacas hoje incorpora 24 países: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Côte d'Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.



É importante destacar que o Atlântico Sul é uma área geográfica de atuação das grandes potências militarizadas e nuclearizadas e que, diante de um contexto de crescente disputa pelo acesso a recursos estratégicos e discussões sobre limites e soberanias sobre territórios e recursos marinhos, sua geopolítica mostra como inalcançável o objetivo do estabelecimento de uma zona de paz livre e desmilitarizada, em relação a potências externas. A Zopacas pode servir de um grande canal de articulação no campo da segurança para que os países envolvidos projetem uma maior autonomia e soberania sobre seus recursos e territórios e façam valer sua política na região, diante dos interesses e do jogo de poder das grandes potências. No entanto, os recursos militares dos países envolvidos indicam que isso só poderia ser alcançado no longo prazo e com muita persistência e prioridade ao tema. As diferenças de desenvolvimento socioeconômico entre os países africanos e sul-americanos envolvidos, assim como suas assimetrias internas, deixam um enorme espaço para a cooperação nessa área, e também (1) o perigo de que as assimetrias se acentuem e (2) o papel (e peso) especial que o Brasil deve assumir comandando esse processo.

3.5.2 O Brasil no Atlântico Sul

As principais ilhas brasileiras no Atlântico Sul são Fernando de Noronha, Trindade e Martim e Vaz, e São Pedro e São Paulo. O governo brasileiro desenvolve diversos programas relativos ao mar. O Proantar é direcionado ao desenvolvimento de atividades de pesquisa do Brasil na Antártica. A Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM) do governo brasileiro tem importantes programas, como o Proarquipélago (São Pedro e São Paulo), articulado com universidades, e o Programa da Ilha da Trindade (Protrindade). O Programa Arquipélago de São Pedro e São Paulo visa garantir a habitabilidade humana permanente do arquipélago e realizar pesquisas para exploração, aproveitamento, conservação e gestão de seus recursos naturais – assim, permitiu o estabelecimento e a incorporação da zona econômica exclusiva de 200 milhas ao redor do arquipélago. O Remplac (Recursos Minerais da Plataforma Continental) objetiva identificar a ocorrência de minerais de interesse comercial na área, ouro, diamante, areia, carbonatos, e o potencial e os desafios técnicos para sua exploração. O Plano de Levantamento da Plataforma Continental (Leplac) visa definir a continuidade da plataforma continental brasileira, em termos geológicos, e agregou ao território nacional mais de 960 mil km² de área marítima em função da extensão da plataforma continental brasileira. Vale citar ainda o Programa da Biodiversidade Marinha (Biomar) e um programa muito importante para o acompanhamento das condições climáticas no Atlântico Sul, o MOC (Monitoramento Oceanográfico e Climatológico) (LEITE, 2011).

O Arquipélago São Pedro e São Paulo se localiza a 1.000 km de Natal, no meio do Atlântico, em uma área rica em recursos vivos e em termos geológicos (área de abalo sísmico). A Ilha de Trindade,

a 1.200 km (ou 765 milhas) do Rio de Janeiro, é ocupada pela Marinha devido à sua localização geográfica. Tem importância econômica e estratégica, inclusive, em função das descobertas do pré-sal e de sua proximidade da região Sudeste do Brasil, a mais desenvolvida do país. Em 2010, foi construída uma estação científica na ilha. Ao longo da história, a ilha foi cobiçada várias vezes. Leite (2011) destaca que, com a construção de uma pista de pouso na ilha, pode vir a se tornar um centro de apoio logístico, especialmente para operações militares em caso de um conflito no Atlântico Sul.

Em 2007, o Brasil concluiu o levantamento da plataforma continental da Namíbia e em breve deve realizar o levantamento da plataforma continental de Angola por meio do Leplaca (o Leplac de Angola). O Programa de Prospecção e Exploração de Recursos Minerais da Área Internacional do Atlântico Sul e Equatorial (Proarea) representa uma extensão do Remplac que tem como foco a área internacional dos oceanos e deve ser um meio para o Brasil oferecer participação aos membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Zopacas.

A Marinha do Brasil ainda apoiou decisivamente a criação da Marinha da Namíbia, treinando oficiais da Marinha na Escola Naval e praças nos centros de formação, e doou a Corveta Purus, navio de 50 anos de fácil manutenção e operação. Conforme afirma Leite (2010, p. 144): “A Marinha da Namíbia nasceu da Marinha do Brasil”.

Há vários anos a Marinha do Brasil vem desenvolvendo atividades militares de cooperação com países do Atlântico Sul por meio de cursos, intercâmbios operacionais e exercícios navais conjuntos. O Atlasur, que chegou à sua nona edição em 2012, é o exercício militar realizado com Argentina, Uruguai e África do Sul nas águas do Atlântico Sul. Com África do Sul e Índia, a Marinha do Brasil realiza a operação Ibsamar. Além disso, Argentina e Brasil executam outros cinco exercícios navais conjuntos.

Desde 2003, o Brasil vem ampliando o número de acordos de cooperação na área de defesa com diversos países da África. Entre os compromissos mais relevantes que o país assumiu, podemos destacar: formação militar, como a constituição das Forças de Segurança de Guiné-Bissau e do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia; levantamento da plataforma continental da Namíbia e de Angola; doação de embarcações, botes, uniformes para a Namíbia, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau. A aproximação resultante desses acordos de cooperação também tem reforçado a demanda da produção industrial bélica brasileira. Angola, Namíbia e Guiné- Equatorial têm feito encomendas à nossa indústria naval. Um projeto importante para o desenvolvimento industrial e tecnológico do Brasil e da África do Sul é a construção do “novo modelo de míssil ar-ar”. Nesse sentido, segundo o Itamaraty (BRASIL, 2011), ainda “[...] estão em discussão possibilidades de trabalho conjunto em outros temas, como o



desenvolvimento de avião cargueiro, de míssil terra-ar e de veículos aéreos não-tripulados”. Entre os projetos de capacitação da indústria de defesa nacional, cabe destacar ainda o projeto de construção do submarino de propulsão nuclear iniciado em 2011. Esse projeto, realizado em parceria com a França, apesar de não se enquadrar nas relações diplomáticas que aqui propomos, também deve ser tomado em conta por ser uma importante iniciativa para a defesa do Atlântico Sul.

No cenário das relações Sul-Sul, é importante avaliar os possíveis avanços ocorridos e os potenciais da Zopacas e da CPLP⁶³. A primeira, tratada na seção anterior, apesar da baixa atividade registrada atualmente, também incorpora em sua agenda atividades de cooperação econômica e pesquisa científica no setor marítimo.

Em 2010, a CPLP aprovou sua Estratégia para os Oceanos. Segundo o Balanço de Política Externa do governo Lula (BRASIL, 2011):

O documento oferece uma visão integrada para a promoção do desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos sob as respectivas jurisdições nacionais e determinou iniciativas específicas, como a elaboração de “Atlas dos Oceanos da CPLP”; a dinamização da cooperação para desenvolvimento dos respectivos projetos de extensão da plataforma continental bem como da investigação científica e proteção ambiental associadas.

Considerando-se as posições geográficas, os recursos naturais presentes e a importância da soberania sobre recursos e territórios marítimos, percebe-se que há um enorme potencial para articulação de interesses de segurança e defesa no Atlântico Sul entre os países sul-americanos e africanos subsaarianos, onde o Brasil deve ter um papel fundamental. A concertação de forças em organismos internacionais, os arranjos institucionais cooperativos entre os países no campo da segurança militar e do desenvolvimento socioeconômico e a realização de manobras militares conjuntas, as atividades militares no campo de formação e treinamento, as articulações comerciais e de base industrial de defesa seriam mecanismos importantes para os países do Atlântico Sul. Embora a força militar limitada e a relativa insignificância da força militar dos países frente às demais potências externas que atuam no Atlântico Sul sejam fatores que colocam urgência a essa questão, a limitação imposta pelas prioridades e pelos recursos dos países envolvidos pode ser o grande óbice a uma possível articulação. Os recursos presentes no Atlântico Sul, especialmente no pré-sal brasileiro e no Golfo da Guiné, deveriam impulsionar uma política de investimentos em segurança e defesa condizentes com tais recursos e uma maior articulação entre os países sul-americanos e africanos subsaarianos

63 Conformada por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste.

no campo da segurança. Sublinhe-se que o desenvolvimento de um complexo militar-industrial pode ter efeitos positivos em termos produtivos e científico-tecnológicos.

4 África Subsaariana: recursos, desafios e oportunidades

4.1 A geografia e a geopolítica africana

A África é o segundo maior e mais populoso continente do mundo: tem uma área de 30.221.532 km² e uma população de cerca de 1 bilhão de habitantes, 15% da população mundial. Encontra-se cercado pelo Mediterrâneo, ao norte; pelo Canal de Suez e pelo Mar Vermelho, ao nordeste; pelo Oceano Índico, ao sudeste; e pelo Oceano Atlântico, ao oeste. O continente inclui a ilha de Madagascar, vários arquipélagos, nove territórios e 57 Estados independentes. Seu território é dividido geograficamente em cinco grandes regiões e é comum ser separado em dois grandes blocos: a África do Norte, predominantemente arábica e islâmica, situada ao sul do Mediterrâneo, e a África Subsaariana, também chamada de África Negra, situada ao sul do deserto do Saara e habitada, predominantemente, por povos pertencentes à “raça negra” ou de pele escura. Cerca de metade da população total africana vive na África Negra e, apesar de ser considerada “berço da humanidade”, apresenta os piores indicadores socioeconômicos do mundo e inclui sociedades extremamente desiguais.

Do ponto de vista geográfico, destacam-se no território africano a cordilheira do Atlas, na região do Magreb; o grande planalto desértico do Saara; a bacia do rio Níger e as cadeias vulcânicas de Ahaggar, na Argélia, e a do Tibesti, no Tchad. Destacam-se, ainda, ao sul do Sudão, a bacia do Congo, o monte Cristal e o planalto dos Grandes Lagos Africanos, com os montes do Kilimanjaro (5.895 m), Quênia (5.199 m), Ruwenzori (5.119 m) e Elgon (4.321 m); e, finalmente, no nordeste do Vale do Rift, o maciço da Abissínia. Além disso, a África abriga a segunda maior bacia hidrográfica do mundo, com seus grandes rios Nilo, Congo, Zambeze, Limpopo, Orange, Níger, Gâmbia e Senegal. A maior parte da África vive sob clima tropical, dominante tanto na zona tropical quanto na região equatorial, com exceção de algumas pequenas áreas de clima ameno, situadas nos extremos norte e sul do continente.

Os europeus chegaram à costa africana e iniciaram seu comércio de escravos negros nos séculos XV e XVI, mas foi só no século XIX que as grandes potências europeias ocuparam e impuseram sua dominação imperial em todo o território africano, menos à Etiópia. A Conferência de Berlim, de 1884-5,



consagrou essa ocupação e a divisão do território africano entre Inglaterra, França, Alemanha, Bélgica e Itália, além da Espanha e de Portugal, que já ocupavam suas colônias desde muito antes da conferência.

Em distintos momentos, entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década de 1970, todos os territórios colônias africanos se tornaram independentes de suas metrópoles europeias, dando origem a um sistema de Estados recortado por fronteiras criadas, na maior parte, pelos próprios colonizadores. Portugal se manteve na África desde o século XVI até a independência de suas últimas colônias, Guiné-Bissau, Angola e Moçambique, em meados da década de 1970, antes da independência da Rhodesia, hoje, Zimbábue, na década de 1980, e do fim do *apartheid* branco da África do Sul, em 1994.

Durante a Guerra Fria, a maioria dos países africanos se alinhou com um lado ou outro do conflito, mas a maioria ficou ao lado das potências ocidentais. Depois de 1991, sobretudo durante a primeira década do século XXI, a África tem sido palco de uma nova grande “corrida imperialista”, cada vez mais intensa, envolvendo governos e grandes capitais privados das antigas potências colonialistas, ao lado de China, Índia, Rússia e Brasil, que é o país que tem a segunda maior população negra do mundo e afinidade da língua portuguesa com Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Angola e Moçambique. Mas com certeza, foi a China o país que mais investiu e avançou na ocupação econômica da África nesta primeira década do século XXI.

A África conta com 25% das reservas de urânio, mais de 35% do potencial hidrelétrico do mundo e é responsável pelo fornecimento de 15% da produção mineral do planeta, dos quais 70% de diamantes e de platina, 50% do cobalto, mais de 30% do ouro e do cromo, cerca de 20% do urânio, de manganês e de fosfato (PENHA, 2011, p. 201). Os países da África que circundam o Atlântico Sul possuem significativas reservas provadas de petróleo, totalizando quase 60 bilhões de barris e 3,5% das reservas mundiais.

Ao longo dos anos 2000, a África ganhou ainda maior relevância como fornecedora de recursos minerais, especialmente petróleo, para as potências tradicionais e emergentes, o que redespertou o interesse pelo continente em um quadro de uma nova corrida pelo controle e acesso privilegiado a recursos na região. Não seria por outro motivo que, segundo Penha (2011, p. 211), em 2005, o Conselho de Relações Internacionais dos EUA divulgou um relatório intitulado *More Than Humanism: a strategic approach toward Africa* em que aponta a importância da região do Golfo da Guiné nas novas descobertas e no abastecimento petrolífero global: “[...] um, em cada cinco barris de petróleo no mundo, virá dessa região”, sobretudo para a China e para os EUA. A concepção geográfica do Golfo da Guiné se ampliou, compreendendo um maior número de países por conta das descobertas petrolíferas, ou seja, por razões estratégicas.

Em 2002, os estados africanos criaram uma organização supranacional, a União Africana, em substituição à antiga Organização da Unidade Africana, com o objetivo de aumentar a sua cooperação e lutar em conjunto pelo desenvolvimento do continente e pela preservação da paz entre seus membros e dentro de cada um de seus países. Além disso, depois das independências nacionais foram sendo criadas várias comunidades econômicas regionais reunindo blocos de países que compartilham afinidades e têm interesses em comum, como é o caso, na África Subsaariana, da Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental (Cedeao), que reúne os 15 países do Golfo da Guiné sob a liderança da Nigéria; a Comunidade de Desenvolvimento do Países do Sul da África (SADC), que reúne todos os países da África Austral, que também conta com 12 países, sob a liderança da África do Sul, desde o momento em que este país foi aceito na organização, depois do fim do apartheid, em 1994; ou ainda, a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), criada em 1981 e composta por 11 países, onde se destaca a presença da República do Congo e Angola, que também participa de outras associações análogas. Por fim, cabe destacar, do ponto de vista da sua importância para o Brasil, a CPLP, criada em 1989, com a participação de Portugal, Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique, ao lado do Brasil.

4.2 Sociedade e condições de vida

A África enfrenta grandes desafios na questão do desenvolvimento humano. Neste trabalho, foram selecionados três blocos de países a serem observados nesse aspecto: a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), composta por Cabo Verde, Gana, Benin, Togo, Nigéria, Senegal, Costa do Marfim, Gâmbia, Guiné, Serra Leone, Mali, Burkina Faso, Libéria, Guiné-Bissau, Níger; a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), cujos membros são Gabão, Guiné Equatorial, Congo, São Tomé e Príncipe, Camarões, Angola, Ruanda, Rep. Centro-Africana, Chade, Burundi, República Democrática do Congo; a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC), formada por Maurício, Botsuana, Namíbia, África do Sul, Suazilândia, Madagascar, Lesoto, Tanzânia, Zâmbia, Malawi, Moçambique e Zimbábue; e, finalmente, a Comunidade de Países de língua Portuguesa, que é constituída por cinco países africanos no total de oito países: Portugal, Brasil, Cabo Verde, Timor-Leste, São Tomé e Príncipe, Angola, Guiné-Bissau, Moçambique.



4.2.1 População

De acordo com os dados estatísticos do RDH de 2010, a população da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao) está em torno de 302,70 milhões de habitantes com uma estimativa para 2030 de mais de 458,30 milhões de habitantes. Como na América do Sul, tanto a taxa de fertilidade quanto a taxa média anual de crescimento da população caíram no período entre 2010-2015 quando comparadas com os cinco primeiros anos da década de 1990.

Tabela 29 - Dados demográficos – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao)

Países	Total (milhões)		Crescimento médio anual da População (%)	Urbana (% do Total)	Idade Média (anos)	Taxa de Dependência (por 100 pessoas com 15–64 anos)	Taxa Total de Fertilidade nasc./mulher	Razão de sexo por nascimento (nasc. M/100 nasc. F)
	2010	2030				2010–2015	2010	2010
Cabo Verde	0.5	0.6	1.3	61.1	21.3	65.5	2.5	101.6
Gana	24.3	34.9	2.0	51.5	20.6	71.8	4.0	104.5
Benin	9.2	15.4	2.9	42.0	18.4	85.8	5.1	103.8
Togo	6.8	10.1	2.3	43.4	19.8	75.8	3.9	100.6
Nigéria	158.3	226.7	2.1	49.8	18.6	83.5	4.8	102.6
Senegal	12.9	19.5	2.4	42.4	18.0	84.2	4.5	102.3
Costa do Marfim	21.6	32.6	2.3	50.6	19.5	79.6	4.2	101.0
Gâmbia	1.8	2.7	2.5	58.2	18.8	81.6	4.6	101.8
Guiné	10.3	16.9	2.7	35.4	18.5	84.9	5.0	104.4
Serra Leoa	5.8	8.9	2.3	38.4	18.2	82.9	5.0	100.7
Mali	13.3	20.5	2.4	35.9	17.6	86.5	5.2	102.2
Burkina Faso	16.3	27.9	3.1	25.7	16.7	93.9	5.6	103.8
Libéria	4.1	6.5	2.6	47.8	18.5	83.9	4.7	102.1
Guiné-Bissau	1.6	2.5	2.3	30.0	18.7	85.4	5.4	100.8
Níger	15.9	32.6	3.7	17.1	15.0	108.8	6.9	104.3

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

A população nigeriana corresponde a mais de 50% do total da população da região. Exceto em Serra Leoa e Libéria, onde houve aumento da taxa média de crescimento da população quando comparadas com os cinco primeiros anos da década de 1990, da mesma forma que a América do Sul, tanto a taxa de fertilidade quanto a taxa média anual de crescimento da população caíram no período entre 2010-2015. Ainda assim a quase totalidade de países apresenta taxas de fertilidade maiores do que 2, bem acima das taxas sul-americanas.

Em relação à Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac), estima-se que o total da população seja de 147,8 milhões de habitantes em 2010, com uma estimativa para 2030 de mais de 229,5 milhões de habitantes. Destaca-se a idade média em anos abaixo de 30 com taxas de fertilidade bem mais altas que a América do Sul.

Tabela 30 - Dados demográficos – Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)

Países	Total (milhões)		Crescimento médio anual da População(%)	Urbana (% do Total)	Idade Média (anos)	Taxa de Dependência (por 100 pessoas com 15–64 anos)	Taxa Total de Fertilidade nasc./mulher	Razão de sexo por nascimento (nasc. M/100 nasc. F)
	2010	2030				2010	2010	2010	2010–2015	2010
Gabão	1,5	2	1,8	86	21,6	66,4	3	102,1
Guiné Equatorial	0,7	1,1	2,4	39,7	19,3	77,3	5,1	101,3
Congo	3,8	5,5	2,3	62,1	19,5	78,6	3,9	101,7
São Tomé e Príncipe	0,2	0,2	1,7	62,2	19,3	79,2	3,4	102,1
Camarões	20	28,6	2,1	58,4	19,2	79,6	4,2	101,6
Angola	19	30,4	2,7	58,5	17,4	89,2	5,3	99,9
Ruanda	10,3	16,1	2,7	18,9	18,7	81,2	5,1	98,9
Rep. Centro Africana	4,5	6,1	1,8	38,9	19,5	79,3	4,3	100
Chade	11,5	19	2,6	27,6	17,1	93,9	5,8	101
Burundi	8,5	11,9	2	11	20,3	68,7	4	100,9
Rep. Dem. do Congo	67,8	108,6	2,6	35,2	16,6	96,2	5,5	100,7

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.



A população da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC⁶⁴) estaria em torno de 189,4 milhões de habitantes em 2010, com uma estimativa para 2030 de mais de 271 milhões de habitantes. A África do Sul sozinha correspondia a 27% do bloco em 2010 e, associada a Moçambique e Madagáscar, a população dos três países atinge 50% da SADC. Também nesse bloco, chama atenção a idade média em anos baixa com taxa de fertilidade média em torno de 5.

Tabela 31 - Dados demográficos – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)

Países	Total (milhões)		Crescimento médio anual da População (%)	Urbana (% do Total)	Idade Média (anos)	Taxa de Dependência (por 100 pessoas com 15–64 anos)	Taxa Total de Fertilidade nasc./mulher	Razão de sexo por nascimento (nasc. M/100 nasc. F)
	2010	2030						
Maurício	1,3	1,4	0,6	41,8	32,6	42,2	1,9	103,7
Botsuana	2	2,4	1,3	61,1	22,8	58,2	2,7	101,8
Namíbia	2,2	3	1,7	38	21,1	66,8	3,1	101,3
África do Sul	50,5	54,7	0,5	61,7	24,9	53,6	2,4	101,6
Suazilândia	1,2	1,5	1,4	21,4	19,3	73	3,2	101,2
Madagáscar	20,1	31,5	2,5	30,2	18,4	83,6	4,3	101,4
Lesoto	2,1	2,4	0,8	26,9	19,8	76,2	3,1	101,4
Tanzânia	45	75,5	2,9	26,4	17,5	91,8	5,3	101,9
Zâmbia	13,3	20,9	2,4	35,7	16,8	97	5,3	101,4
Malawi	15,7	25,9	2,7	19,8	16,8	96,2	5,1	102,2
Moçambique	23,4	33,9	2,1	38,4	17,9	89,3	4,6	101,3
Zimbábue	12,6	17,9	2,1	38,3	19	77,3	3,1	101

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

64 Em inglês: Southern Africa Development Community.

A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) constituía um total de 252 milhões de pessoas em 2010 com a estimativa de quase 300 milhões em 2030. Entre os países africanos, a taxa de crescimento médio anual da população também foi menor em todos os países no período 2010-2015⁶⁵, com decréscimo das taxas de fertilidade.

Tabela 32 - Dados demográficos – Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)

Países	Total (milhões)		Crescimento médio anual da População (%)	Urbana (% do total)	Idade Média (anos)	Taxa de Dependência (por 100 pessoas entre 15–64 anos)	Taxa Total de Fertilidade (nasc. por mulher)	Razão de sexo por nascimento (nasc. M/100 nasc. F)
	2010	2030	2010–2015	2010	2010	2010	2010–2015	2010
Portugal	10,7	10,6	0,1	60,7	41,0	49,3	1,4	106,0
Brasil	195,4	217,1	0,7	86,5	29,0	47,9	1,7	104,2
Cabo Verde	0,5	0,6	1,3	61,1	21,3	65,5	2,5	101,6
Timor-Leste	1,2	2,1	3,4	28,1	17,4	91,2	6,0	104,7
São Tomé e Príncipe	0,2	0,2	1,7	62,2	19,3	79,2	3,4	102,1
Angola	19,0	30,4	2,7	58,5	17,4	89,2	5,3	99,9
Guiné-Bissau	1,6	2,5	2,3	30,0	18,7	85,4	5,4	100,8
Moçambique	23,4	33,9	2,1	38,4	17,9	89,3	4,6	101,3

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

4.2.2. Qualidade de vida

Na Cedeao, há uma tendência positiva de melhoria dos índices de desenvolvimento humano dos países, mas de modo muito lento ao longo dos últimos 20 anos, conforme mostra o Tabela 33. Excetuando Cabo Verde, todos os países são classificados, pelo Banco Mundial, como de muito baixo desenvolvimento humano devido aos seus IDHs.

⁶⁵ Exceto para o Timor Leste que passou de 2,7 para 3,4 % que aumentou a taxa de fertilidade de 5,7 para seis.



Tabela 33 - Tendência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao)

Países	Índice de Desenvolvimento Humano (Valores)						
	1980	1990	1995	2000	2005	2009	2010
Cabo Verde	..	..	..	0,500	0,519	0,531	0,534
Gana	0,363	0,399	0,421	0,431	0,443	0,463	0,467
Benin	0,264	0,305	0,347	0,386	0,418	0,432	0,435
Togo	0,347	0,361	0,374	0,399	0,414	0,425	0,428
Nigéria	..	..	..	..	0,402	0,419	0,423
Senegal	0,291	0,331	0,338	0,360	0,388	0,408	0,411
Costa do Marfim	0,350	0,360	0,369	0,379	0,383	0,394	0,397
Gâmbia	..	..	0,312	0,343	0,362	0,385	0,390
Guiné	..	..	..	..	0,323	0,338	0,340
Serra Leoa	0,229	0,230	0,226	0,236	0,292	0,313	0,317
Mali	0,165	0,187	0,212	0,245	0,279	0,305	0,309
Burkina Faso	..	..	..	..	0,285	0,303	0,305
Libéria	0,295	..	..	0,294	0,264	0,294	0,300
Guiné-Bissau	..	..	..	..	0,278	0,286	0,289
Níger	0,166	0,180	0,192	0,212	0,241	0,258	0,261

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

Embora haja tendência de crescimento nos valores dos índices de desenvolvimento humano da Ceeac, sete dos onze países da região estão abaixo de um IDH de 0,470, considerado baixo, com destaque para a República Democrática do Congo, que, na década de 1990, reduziu seu IDH em relação a 1980, atingindo seu pior patamar na primeira década do século XXI, mas que vem gradativamente melhorando, apesar de não ter retomado aos mesmos níveis da década de 1980.

Tabela 34 - Tendência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)

Países	Índice de Desenvolvimento Humano (Valores)						
	1980	1990	1995	2000	2005	2009	2010
Gabão	0,510	0,593	0,610	0,616	0,628	0,642	0,648
Guiné Equatorial	..	..	..	0,477	0,510	0,536	0,538
Congo	0,462	0,499	0,469	0,458	0,470	0,483	0,489
São Tomé e Príncipe	..	..	..	..	0,466	0,485	0,488
Camarões	0,354	0,418	0,408	0,415	0,437	0,456	0,460
Angola	..	..	..	0,349	0,376	0,399	0,403
Ruanda	0,249	0,215	0,192	0,277	0,334	0,379	0,385
Rep. Centro-Africana	0,265	0,293	0,294	0,299	0,299	0,311	0,315
Chade	..	..	..	0,269	0,299	0,293	0,295
Burundi	0,181	0,236	0,216	0,223	0,239	0,276	0,282
Rep. Dem. do Congo	0,267	0,261	0,226	0,201	0,223	0,233	0,239

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

Na SADC, cinco dos 12 países da região são considerados de médio desenvolvimento humano, e os outros sete países são considerados de baixo desenvolvimento, com destaque para o Zimbábue, que tem apresentado piora crescente no IDH nos últimos 20 anos.



Tabela 35 - Tendência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)

Países	Índice de Desenvolvimento Humano (Valores)						
	1980	1990	1995	2000	2005	2009	2010
Maurício	0,525	0,602	0,631	0,657	0,685	0,697	0,701
Botsuana	0,431	0,576	0,589	0,572	0,593	0,627	0,633
Namíbia	..	0,553	0,582	0,568	0,577	0,603	0,606
África do Sul	..	0,601	0,634	..	0,587	0,594	0,597
Suazilândia	..	0,511	0,523	0,49	0,474	0,492	0,498
Madagascar	..	..	..	0,399	0,42	0,436	0,435
Lesoto	0,397	0,451	0,452	0,423	0,404	0,423	0,427
Tanzânia	..	0,329	0,33	0,332	0,37	0,392	0,398
Zâmbia	0,382	0,423	0,371	0,345	0,36	0,387	0,395
Malawi	0,258	0,289	0,344	0,344	0,336	0,376	0,385
Moçambique	0,195	0,178	0,186	0,224	0,263	0,28	0,284
Zimbábue	0,241	0,284	0,262	0,232	0,159	0,118	0,14

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

A tendência de aumento do IDH nos países africanos da CPLP tem sido positiva nos últimos 20 anos, porém muito discreta nas duas últimas décadas.

Tabela 36 - Tendência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – CPLP

Países	Índice de Desenvolvimento Humano (Valores)						
	1980	1990	1995	2000	2005	2009	2010
Portugal	0,625	0,694	0,745	0,774	0,775	0,791	0,795
Brasil	„	„	„	0,649	0,678	0,693	0,699
Cabo Verde	„	„	„	0,500	0,519	0,531	0,534
Timor-Leste	„	„	„	„	0,428	0,497	0,502
São Tomé e Príncipe	„	„	„	„	0,466	0,485	0,488
Angola	„	„	„	0,349	0,376	0,399	0,403
Guiné-Bissau	„	„	„	„	0,278	0,286	0,289
Moçambique	0,195	0,178	0,186	0,224	0,263	0,280	0,284

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010

A Renda Nacional Bruta (RNB) *per capita* é um indicador que contribui para conhecer o grau de desenvolvimento econômico de um país ou região. Na SADC, chama atenção a disparidade de distribuição da RNB de Zimbábue, com US\$ 176 *per capita*, com Maurício, com US\$ 13.344 *per capita*, e que são dois dos países mais ricos de África, apresentando, junto com as Ilhas Seychelles e a Líbia, um dos três IDHs elevados do continente.

Na região da Ceeac, a Guiné Equatorial apresenta, em 2010, a RNB *per capita* (PPP 2008) de US\$ 22.218, devido, principalmente, à exportação de petróleo. Esta RNB *per capita*, entretanto, não se expressa em melhoria das condições de vida da população; pelo contrário, está associada a uma alta concentração de riqueza.

Do ponto de vista do IDH, na Comunidade de Países de Língua Portuguesa, a distribuição entre os países africanos é bem heterogênea, também variando a RNB entre US\$ 538 *per capita* para Guiné Bissau, com um IDH de 0,289, e US\$ 4.941 *per capita* para Angola, com IDH de 0,403.

A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao) apresenta índices de pobreza multidimensional muito severos, sobretudo com privação grave no componente de condições de vida. Guiné, Nigéria, Serra Leone e Mali têm mais de 50% da população vivendo abaixo da linha de pobreza de rendimentos.



Tabela 37 - Índice de pobreza multidimensional - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao)

Países	IPM	População em Pobreza Multidimensional	População com pelo menos uma privação grave em:			População Abaixo do Limiar da Pobreza de Rendimento	
		População com risco de PM (%)	Educação %	Saúde %	Padrões de vida %	PPP\$ 1,25 por dia %	Limiar de pobreza nacional %
Mali	0.564	7.3	81.1	65.8	86.8	51.4	..
Guiné	0.505	9.4	74.8	60.8	84.4	70.1	..
Serra Leoa	0.489	11.1	60.6	58.2	92.4	53.4	70.2
Benin	0.412	13.2	62.8	51.7	79.1	47.3	39.0
Senegal	0.384	11.6	66.9	54.3	54.9	33.5	..
Nigéria	0.368	15.7	42.4	59.5	72.1	64.4	..
Gâmbia	0.324	17.6	53.4	52.1	60.1	34.3	61.3
Costa do Marfim	0.320	16.4	62.7	40.6	37.7	23.3	..
Togo	0.284	21.6	39.9	38.0	75.5	38.7	..
Gana	0.140	21.4	24.1	17.9	57.5	30	28.5
Cabo Verde	..	..	..	..	..	20.6	..

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

Na Ceeac, dos dez países que constituem essa comunidade, sete têm mais de 50% da população vivendo com US\$ 1,25 (PPP) por dia, e todos, exceto o Gabão e o Chade, têm mais de 70% da população com privação grave em relação às condições de vida.

Tabela 38 - Índice de pobreza multidimensional - Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)

Países	IPM	População em Pobreza Multidimensional	População com pelo menos uma privação grave em:			População Abaixo do Limiar da Pobreza de Rendimento	
		População com risco de PM (%)	Educação %	Saúde %	Padrões de vida %	PPPS 1,25 por dia %	Limiar de pobreza nacional %
Burundi	0.530	12.2	71.6	35.5	97.3	81.3	..
Ruanda	0.443	14.0	53.6	46.1	95.3	76.6	56.9
Chade	0.344	28.2	39.4	8.29	5.2	61.9	..
Rep. Centro Africana	0.512	7.6	72.7	56.2	92.3	62.4	..
Rep. Dem. do Congo	0.393	16.1	48.4	48.2	85.5	59.2	71.3
Angola	0.452	10.7	56.9	60.8	82.0	54.3	..
Congo	0.270	22.5	21.7	47.6	73.8	54.1	42.3
Camarões	0.299	18.3	37.4	42.6	67.9	32.8	39.9
São Tomé e Príncipe	0.236	23.9	36.7	26.6	74.3	28.4	..
Gabão	0.161	22.4	19.2	35.4	34.8	4.8	..

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

Os índices de pobreza multidimensional da SADC são alarmantes, com um peso muito acentuado no componente de condições básicas de vida. Malawi, Tanzânia, Moçambique, Madagáscar e Lesoto têm mais de 80% da população com privação grave nesse componente. E a quase totalidade de países, exceto África do Sul e Lesoto, tem mais de 65% da população abaixo limiar de pobreza de rendimento.



Tabela 39 - Índice de Pobreza Multidimensional - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)

Países	IPM	População em Pobreza Multidimensional	População com pelo menos uma privação grave em:			População Abaixo do Limiar da Pobreza de Rendimento	
		População com risco de PM (%)	Educação %	Saúde %	Padrões de vida %	PPP\$ 1,25 por dia %	Limiar de pobreza nacional %
Namíbia	0.187	23.5	16.0	37.2	60.8	..	..
África do Sul	0.014	3.9	3.2	8.1	10.8	26.2	22.0
Suazilândia	0.183	24.5	25.9	33.5	66.3	62.9	69.2
Madagascar	0.413	14.8	55.4	49.6	83.7	67.8	68.7
Lesoto	0.220	27.5	29.7	22.1	82.4	43.4	56.3
Tanzânia	0.367	23.0	34.0	35.5	90.6	88.5	35.7
Zâmbia	0.325	17.8	30.1	51.3	78.3	64.3	68.0
Malawi	0.384	19.8	43.6	45.2	93.9	73.9	52.4
Moçambique	0.481	9.8	69.1	52.7	86.4	74.7	55.2
Zimbábue	0.174	24.6	15.1	29.6	64.5	..	..

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

4.2.3 Emprego

A taxa da população em idade ativa empregada, nas regiões estudadas, manteve-se, de modo geral, estagnada nos mesmos patamares de 1991. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2010, não há dados disponíveis sobre o percentual de pessoas empregadas no setor formal e de emprego vulnerável, exceto na Tanzânia, em que mais de 80% dos empregos são no setor informal. (RDH, 2010)

4.2.4 Educação

Na área de educação, 90% dos países da Cedeao têm taxa de alfabetização abaixo de 70% da população maior de 15 anos, sem contar com as baixíssimas taxas no ensino superior. É um campo por excelência de cooperação horizontal para a formação e capacitação e cidadania.

Tabela 40 - Educação – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental - Cedeao

Países	Metas educativas		Acesso à educação		
	Taxa de alfabetização de adultos (% com idade igual ou superior a 15 anos)	População com pelo menos educação secundária (% com idade igual ou superior a 25 anos)	Taxa de matrícula bruta no ensino primário (% de população em idade do nível escolar primário)	Taxa de matrícula bruta no ensino secundário (% de população em idade do nível escolar secundário)	Taxa de matrícula bruta no ensino superior (% de população em idade do nível escolar superior)
	2005-2008	2010	2001-2009	2001-2009	2001-2009
Cabo Verde	84.1	..	101.3	67.7	11.9
Gana	65.8	28.7	101.8	54.1	6.2
Benin	40.8	9.8	116.6	36.3	5.8
Togo	64.9	14.1	105.0	41.3	5.3
Nigéria	60.1	..	93.1	30.5	10.1
Senegal	41.9	8.6	83.5	30.6	8.0
Costa do Marfim	54.6	..	74.5	26.3	8.4
Gâmbia	45.3	11.0	86.2	50.8	1.2 b
Guiné	..	..	89.9	35.8	9.2
Serra Leoa	39.8	9.1	157.7	34.6	2.0 b
Mali	26.2	3.7	91.3	34.8	5.4
Burkina Faso	28.7	..	78.5	19.8	3.1
Libéria	58.1	12.8	90.6	31.6	17.4 b
Guiné-Bissau	51.0	..	119.7	35.9	2.9
Níger	28.7	2.9	62.4	11.0	1.3

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.



Na Comunidade Econômica dos Estados da África Central, nove dos 11 países têm taxa de alfabetização maior do que 50% e taxas de matrícula no ensino primário consideráveis para a região. No ensino superior, segue o mesmo padrão das outras regiões, apresentando acesso muito precário.

Tabela 41 - Anos esperados na escola – Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)

Países	Metas educativas		Acesso à educação		
	Taxa de alfabetização de adultos (% com idade igual ou superior a 15 anos)	População com pelo menos educação secundária (% com idade igual ou superior a 25 anos)	Taxa de matrícula bruta no ensino primário (% de população em idade do nível escolar primário)	Taxa de matrícula bruta no ensino secundário (% de população em idade do nível escolar secundário)	Taxa de matrícula bruta no ensino superior (% de população em idade do nível escolar superior)
Guinea Equatorial	93,0	..	98,7	26,2	3,3
São Tomé e Príncipe	88,3	..	133,3	51,3	4,1
Gabão	87,0	..	134,3	53,1	7,1
Camarões	75,9	13,1	110,9	37,3	7,8
Ruanda	70,3	3,3	150,9	21,9	4,0
Angola	69,6	..	..	17,3	2,8
Rep. Dem. do Congo	66,6	19,5	90,4	34,8	5,0
Burundi	65,9	..	135,6	17,9	2,5
Rep. Centro Africana	54,6	9,3	77,4	11,9	2,3
Chade	32,7	..	82,7	19,0	1,9
Congo	..	34,8	114,0	43,1	3,9

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

A taxa de alfabetização de adultos na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) é menos desigual, apesar de Moçambique (54% de alfabetizados maiores que 15 anos), mas os indicadores de acesso a educação de nível superior são também extremamente baixos.

Tabela 42 - Anos esperados na escola – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)

Países	Metas Educativas		Acesso À Educação		
	Taxa de alfabetização de adultos (% com idade igual ou superior a 15 anos)	População com pelo menos educação secundária (% com idade igual ou superior a 25 anos)	Taxa de matrícula bruta no ensino primário (% de população em idade do nível escolar primário)	Taxa de matrícula bruta no ensino secundário (% de população em idade do nível escolar secundário)	Taxa de matrícula bruta no ensino superior (% de população em idade do nível escolar superior)
	2005-2008	2010	2001-2009	2001-2009	2001-2009
Maurício	87.5	36.3	99.4	87.6	16.0
Botsuana	83.3	24.7	109.7	80.2	5.2
Namíbia	88.2	..	112.4	65.8	8.9
África do Sul	89.0	57.9	104.5	95.1	..
Suazilândia	86.5	32.6	107.9	53.3	4.4
Madagascar	70.7	..	151.7	30.1	3.4
Lesoto	89.5	13.1	107.7	39.9	3.6
Tanzânia	72.6	6.0	110.2	6.1	1.5
Zâmbia	70.7	25.7	119.1	51.8	2.4
Malauí	72.8	4.6	120.2	29.4	..
Moçambique	54.0	3.2	114.2	20.6	1.5
Zimbábue	91.4	33.4	103.6	41.0	3.8

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

4.2.5 Saúde e recursos assistenciais

Em todas as dimensões abordadas, o continente apresenta os mais baixos índices de desenvolvimento humano em saúde, educação e renda. Em relação à expectativa de vida ao nascer e tomando como referência os três blocos econômicos, no ano de 2010, na Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), a maior expectativa de vida é de 59 anos, no Senegal, e a mais baixa é de 47 anos, em Serra Leoa.



Na Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac), São Tomé e Príncipe e Gabão apresentam, respectivamente, as maiores expectativas de vida, de 64 e 62 anos, respectivamente. No bloco da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, Maurício, Madagascar e Namíbia são os três países que apresentam expectativa de vida acima de 60 anos, enquanto Lesoto tem a expectativa de vida mais baixa de toda a região, equivalente a 47 anos.

Tabela 43 - Expectativa de vida ao nascer

Expectativa de vida ao nascer - 2010					
Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao)		Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)		Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)	
Senegal	59	São Tomé e Príncipe	64	Maurício	73
Gâmbia	58	Gabão	62	Madagascar	66
Togo	57	Congo	57	Namíbia	62
Benin	56	Ruanda	55	Tanzânia	57
Libéria	56	Angola	51	Botswana	53
Burkina Faso	55	Camarões	51	Malawi	53
Costa do Marfim	55	Guiné Equatorial	51	África do Sul	52
Guiné	54	Burundi	50	Moçambique	50
Níger	54	Chade	49	Zimbábue	50
Mali	51	Rep. Centro-Africana	48	Suazilândia	48
Nigéria	51	Rep. Dem. Congo	48	Zâmbia	48
Guiné-Bissau	48			Lesoto	47
Serra Leoa	47				

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

A taxa de mortalidade infantil nos países africanos segue, na primeira década do século XXI, em patamares extremamente elevados. Ruanda apresentou a maior variação da taxa de mortalidade infantil no período de 2003 a 2010, passando de 82,5 mortes de crianças menores de um ano por cada 1.000 que nasceram vivas, em 2003, para 41,3 mortes, em 2010.

De acordo com o Relatório sobre os Objetivos do Milênio de 2010, das Nações Unidas, essas das mortes se devem, sobretudo, à má nutrição e à falta de acesso a cuidados primários de saúde e infraestruturas, como água e saneamento.

Tabela 44 - Taxa de mortalidade Infantil (por 1.000 nascidos vivos)

Taxa de mortalidade Infantil (por 1.000 nascidos vivos)								
Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao)			Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)			Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)		
Países	2003	2010	Países	2003	2010	Países	2003	2010
Serra Leoa	138,3	120,9	Congo, Dem. Rep.	117,3	111,7	Moçambique	102,7	75,7
Mali	109,2	99,6	Rep. Centro-Africana	111,7	108,9	Lesoto	82,9	67,2
Guiné-Bissau	107,2	98,6	Angola	112,1	98,2	Malawi	86,2	56,1
Burkina Faso	90,7	82,4	Chade	103	98	Madagascar	58,9	44,3
Cote do Marfim	91,1	82,1	Burundi	96,7	87,7	África do Sul	53,2	35,5
Guiné	97,4	81,2	Guiné Equatorial	92,5	80,8	Namíbia	47,6	31,8
Nigéria	102,1	80,8	Camarões	84,9	79,9	Botsuana	42,1	21,3
Togo	77	73,4	Congo	67,9	64,3	Maurício	14	13
Benin	81	69,5	São Tome e Príncipe	59,4	58,3	Suazilândia	81,8	71,4
Níger	86,7	68,5	Gabão	57,9	50,4	Tanzânia	68,2	47,8
Libéria	93,7	61,2	Ruanda	82,5	41,5	Zâmbia	82,8	55,9
Gâmbia	64,2	58,3				Zimbábue	59,4	45,1
Senegal	60,7	48						

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.



A epidemia de HIV com alta mortalidade na população dessas regiões foi um fator importante para explicar a baixa expectativa de vida dos africanos. Como referência, a prevalência de HIV na população mundial, entre 15 e 49 anos, em 2010, estava em torno de 0,9%. Na Suazilândia, Botsuana e Lesoto, por exemplo, esse percentual está acima de 23%.

Tabela 45 - Prevalência de HIV (% da população entre 15-49 anos)

Prevalência de HIV (% da população entre 15-49 anos) - 2010					
Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao)		Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)		Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)	
Nigéria	3,7	Gabão	5,1	Suazilândia	25,9
Togo	3,5	Republica Centro- Africana	4,9	Botsuana	23,7
Cote do Marfim	3,2	Camarões	4,7	Lesoto	23,2
Guiné-Bissau	2,4	Guiné Equatorial	4,4	África do Sul	17,3
Serra Leoa	1,6	Congo, Rep.	3,3	Zimbábue	15,2
Gâmbia	1,4	Chade	3,2	Namíbia	13,6
Guiné	1,4	Ruanda	3	Zâmbia	12,7
Benin	1,2	Angola	2,1	Moçambique	11,3
Burkina Faso	1,2	Burundi	1,4	Malawi	10,4
Libéria	1,1	São Tome e Príncipe	1	Tanzânia	5,8
Mali	1,1	Congo, Dem. Rep.	..	Maurício	1
Níger	0,8				
Senegal	0,7				

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano, 2010.

4.2.6 Cooperação

Destacam-se vários acordos de cooperação técnica e convênio com diversos países africanos na área de educação, tanto na graduação quanto na pós-graduação, tais como o Programa de Estudantes – Convênio de Graduação (PEC-G) e Programa de Incentivo à Formação Científica, promovido em parceria pelo Ministério das Relações Exteriores e Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Na área da saúde, vários programas de cooperação foram estabelecidos, como é o caso do Programa de Prevenção da Malária, a instalação da sede regional da Fiocruz em Maputo, o projeto de cooperação e apoio ao diagnóstico e tratamento da anemia falciforme e a cooperação de combate ao vírus HIV. Há ainda um acordo de cooperação na área sanitária e fitossanitária com Moçambique, além da área de ciência e tecnologia, por meio do Programa Proáfrica.

O acesso universal aos serviços de saúde e o tratamento das doenças prevalentes locais também fazem parte do conjunto de ações de cooperação internacional urgentes na África.

A formação do pensamento crítico em cada país da região na área de bioética e, sobretudo, de ética em pesquisa de saúde faz-se urgente no continente com grande quantidade de indivíduos vulneráveis e vulnerabilidades de extrema gravidade sem solução imediata. Esses indivíduos, na grande maioria das vezes, não apresentam as condições mínimas para exercerem seu consentimento livre e esclarecido em relação aos riscos e efeitos adversos envolvidos nos protocolos de pesquisa, financiados e geridos por instituições de pesquisa internacionais em parceria com as indústrias de produção de bens e serviços do setor saúde que se avolumam no continente africano.

As fragilidades das infraestruturas estatais na saúde, educação e condições de vida tornam essas populações extremamente expostas ao risco de exploração dessa vulnerabilidade, mesmo em se tratando das cooperações técnicas em pesquisa. Aqui também a experiência brasileira no sistema de regulação de pesquisa pode contribuir para que esses países criem seus próprios sistemas de controles nacionais.

4.3 Economia: Recursos, infraestrutura, comércio e finanças

4.3.1 A África Subsaariana

O Tabela 46 mostra que, na África, a África do Sul se destaca como a maior economia. Na África Subsaariana, e especialmente na Austral e na Ocidental, destacam-se, respectivamente, os PIBs da África do Sul e da Nigéria, revelando significativa assimetria regional.

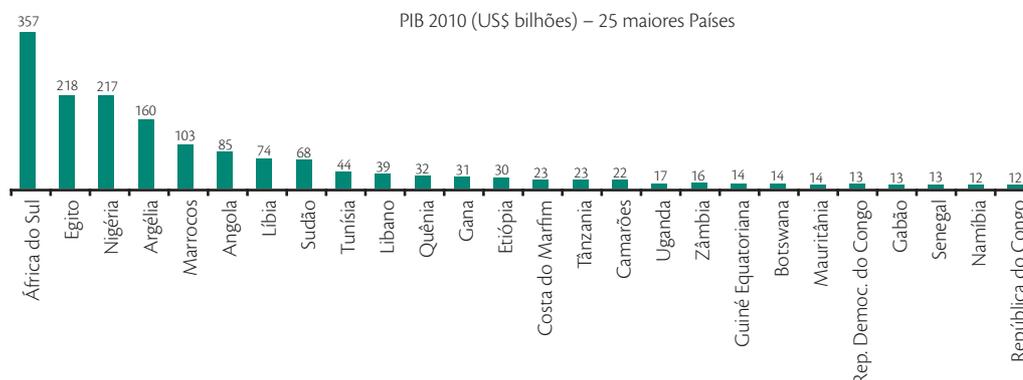


Figura 20. PIB de países africanos selecionados (25 maiores)

Fonte: Banco Mundial.

No início deste capítulo, destacamos os recursos da África em termos de reservas de urânio, potencial hidrelétrico e produção mineral. A África conta com 8% das reservas mundiais conhecidas de petróleo e 7% das reservas de gás natural, sendo que 90% delas se encontram localizadas em Angola, Nigéria, Egito, Argélia, Líbia. A África produz mais de 10% da produção diária mundial de petróleo, e mais da metade da produção africana está concentrada em Angola e Nigéria, no litoral ocidental subsaariano, no Golfo da Guiné, com uma produção superior a 4 milhões de barris por dia (dados do *Energy Information Administration - EIA*). Os países da África que circundam o Atlântico Sul possuem relevantes reservas provadas de petróleo. Angola possui 13,5 bilhões de barris em reservas provadas de petróleo, com 0,8% das reservas mundiais e longevidade atual de reservas (relação reservas/produção) de 21,2 anos. Suas reservas aumentaram em quase dez vezes entre 1991 e 2011, partindo de 1,4 bilhão de barris. A República do Congo (Brazzaville) possui 1,9 bilhão de barris de reservas, 0,1% do total global e 18 de relação reservas/ produção. Suas reservas aumentaram quase três vezes de 1991 a 2011, partindo de 0,7 bilhão de barris. A Guiné Equatorial possui 1,7 bilhão de barris em reservas provadas, 0,1% das reservas globais e 18,5 anos de longevidade. Partindo de 0,6 bilhão de barris em reservas em 1991, suas reservas aumentaram quase seis vezes. O Gabão tem 3,7 bilhões de barris em reservas, 0,2% do total global e 41,2 anos de reservas por produção. Suas reservas aumentaram pouco mais de quatro vezes entre 1991 e 2011. A Nigéria possui as maiores reservas africanas subsaarianas, com 37,2 bilhões de reservas, 2,3% do total de reservas globais e relação de 41,5 de reservas por produção. Suas reservas quase dobraram, partindo de 20 bilhões de barris, entre 1991 e 2011. Angola (1,8 bilhão) e Nigéria (2,5 bilhões) produzem mais de 4 milhões de barris diários de petróleo. Gana produz mais de 70 mil. Costa do Marfim, 40 mil barris/dia. Mauritânia, 7 mil barris/dia. Congo Brazzaville, 300 mil barris/dia.

Tabela 46 - Reservas provadas e produção de petróleo na África (países selecionados)

Países	Reservas provadas (bilhões de barris)					Produção (mil barris/dia)		Res./ Prod.
	2001	2010	2011	% mundial	% África	Prod.	% mundial	
Angola	6,5	13,5	13,5	0,8	10,2	1746	2,1	21,2
Chade	0,9	1,5	1,5	0,1	1,1	114	0,1	36,1
Congo (Brazzaville)	1,6	1,9	1,9	0,1	1,5	295	0,4	18,0
Guiné Eq.	1,1	1,7	1,7	0,1	1,3	252	0,3	18,5
Gabão	2,4	3,7	3,7	0,2	2,8	245	0,3	41,2
Nigéria	31,5	37,2	37,2	2,3	28,1	2457	2,9	41,5
Sudão	0,7	6,7	6,7	0,4	5,1	453	0,6	40,5
Total África	96,8	132,7	132,4	8,0	-	8804	10,4	41,2

Fonte: EIA.

Ao mesmo tempo, a África tem consumo interno baixo, principalmente um baixo consumo *per capita*, característica presente em países subdesenvolvidos. Em 2011, o continente como um todo consumiu quase 3,5 milhões de barris diários, representando 3,9% do consumo mundial. Analisando os três maiores consumidores da África, que representam mais de 45% do seu consumo interno, são: Argélia, com 345 mil barris diários; Egito, com 709 mil barris diários; e, na parte subsaariana, a África do Sul, com 550 mil barris/dia de consumo. Tal quadro mostra que os demais países produtores são eminentemente exportadores de petróleo e não o aproveitam para o consumo e o desenvolvimento de suas próprias economias. Os países da África Ocidental exportaram, em petróleo cru, 4,5 milhões de barris/dia em 2011 e somente 154 mil barris em derivados de petróleo. Os principais destinos foram (em números aproximados): EUA, com quase 1,4 milhão de barris/dia; Europa, com 1,1 milhão de barris/dia; China, com 0,85 milhão de barris/dia; Índia, com 0,6 milhão de barris/dia; e outros países da Ásia-Pacífico somaram 0,24 milhão de barris/dia.

A África do Sul é o país de maior relevância na África Austral. Conforme destaca Penha (2011): “A dependência econômica da África Austral em relação à economia e infraestrutura da África do Sul, a capacidade militar do país, os interesses transnacionais em jogo nas áreas de minerais estratégicos e a [sua] própria posição estratégica [...] [nas] rotas de petróleo [...], entre outros fatores, ajudam a construir a posição de potência regional da África do Sul”. A África do Sul é um grande consumidor e exportador



de carvão, mas importa grandes quantidades de petróleo e gás natural. A África do Sul tem o segundo maior sistema de refinaria de petróleo na África e importa a maior parte de seu petróleo bruto de membros da Opep, ou seja, na África Subsaariana Ocidental, da Nigéria (19%) e de Angola (18%).

O Cabo da Boa Esperança é um ponto importante como rota de trânsito de petroleiros em todo o continente. De acordo com dados da *Lloyd's Analysis of Petroleum Exports (Apex)*, em 2010, cerca de 3,3 milhões de barris diários de petróleo transitaram de oeste para leste em torno do Cabo, originários principalmente da África Ocidental (1,8 milhão de barris/dia) e do Hemisfério Ocidental (1,2 milhão de barris/dia), destinados a mercados asiáticos. Ao mesmo tempo, 1,9 milhão de barris/dia, de origem principalmente no Oriente Médio, transitaram pelo Cabo aos mercados da Bacia Atlântica (EIA).

Além de sua posição estratégica na Rota do Cabo, o país ocupa posição estratégica dentro da própria África Austral, com pouco mais de 1,2 milhão de km² de área (25º país do mundo, incluindo as Ilhas do Príncipe Eduardo), pouco mais de 48 milhões de habitantes (26º no mundo) e PIB pouco superior a 500 bilhões de dólares (26º do mundo). Tem um pouco mais de 4 mil km de fronteiras terrestres com seis países – Botsuana, Lesoto, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Zimbábue –, e sua zona econômica exclusiva e plataforma continental (de 200 milhas) totalizam pouco mais de 1,5 milhão de km². Sua maior fronteira é com Botsuana (quase 2 mil km), que envolve o Lesoto e quase completamente a Suazilândia. Seu território contém importantes recursos, como ouro, diamante e minerais estratégicos (urânio, níquel, cobre, manganês, entre outros) (CIA, WORLD FACT BOOK). Segundo Penha (2011, 207), o país possui 50% das reservas mundiais de ouro, 25% das reservas mundiais de diamantes, 69% das reservas de diamantes mundiais, 82% do manganês, entre outros minerais.

A África do Sul não é relevante em termos de reservas, produção e comércio de hidrocarbonetos. País mais industrializado da África, com uma economia relativamente diversificada, é exportador de *commodities* como ouro, diamantes, platina e outros metais e minérios, tendo como principais parceiros comerciais: China, com 15,8% do comércio; EUA, com 9,5%; Japão, com 8,2%; Índia, com 8%; Alemanha, com 6,9%; e Reino Unido, com 4%. É importador, principalmente, de máquinas e equipamentos, produtos químicos, produtos de petróleo, instrumentos científicos, produtos alimentares, tendo como principais fornecedores: China, com 13,3%; Alemanha, com 10,4%; EUA, com 7,2%; Arábia Saudita, com 5,4%; Irã, com 4,4%; Japão, com 4,3%; e Reino Unido, com 4,2%. Assim, a China se destaca como principal parceiro comercial do país. Além disso, a África do Sul está se tornando cada vez mais um foco do investimento chinês, principalmente no setor de minérios. Sua economia conta ainda com investimentos provindos de EUA, Reino Unido, França e Alemanha.

O setor energético é fundamental para a economia da África do Sul. O país é fortemente dependente de sua grande e energia-intensiva indústria de mineração. A África do Sul tem apenas pequenos depósitos de petróleo convencional e gás natural e usa seus grandes depósitos de carvão para a maioria de suas necessidades energéticas, o que resulta em altas emissões de dióxido de carbono – carvão/turfa representam 71,1% da oferta total de energia primária. A África do Sul não possui reservas ou exploração e produção relevantes de petróleo bruto e gás natural – ainda que produza líquidos sintéticos não convencionais transformados à base de carvão e gás natural. Todas as reservas provadas estão localizadas no mar do sul da África do Sul, na bacia Bredasdorp e na costa oeste do país, perto da fronteira com a Namíbia. Suas reservas de gás natural convencionais são muito limitadas e estão em declínio, mas os recursos de gás de xisto são potencialmente grandes. De acordo com o EIA, as reservas de carvão sul-africanas foram estimadas em cerca de 33 bilhões de toneladas em 2008, respondendo por 95% das reservas de carvão da África e cerca de 4% das reservas mundiais. Grupos ambientalistas pressionam para diminuição da poluição do ar, do solo e da água. No entanto, o uso do carvão deve continuar ou mesmo acelerar ao longo dos próximos anos (EIA).

Tabela 47 - Comércio intrarregional dos países da SADC (2010)* Em US\$

País	Exportações	Importações	Fluxo total	Saldo
África do Sul	8.950.432.602	3.756.131.592	12.706.564.194	5.194.301.010
Zimbábue	2.029.815.601	5.518.876.641	7.548.692.242	-3.489.061.040
Namíbia	2.457.559.000	4.499.811.711	6.957.370.711	-2.042.252.711
Botsuana	882.372.717	4.260.532.436	5.142.905.153	-3.378.159.719
Zâmbia	1.315.512.108	3.296.749.060	4.612.261.168	-1.981.236.952
Moçambique	578.114.028	1.350.169.812	1.928.283.840	-772.055.784
Tanzânia	738.075.498	894.006.218	1.632.081.716	-155.930.720
Malawi	207.717.127	924.685.826	1.132.402.953	-716.968.699
Maurício	216.301.209	438.455.269	654.756.478	-222.154.060
Madagascar	62.567.366	362.089.881	424.657.247	-299.522.515
Total geral	17.438.467.256	25.301.508.446	42.739.975.702	

Fonte: Comtrade. * A tabela inclui somente os países para os quais os dados estão disponíveis.



O quadro 48 registra o comércio entre os países da África Austral em 2010, especificamente os países da SADC (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral), e revela a posição superavitária da África do Sul, única entre os países, reforçando a assimetria existente entre seus membros.

O consumo de gás na África Subsaariana também se concentra na África do Sul, com 4,3 bilhões de metros cúbicos em 2011. Moçambique possui reservas de gás natural de 141,6 bilhões de metros cúbicos, uma produção de 3,8 bilhões de metros cúbicos e exportações de 3,3 bilhões de metros cúbicos, estas totalmente direcionadas à África do sul através de gasodutos.

Angola é um país com infraestrutura deficitária, ainda em reconstrução após a destruição causada por uma guerra civil de 27 anos terminada em 2002. Durante a última década, Angola tornou-se um dos maiores países produtores de petróleo bruto da África (16º no *ranking* mundial). Segundo o *BP Statistical Review of World Energy*, os volumes de reservas provadas de petróleo angolanas alcançam 13,5 bilhões de barris (17º em reservas no mundo). O setor de petróleo desempenha um papel importante na economia angolana, representando mais de 95% de suas receitas de exportação e mais de 75% das receitas do governo. Com baixo consumo interno (82º no *ranking* mundial), quase todo petróleo produzido é exportado, em sua maioria, petróleo bruto médio para o leve (30 a 40 graus API). Em 2010, Angola exportou quase 1,8 milhão de barris de petróleo bruto por dia. Do total de suas exportações de petróleo, os três principais destinos somam mais de 75% do total, mostrando certo grau de concentração. São eles: China, com 45%; EUA, com 23%; e Índia, com 9%. Em 2010, Angola foi o segundo fornecedor de petróleo da China, com 790 mil barris diários, atrás somente da Arábia Saudita, com exportações de 890 mil barris diários. Com 400 mil barris/dia, é um dos principais exportadores para os EUA. O país é membro da Opep, o que limita sua produção atualmente entre 1,52 e 1,66 milhão de barris por dia. A expectativa é de que Angola aumente sua produção de petróleo no curto prazo, em razão de novos projetos *offshore* e do fluxo de investimento estrangeiro para o setor (EIA).



Figura 21. Angola – principais blocos e operadores e planta de GNL

Fonte: EIA (www.eia.gov).

A produção de gás natural do país está ligada diretamente à produção de petróleo. Com volumes limitados consumidos internamente, muitas vezes é queimada. Projetos em andamento buscam um melhor aproveitamento do gás para a produção de eletricidade e exportação em maior parte na forma de gás natural liquefeito (GNL). Chevron e Sonangol, juntamente com outros acionistas, incluindo a Total, a BP e a Eni, estão construindo as primeiras plantas de GNL do país, perto do Soyo, no norte de Angola (Figura 21). As exportações angolanas de GNL, provavelmente, serão destinadas aos mercados da Ásia e Europa, onde os preços são mais elevados.

Nos últimos anos, a China tem provido significativos empréstimos (vários bilhões de dólares) destinados ao desenvolvimento de infraestrutura em Angola, mas garantidos por petróleo (“empréstimo por petróleo”), o que tem se tornado uma forma pacífica e característica da China para controlar recursos estratégicos. Ao mesmo tempo, as empresas chinesas têm desempenhado papel importante na recuperação de Angola, tendo como contrapartida o papel do país como um dos principais fornecedores de petróleo para a China.

Entre seus problemas de segurança, um remanescente do período anterior é a disputa por Cabinda, um enclave rico em petróleo, onde grupos separatistas seguem ativos. Os governos de Angola e da República Democrática do Congo têm trabalhado em conjunto em projetos de exploração petrolíferas, especificamente na Bacia do Baixo Congo, embora os países compartilhem uma indefinição sobre suas fronteiras marítimas.



A produção de petróleo em Angola está concentrada em inúmeros blocos *offshore*, alcançando blocos adicionais nas águas ultra profundas da Bacia do Baixo Congo. A ExxonMobil é a operadora do maior bloco de águas profundas em Angola (Bloco 15), tendo como parceiros BP, Eni e StatoilHydro⁶⁶ (figura 21). A Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (Sonangol) é a única concessionária e acionista majoritária de exploração e produção de petróleo e gás em Angola e controla todas as atividades da indústria do petróleo. A Sonangol trabalha com empresas estrangeiras por meio de *joint ventures* e acordos de partilha de produção, enquanto a sua quota de financiamento da produção se dá por empréstimos garantidos por petróleo. Grandes companhias internacionais de petróleo operam em Angola: BP, Chevron, Total, Exxon Mobil, Eni, Petrobras e Statoil. Sinopec e Cnooc, da China, estão entre as companhias nacionais de petróleo que operam em Angola, atuando como jogadores importantes, utilizando o sistema de empréstimos garantidos por petróleo. Angola tem exigências de conteúdo local que não pareceram retardar o investimento internacional no setor (EIA).

De sua produção, 43% – 980 mil barris/dia de petróleo cru e pouco mais de 1 milhão de barris/dia de petróleo e derivados – destinam-se aos EUA, colocando Angola como quarta maior fonte externa para os EUA em 2010. A Índia é o segundo destino do petróleo angolano, contando com 14% das exportações. Em seguida, vem o Brasil, com 8%; Espanha, com 5%; Holanda, com 4%; e Alemanha, França e África do Sul, com 3%, cada uma delas, do total de petróleo exportado. Juntos, os países da Europa somam 20%, enquanto os países da Ásia somam 17% das exportações (EIA).

A Nigéria ainda é o país que dispõe das maiores reservas provadas de gás natural da África Ocidental-Meridional e a nona maior do mundo, com 5,1 trilhões de metros cúbicos, ou 187 trilhões de pés cúbicos, para dados de 2010, o equivalente a 2,5% das reservas mundiais de gás natural, predominantemente localizadas no Delta do Níger. Sua produção equivale a 1,2% da produção mundial, alcançando quase 40 bilhões de metros cúbicos em 2011. No entanto, o país tem infraestrutura muito limitada para desenvolver o setor – é o 25º em termos de produção e o 58º no *ranking* global de consumo. Associado à produção de petróleo, o gás é predominantemente queimado. Espera-se um crescimento do setor, tanto para exportação quanto para o uso doméstico em geração de eletricidade, em razão do desenvolvimento de gasodutos regionais, da expansão do gás natural liquefeito (GNL), de infraestrutura e de políticas para proibir a queima de gás. Uma parcela significativa de gás natural da Nigéria é comercializada sob a forma de GNL, tendo como mercados Estados Unidos, Europa – principalmente Espanha, França e Portugal –, Ásia e México. Além de GNL, a Nigéria começou a exportar gás natural através do Gasoduto do Oeste Africano (WAGP) em 2010 para Gana, por meio de Togo e Benin. Nigéria e Argélia vêm discutindo a possibilidade de construção do Gasoduto Trans-Saariano (TSGP), que levará gás natural dos campos do Delta da Nigéria para o terminal de exportação da Argélia Beni Saf, no Mediterrâneo.

66 O Bloco 15 está localizado na Bacia do Congo e tem vários projetos planejados e ativos (em andamento).

Segundo o EIA, na Nigéria: “Foreign companies operating in joint ventures (JVs) or production sharing contracts (PSCs) with the Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) include ExxonMobil, Chevron, Total, Eni/Agip, Addax Petroleum (recently acquired by Sinopec of China), ConocoPhillips, Petrobras, StatoilHydro, and others”.

A Tabela 48 revela a assimetria comercial existente em favor da Nigéria no comércio com o conjunto de países da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS, na sigla em inglês), no ano de 2010. A Nigéria é o país com o maior superávit de longe, enquanto Mali e Burkina Faso se destacam com seus resultados deficitários no comércio intrarregional.

Tabela 48 - Comércio intrarregional dos países da Ecowas (2010)* Em US\$

País	Exportações	Importações	Fluxo	Saldo
Costa do Marfim	2.554.156.476	2.178.566.774	4.732.723.250	375.589.702
Nigéria	2.044.824.871	182.836.390	2.227.661.261	1.861.988.481
Mali	191.946.134	1.678.243.680	1.870.189.814	-1.486.297.546
Senegal	969.441.248	633.421.869	1.602.863.117	336.019.379
Gana	478.478.744	207.343.387	685.822.131	271.135.357
Burkina Faso	116.336.047	549.115.418	665.451.465	-432.779.371
Benin	241.743.480	275.756.202	517.499.682	-34.012.722
Togo	367.026.631	111.149.155	478.175.786	255.877.476
Níger	74.606.057	254.853.268	329.459.325	-180.247.211
Gâmbia	9.091.857	67.363.313	76.455.170	-58.271.456
Cabo Verde	166.314	10.165.535	10.331.849	-9.999.221

Fonte: Comtrade. * A tabela inclui somente os países para os quais os dados estão disponíveis.

As grandes empresas africanas, principalmente da Nigéria e da África do Sul, estão investindo no continente. A África do Sul está investindo em vários países. A Sasol abriu uma planta de gás natural de 250 milhões dólares em Moçambique. PetroSA, a empresa *upstream* da África do Sul, anunciou a compra de uma participação no campo de Jubileu, em Gana. Empresas sul-africanas estão investindo mais de US\$ 500 milhões na Nigéria, adquirindo participações em uma empresa de telecomunicações e de agricultura e serviços de alimentação. Ainda, a África do Sul concedeu empréstimo de US\$ 300 milhões para a Suazilândia. A estatal operadora ferroviária



e portuária Transnet anunciou que vai reabilitar uma rede ferroviária que liga a África do Sul à República Democrática do Congo. Trabalhando com governos no Zimbábue, Zâmbia e Congo, a Transnet tem como objetivo melhorar a eficiência da cadeia de suprimentos que transportam *commodities* de mineração em toda a África do Sul e no cinturão de cobre da África Central. Angola também está trabalhando para reabilitar uma linha ferroviária para a mesma área rica em minerais, que poderia deslocar a influência sul-africana.

Contudo, um fato marcante é que as grandes empresas dos países de fora do continente com interesses em recursos naturais no continente africano, têm aumentado seu fluxo de investimento direto estrangeiro (IDE). Na década de 2000, o fluxo de IDE “[...] atingiu a cifra de US\$ 31 bilhões em 2005, uma diferença de cerca de 78% em relação a 2004, concentrados no petróleo, gás e mineração (10% vindos da China)” (PENHA, 2011, p. 199).

4.3.2 Potências externas

As regiões continentais de destaque neste capítulo são a América do Sul e África Subsaariana Ocidental, que circundam e configuram a Bacia do Atlântico Sul. Por questões de inserção política e econômica subordinada às grandes potências no sistema internacional, são regiões que não só se caracterizam pela escassez de relações entre seus países, mas também pela falta de articulação entre elas, principalmente se tomarmos como princípio o estabelecimento de relações que busquem maior autonomia e inserção ativa no sistema.

Do ponto de vista da estratégia das grandes potências e da literatura geopolítica produzida por seus autores, ambas as regiões (América do Sul e África Subsaariana) e o próprio Atlântico Sul foram encaradas como regiões periféricas em termos de importância no equilíbrio de poder global e sumamente como espaço de projeção de poder, controle e exploração de recursos e mercados por parte dos países centrais na balança e hierarquia de poder político-militar e econômico internacional.

Potências tradicionais buscam manter e ampliar suas relações privilegiadas no continente, enquanto potências emergentes vêm buscando crescentemente acordos entre governos e realizando investimentos em outros países. A China, além desses expedientes, vem comprando participações em campos de petróleo, por exemplo: no Sudão, em Angola e na Nigéria. Michael Klare, em seu livro *Rising Powers, Shrinking Planet* (2008), chama de “global assault” essa aceleração da dinâmica competitiva sobre os recursos vitais da África, proporcionada pela projeção de potências tradicionais que atuam historicamente no continente, e suas empresas transnacionais, e novos atores, as chamadas potências emergentes.

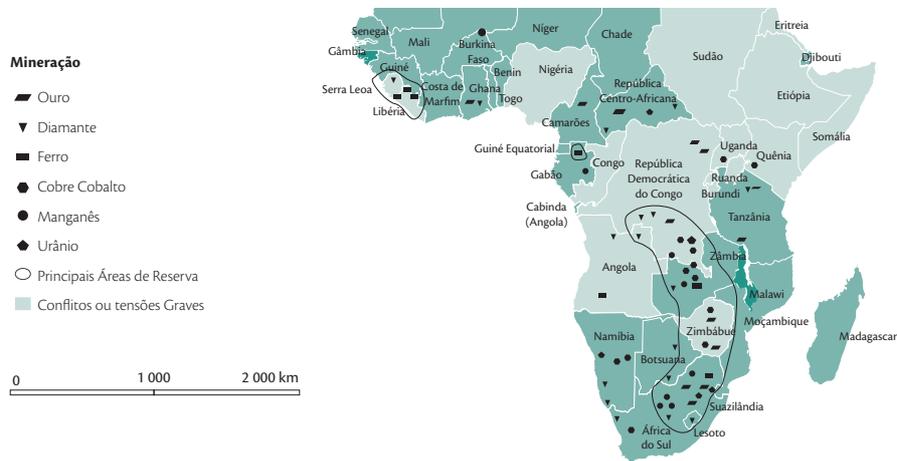


Figura 22. Metais estratégicos e diamantes na África

Fonte: *Le Monde Diplomatique*, Maps: <http://mondediplo.com/maps/>.

A África é um continente atrativo por combinar abundância de recursos estratégicos com profunda fraqueza e divisão política interna, abrindo muitas oportunidades à exploração de potências. Ainda, combina reservas jovens inexploradas com baixo consumo interno (alta disponibilidade para exportação) e petróleo leve. Por razões históricas, além de não ter desenvolvido uma capacidade de defesa de suas reservas, os países do continente também não desenvolveram pessoal qualificado e tecnologias para a exploração de seus recursos energéticos – tampouco uma força industrial que consuma internamente tais recursos. Além de significativas (jovens) reservas inexploradas de petróleo e gás natural, com enorme potencial, a África possui grandes reservas de bauxita, cromo, cobalto, cobre, platina, titânio e urânio. A África Subsaariana apresenta importantes reservas de ouro e diamantes e preserva significantes florestas tropicais remanescentes. Assim, no campo energético, a África vira um palco da sede internacional de países e empresas, como argumenta Klare (2008, p.148): *“The older, established firms from Europe, Japan, and the United States are, of course, very much on the scene, but so are vigorous new competitors from the developing world and the former Soviet Union”*⁶⁷. Uma disputa acelerada está em curso pelos campos *offshore* de Angola, Nigéria e Guiné Equatorial. A corrida pelos recursos energéticos na África pode ser dividida em duas grandes áreas: a África do Norte, compreendendo Argélia, Líbia e Sudão; e a África Ocidental (Subsaariana), compreendendo Angola, Chade, Congo Brazzaville, Guiné Equatorial, Gabão e Nigéria – todos do Golfo da Guiné, de Angola à Nigéria (exceto o Chade, separado por Camarões), representam as maiores descobertas recentes e estão situadas no Atlântico Sul, atraindo os maiores interesses estrangeiros.

⁶⁷ “As empresas mais antigas e estabelecidas da Europa, do Japão e dos Estados Unidos com certeza são muito ativas, mas também há novos fortes concorrentes do mundo em desenvolvimento e da antiga União Soviética”. (Tradução nossa)



Segundo Klare (2008, p.157), “[...] gigantes como Exxon Mobil e Chevron veem a África Ocidental como uma de suas mais importantes fontes de petróleo cru [...]”, atuam intensivamente na Angola e na Nigéria. Além disso, outras empresas menores atuam na região: Amerada Hess, Anadarko Petroleum, Occidental Petroleum, Devon Energy e Maraton Oil. Do ponto de vista estratégico, a costa ocidental da África é um fonte ideal para os EUA, porque seu comércio para a costa leste dos EUA passaria por águas dominadas pela U.S. Navy, além de contribuir para a diversificação de fontes externas. As recomendações feitas por seus secretários de Estado, Energia e Comércio de que os EUA deveriam “aprofundar o engajamento bilateral e multilateral para promover um ambiente mais receptivo ao comércio, investimento e operações de petróleo e gás dos EUA” na região estavam presentes na National Energy Policy de 2001, de acordo com Klare (2008, p. 158). E assim os esforços diplomáticos passaram a ser na direção de convencer governos locais a facilitar investimentos e fazer reformas no setor energético. Ainda, os EUA passaram a se preocupar com a violência social e política – sob as bandeiras de direitos humanos, promoção da boa governança e guerra ao terror –, que poderia interromper produções e transporte de petróleo e gás, iniciando ou expandindo sua ajuda militar e programas de treinamento para criar um ambiente mais seguro na produção de energia na África Ocidental. O Departamento de Defesa tem estabelecido missões de treinamento e atividades de interconexão.

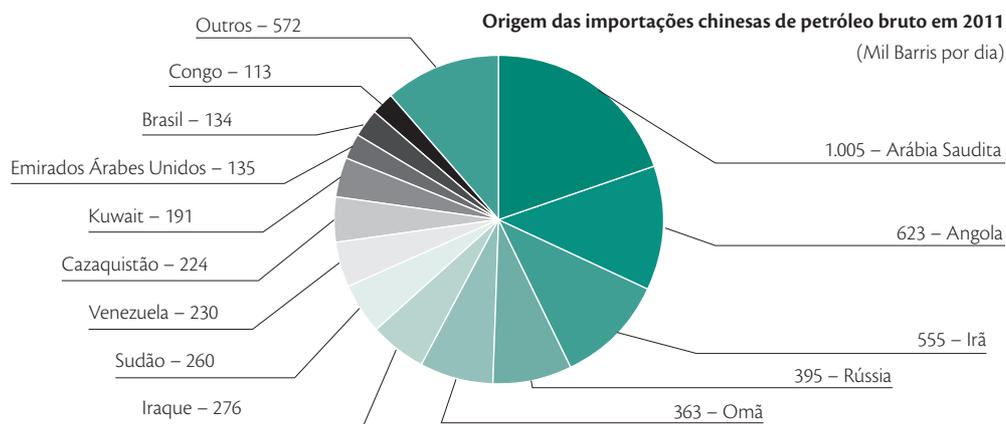


Figura 23. China – Importações de petróleo

Fonte: Ipea

A China busca impulsionar suas importações de bens energéticos por meio de diplomacia, vendas de armas e ajuda financeira, buscando em troca também o reconhecimento da demanda chinesa por Taiwan. Na sua estratégia pragmática, despreza críticas ocidentais a regimes políticos e, com capacidade de projeção militar limitada em relação aos EUA, atua de forma pacífica em viagens

de oficiais do governo de alto escalão (desde 2003; ver KLARE, 2008, p. 167), tratados comerciais, participações em investimentos e financiamentos atrelados à exportação dos recursos à sua economia. O interesse da China pela África se intensificou nos anos 1990 com a crescente busca por recursos minerais, especialmente petróleo, para garantir o suprimento necessário para o crescimento de sua economia (estratégia de *go-out*). Além disso, a China associa sua vulnerabilidade energética à vulnerabilidade militar e busca também garantir as rotas comerciais destes bens estratégicos.⁶⁸

A China vem trabalhando para proliferar investimentos em minérios e tem interesses no petróleo de Argélia, Angola, Chade, Sudão, Guiné Equatorial, Gabão e Nigéria (HOWELL, 2009, p. 109). Adotou, assim, uma estratégia de buscar parcerias com países dotados de reservas de petróleo e onde as empresas estadunidenses tivessem dificuldade de atuar, notadamente: Sudão, Angola, República Democrática do Congo e Nigéria, os três últimos voltados para o Atlântico Sul. A China compra metade do petróleo exportado pelo Sudão. As empresas estatais chinesas firmaram contratos de exploração na Nigéria que proporcionaram financiamento de US\$ 4 bilhões para serem investidos em refinarias, centrais elétricas e agricultura. Na República Democrática do Congo, a China estabeleceu um contrato de US\$ 9 bilhões para construir a infraestrutura do país, tendo como contrapartida a “[...] exclusividade da exploração de grande parte dos recursos do país” (Idem). Angola é o segundo fornecedor de petróleo para a China e, junto com Congo e Sudão, alcança o maior fornecedor externo, a Arábia Saudita. Como suas contrapartes, Cnooc, CNPC e Sinopec têm articulado acesso e desenvolvido reservas em Angola, Chade, Guiné Equatorial e Nigéria (KLARE, 2008, p. 165). A China já tinha laços mais estreitos com muitos governos africanos no apoio à libertação do colonialismo,

68 Segundo Howell (pp.109; 201-202): “Overseas acquisition of oil and gas fields is just one element in a larger effort to remedy what China perceives as energy-related diplomatic and military vulnerabilities. China hopes to establish increasing influence among developing countries worldwide, as was clear from President Hu Jintao’s 2004 trip to Latin America and his 2007 tour of Africa. Upon receiving Chinese investment, governments often make a public statement supporting the PRC’s claim to Taiwan. (...) leaders have maintained a highly defensive posture and emphasized that China rise will be peaceful. Yet China does seek to gradually and peacefully replace the America’s influence in Asia with its own. China also hopes to woo important energy producers worldwide with diplomacy, arms sales, and aid, usually filling a gap left by the United States and its allies. Lastly, China seeks to build a military capable of securing energy infrastructure and trade routes (...) as pertains to energy security, the focus is on threats to China outside its borders. China is investing in a blue water navy with state-of-the-art submarines and technological equipment”.

Segundo Howell (pp.109; 201-202): “A compra de campos de petróleo e gás no exterior é só um elemento em um esforço maior para remediar o que a China considera como vulnerabilidades diplomáticas e militares relacionadas à energia. A China espera criar uma influência cada vez mais forte entre os países em desenvolvimento no mundo todo, como deixou clara a visita do Presidente Hu Jintao à América Latina em 2004, assim como seu tour na África, em 2007. Ao receber investimento chinês, os governos geralmente fazem uma declaração pública em favor da reivindicação da RPC sobre Taiwan. (...) os líderes têm mantido uma postura altamente defensiva e enfatizam que o triunfo da China será pacífico. Ainda assim, a China busca gradual e pacificamente substituir, por conta própria, a influência da América na Ásia. A China também espera seduzir importantes produtores de energia, fornecedores de armas e de ajuda do mundo todo, geralmente preenchendo uma lacuna deixada pelos Estados Unidos e seus aliados. Por fim, a China busca construir uma força militar capaz de assegurar a infraestrutura de energia e as rotas de comércio (...) no que diz respeito à segurança de energia, o foco está nas ameaças à China fora de suas fronteiras. A China tem investido em uma marinha oceânica, com submarinos e equipamentos tecnológicos de ponta”. (tradução nossa)



enquanto a Europa é ligada ao colonialismo e os EUA, às manipulações durante a Guerra Fria. Além disso, promete ajuda para emular sua trajetória e tem provido empréstimos de baixo custo ou sem juros, perdoado dívidas e investido em infraestrutura (uma área de enorme carência e, por isso, impacto) para ajudar o desenvolvimento dos países africanos. Assim, passa uma imagem mais favorável de sua atuação para os governos dos países (ou suas elites com interesses particulares).

A China tem grande penetração no Sudão, iniciada no meio da década de 1990, quando comprou uma parte do controle na *Greater Nile Petroleum Operating Company (GNPOC)*. Tem trabalhado no sentido de aumentar sua presença especialmente em Angola e na Nigéria. Em 2004, a Sinopec adquiriu em Angola a participação de 50% no Bloco 18 (*offshore*) da BP, o principal operador do campo, e na Nigéria assegurou o direito de explorar dois blocos no Delta do Níger, em conjunto com a Companhia Petrolífera Nacional Nigeriana. Em 2006, a Cnooc adquiriu participação de 45% no campo *offshore* de Akpo, no qual a Total (francesa) era a principal operadora. No Chade, a subsidiária da CNPC adquiriu o direito de explorar da EnCana Corporation. Na Argélia, a Sinopec tem participação no campo petrolífero de Zarzaitine e na Guiné Equatorial, e a Cnooc desenvolve campos no Golfo da Guiné. Klare (2008, p. 170) ressalta que as disputas entre China e Europa e EUA alcançam outras matérias-primas, como urânio, cobre, cobalto e minérios para indústria básica: “Por exemplo, [a China] obtém 90% do seu cobalto da República Democrática do Congo, muito do seu cromo do Zimbábue, considerável cobre da Zâmbia e próximo de toda a sua platina da África do Sul”, além da exploração de urânio no Níger. Em 2007, a China anunciou o empréstimo de US\$ 35 bilhões para a República Democrática do Congo para investimentos em infraestrutura, tendo como contrapartida o pagamento em cobre e cobalto, além de concessões em depósitos de ouro e níquel. “Muitas das visitas estatais cuidadosamente coreografadas pelo presidente Hu e pelo *premier* Went para países africanos em anos recentes têm sido para os grandes produtores de minérios como África do Sul, Zâmbia e Zimbábue”.

Os grandes produtores de petróleo e gás na África seguem sendo Exxon, Chevron, Shell, BP e Total – não as empresas estatais chinesas. As potências europeias, além dos laços históricos de exploração com a África, são ávidas por diminuir sua dependência energética da Rússia, encorajando empresas a atuarem no continente africano. Empresas francesas como a Total S.A. (líder francesa em petróleo e gás) atuam na antiga colônia do Gabão, enquanto britânicas como a BP atuam em antigas colônias como a Nigéria. A BP ainda está envolvida em muitos projetos *offshore* em Angola. Segundo Klare (2008, p. 155-6), a Total conta com apoio do governo para se projetar nas ex-colônias e produz petróleo em sete países: Argélia, Angola, Camarões, Congo Brazzaville, Gabão, Líbia e Nigéria. A Royal Dutch Shell, de origem anglo-holandesa, atua pesadamente na Nigéria, inclusive sendo alvo dos movimentos insurgentes no Delta do Níger. As *holdings* africanas da estatal italiana Eni fizeram grandes investimentos em Angola, Congo Brazzaville, Nigéria, Egito, Líbia e Argélia (KLARE, Idem).

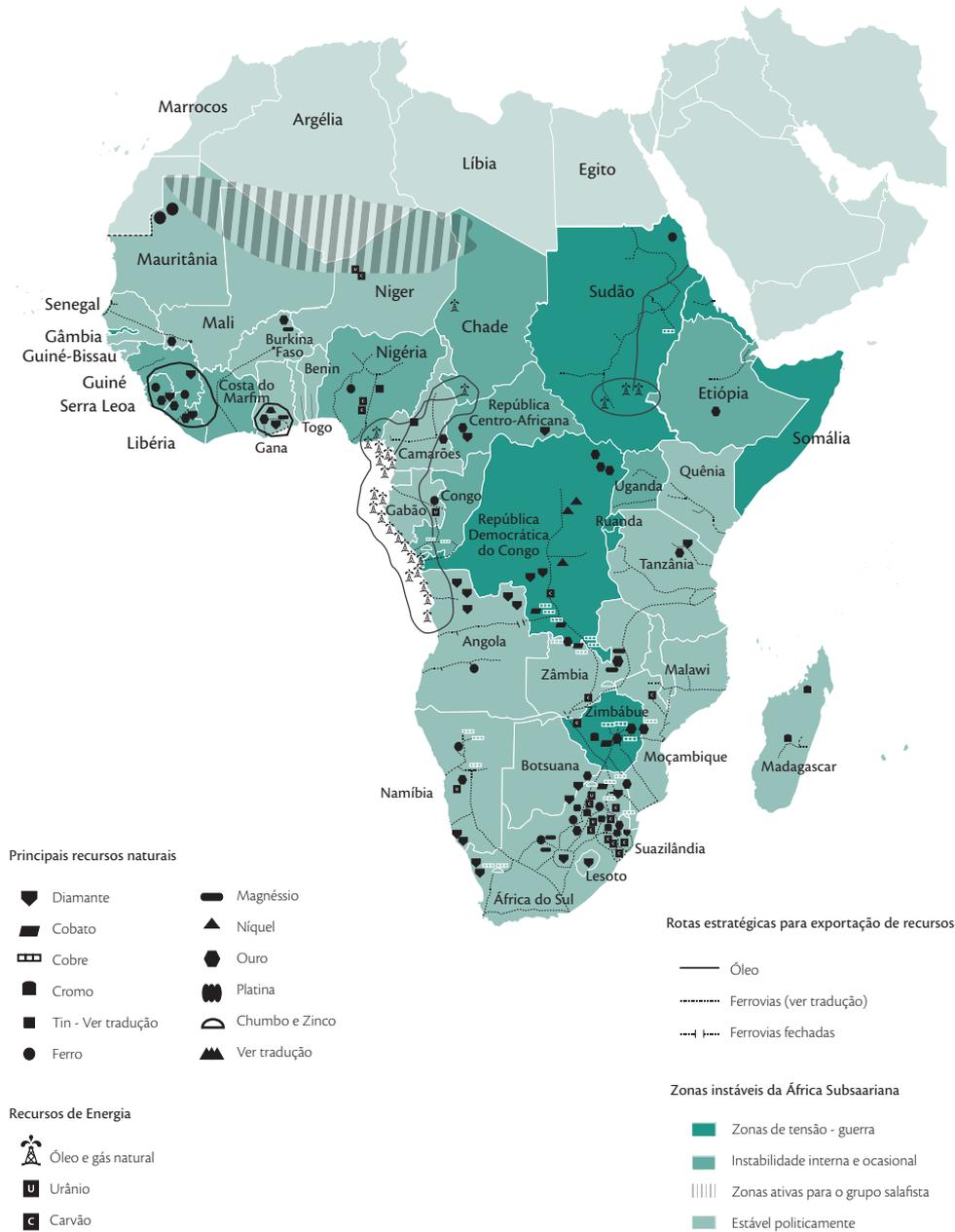


Figura 24. Recursos naturais na África

Fonte: *Le Monde Diplomatique, Maps.*



4.3.3 Brasil e África Subsaariana

A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva elegeu como uma de suas prioridades a ênfase nas relações Sul-Sul e, especificamente, nas relações com os países africanos. Ao longo desse governo, as relações comerciais do Brasil com a África aumentaram, assim como os investimentos e a atuação de empresas brasileiras, apoiadas em ações políticas que almejavam promover a intensificação e o fortalecimento das relações entre os países e, por meio da cooperação, atuar contra carências do continente africano.

Tabela 49 - Países africanos visitados por presidentes brasileiros – 2000-2010

Ano	Instituição
2000	Moçambique
2001	Nenhum
2002	Nenhum
2003	São Tomé e Príncipe, Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul, Egito e Líbia
2004	São Tomé e Príncipe, Gabão e Cabo Verde
2005	Camarões, Gana, Nigéria, Guiné Bissau e Senegal
2006	Argélia, Benin, Botsuana, África do Sul e Nigéria
2007	Burkina Faso, Congo, África do Sul e Angola
2008	Gana e Moçambique
2009	Líbia
2010	Cabo Verde, Guiné Equatorial, Quênia, Tanzânia, Zâmbia, África do Sul e Moçambique

Fonte: Ipea, 2011.

As significativas viagens presidenciais e do ministro das Relações Exteriores Celso Amorim ao continente africano (nos oito anos de governo), a reversão da política de fechamento de embaixadas em países africanos, combinada como a abertura de embaixadas em vários países, a renegociação da dívida de diversos países africanos, tiveram um caráter político e reforçaram

os laços econômicos.⁶⁹ Além disso, as missões organizadas pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) do Brasil e a atuação do BNDES nas exportações brasileiras a partir de 2007 favoreceram a intensificação das relações entre o Brasil e o continente africano.⁷⁰ O Balanço de Política Externa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil aponta uma lista de acordos econômicos firmados. Com a África do Sul, por exemplo, foram assinados Acordo para Evitar a Dupla Tributação (em 2003), Acordo de Cooperação Aduaneira (em 2008) e o Memorando de Entendimento Interinstitucional entre o MDIC e seu homólogo sul-africano (em 2009); com a União Aduaneira do Sul da África (Sacu), foi firmado um acordo de preferências comerciais (em 2009); e com a Argélia, foi assinado um acordo comercial (em 2006).⁷¹

O governo Lula fortaleceu laços com os países da CPLP, que se tornou um instrumento de cooperação em diversas áreas, de promoção da língua portuguesa e de concertação ou influência brasileira político-diplomática. Ainda, o Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul (Ibas) foi criado em 2004. O objetivo da orientação de política externa brasileira passou a ser ampliar as relações com todos os países africanos, mantendo os antigos parceiros seletivos (CPLP e África do Sul) não só para ampliar geograficamente sua atuação, mas para incluir temas de caráter mais estratégico no âmbito da cooperação Sul-Sul.

Nos anos 2000, o comércio do Brasil com os países da África Subsaariana cresceu. O Brasil foi superavitário com todos aqueles países, exceto a Nigéria, país com o qual é deficitário e ocupa a posição de seu maior fornecedor de petróleo. A magnitude desse resultado comercial bilateral deficitário superou os superávits com os demais países e fez com que o Brasil registrasse um déficit com os países subsaarianos em seu conjunto.

69 A mesma linha de análise encontra-se nos discursos do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, por exemplo, em "Vocês se preparem, pois a política externa brasileira está mudando", discurso de 20/04/2005 publicado no seu livro *Conversas com jovens diplomatas*. Segundo o Balanço de Política Externa, "(...) Lula visitou 29 países (alguns mais de uma vez), totalizando mais visitas ao Continente do que a somatória das visitas de todos os presidentes anteriores. (...) Um exemplo disso é que, em muitas de suas viagens, o Presidente Lula estava acompanhado de delegação de empresários; outro, a criação de diversas organizações empresariais foi resultado direto dessas visitas, como no caso do lançamento oficial da Câmara de Comércio Brasil-Gana, em 2005".

70 "O Brasil também renegociou a dívida de diversos países africanos durante o governo Lula. Essa iniciativa financeira ultrapassou US\$ 1 bilhão e representou quase 75% do total de dívidas renegociadas pelo governo Lula. Essa iniciativa pautou-se, sobretudo, pela ideia de parceria para o desenvolvimento e a superação de assimetrias sociais e econômicas.(...) O estímulo dado às exportações brasileiras foi fundamental para a expansão do comércio. Em 2008, os incentivos concedidos às empresas brasileiras para exportar para a África (no âmbito do Programa Integração com a África) resultaram no desembolso de R\$ 477 milhões, elevando-se para R\$ 649 milhões em 2009. Esse incremento pode ser atribuído à Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), estabelecida em 2008 com a finalidade de promover e manter o ciclo de expansão econômica nacional, mesmo durante a crise financeira internacional. A PDP forneceu ao BNDES determinado direcionamento e estrutura para ação no nível internacional" (IPEA 2011, p.59, p.98).

71 Disponível em:www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/listagem_view_ordem_pasta?b_start:int=308&C=

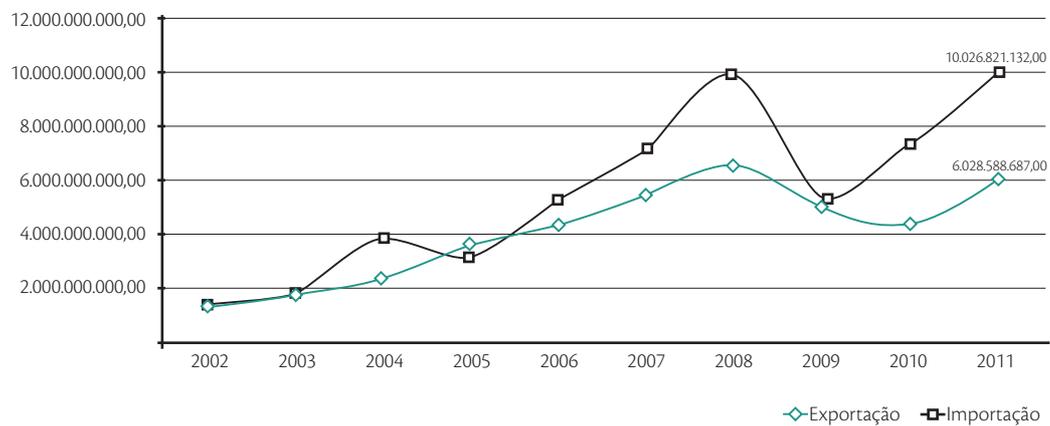


Figura 25. Comércio do Brasil com a África Subsaariana 2003-2011 (US\$)

Fonte: Comtrade, elaboração própria.

Tabela 50 - Comércio do Brasil com países da África Subsaariana em 2010 (US\$)

País	Export	Import	Fluxo	Saldo
Angola	943.906.143	500.753.093	1.444.659.236	443.153.050
Benin	103.033.626	0	103.033.626	103.033.626
Botsuana	1.556.766	169.468	1.726.234	1.387.298
Costa do Marfim	94.315.227	57.289.766	151.604.993	37.025.461
Camarões	109.604.239	64.981.214	174.585.453	44.623.025
Congo	44.386.953	10.807.221	55.194.174	33.579.732
República Democrática do Congo	50.786.294	13.317.898	64.104.192	37.468.396
Eritreia	20.818.087	9.740	20.827.827	20.808.347
Etiópia	48.363.531	37.129	48.400.660	48.326.402
Gabão	29.631.423	1.608	29.633.031	29.629.815
Gana	316.895.575	8.283.378	325.178.953	308.612.197
Quênia	121.098.232	878.530	121.976.762	120.219.702
Moçambique	39.338.199	2.002.508	41.340.707	37.335.691
Namíbia	19.397.890	218.713	19.616.603	19.179.177
Nigéria	856.274.015	5.919.699.799	6.775.973.814	-5.063.425.784
Senegal	134.174.629	395.978	134.570.607	133.778.651
África do Sul	1.303.527.520	748.443.816	2.051.971.336	555.083.704
Togo	69.089.511	6.305.160	75.394.671	62.784.351
República Unida da Tanzânia	51.714.483	271.565	51.986.048	51.442.918
Zâmbia	8.842.676	2.343.806	11.186.482	6.498.870
Zimbábue	7.112.478	1.739.218	8.851.696	5.373.260
Total geral	4.373.867.497	7.337.949.608	11.711.817.105	-2.964.082.111

Fonte: Comtrade (ONU).



Assim como nas suas relações comerciais com a América do Sul, o Brasil é um exportador para a África Subsaariana de bens de maior valor agregado e intensidade tecnológica e um importador de *commodities*. Segundo o balanço de política externa do Itamaraty:

O aumento do comércio foi bastante expressivo, principalmente até 2008, quando a crise financeira tornou-se uma crise econômica mundial. Até esse ano, as exportações cresceram quase cinco vezes e passaram a representar 5,14% do total exportado pelo Brasil. No mesmo período, as importações cresceram ainda mais, passando a representar 9,11% do total importado. Salienta-se que a maior parte das exportações brasileiras é de manufaturados. De acordo com estudo South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership (UNCTAD, 2010), o Brasil é o 11º parceiro da África. Considerando somente os países em desenvolvimento, o Brasil estava atrás apenas da China e da Índia, nações que possuem laços políticos, diplomáticos e econômicos muito mais antigos com a África. [...] Entre 1995 e 2002, quando a África não era tão prioritária na agenda externa, as exportações cresceram aproximadamente US\$ 1 bilhão, uma variação de 76% (contra quase 400% no período 2003-2009). O mesmo aconteceu com as importações originárias da África, que, apesar do crescimento mais forte, variaram, entre 1995 e 2002, aproximadamente 260%, contra 326% no período 2003-2009. Mesmo com a crise econômica mundial, a participação hoje da África no comércio exterior brasileiro é maior do que era em 2002.

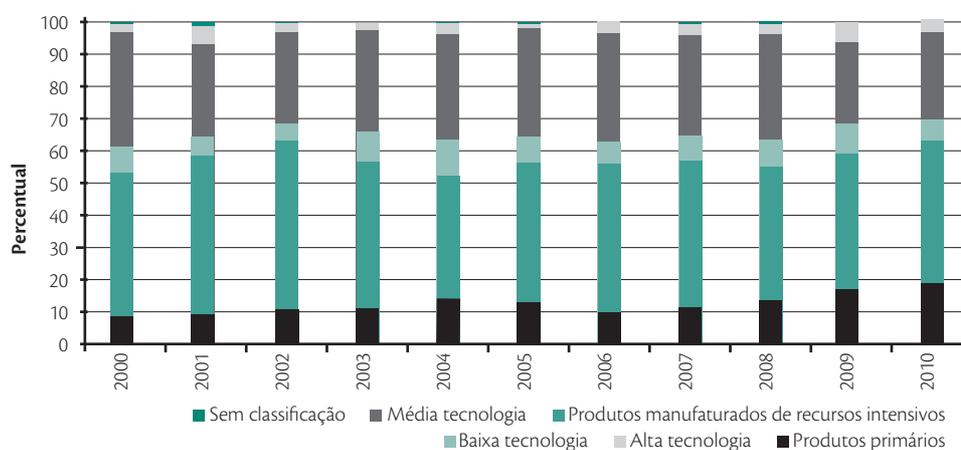


Figura 26. Exportações do Brasil para a África Subsaariana por classificação

Fonte: elaborado pelo IPEA, 2011, p.112, com base no Comtrade.

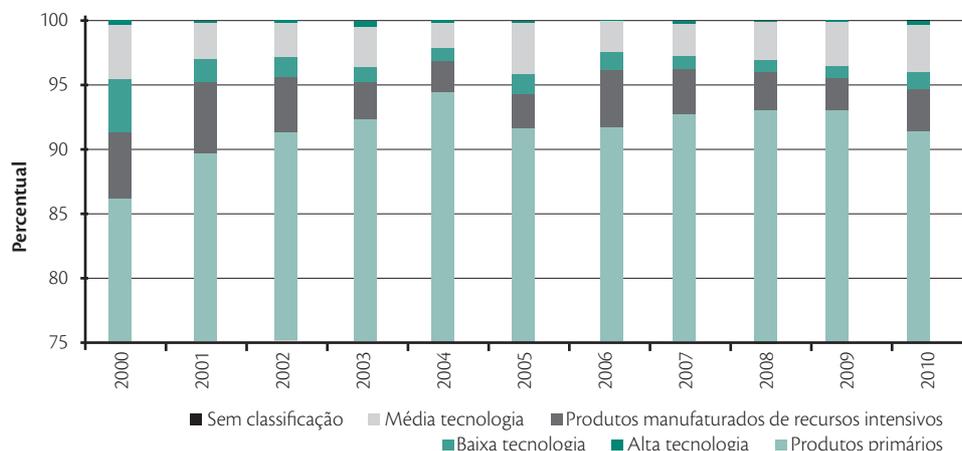


Figura 27. Importações do Brasil originadas da África Subsaariana por classificação

Fonte: elaborado pelo IPEA, 2011, p.112, com base no Comtrade.

Sobre a atuação de empresas brasileiras, o balanço do Itamaraty identifica que, de maneira geral, estas se instalam na África para explorar três tipos de “negócio” diferentes:

[...] exploração das oportunidades dos mercados nacionais (ou regionais), extração de recursos naturais e construção de grandes obras públicas (tais como estradas, usinas de energia, etc.) A participação das grandes empreiteiras brasileiras, embora tenha se intensificado na última década, é observada, pelo menos, desde os anos 1980. Destacam-se, entre elas, os grupos Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez e Queiroz Galvão. Essas empresas atuam em diversos países, tais como: Moçambique, Angola, Guiné Equatorial, Guiné Conacri, Mauritânia, Argélia e Líbia. (Idem)

As empresas Vale e Petrobras são responsáveis pelos investimentos brasileiros em extração mineral no continente. A Vale atua em Zâmbia, República Democrática do Congo, Gabão, Angola e África do Sul. Mas seus principais projetos estão em Moçambique, na exploração do complexo carbonífero de Moatize, maior operação da Vale fora do Brasil, e na Guiné, onde comprou por US\$ 2,5 bilhões a participação de 51% das operações da empresa BSG Resources, o que lhe dará direito a explorar as ricas jazidas de ferro de Simandou. Como a infraestrutura de ferrovias e portos não comporta sua produção, de 4 mil toneladas/hora, a Vale está construindo um corredor logístico que cruza o norte de Moçambique e o Sul do Malawi para escoar o carvão de Moçambique. Pela mesma razão, fechou acordo com a empreiteira OAS para construir parte de um novo porto. Para escoar a produção de Somandou, a Vale está construindo uma ferrovia que atravessará a Libéria.

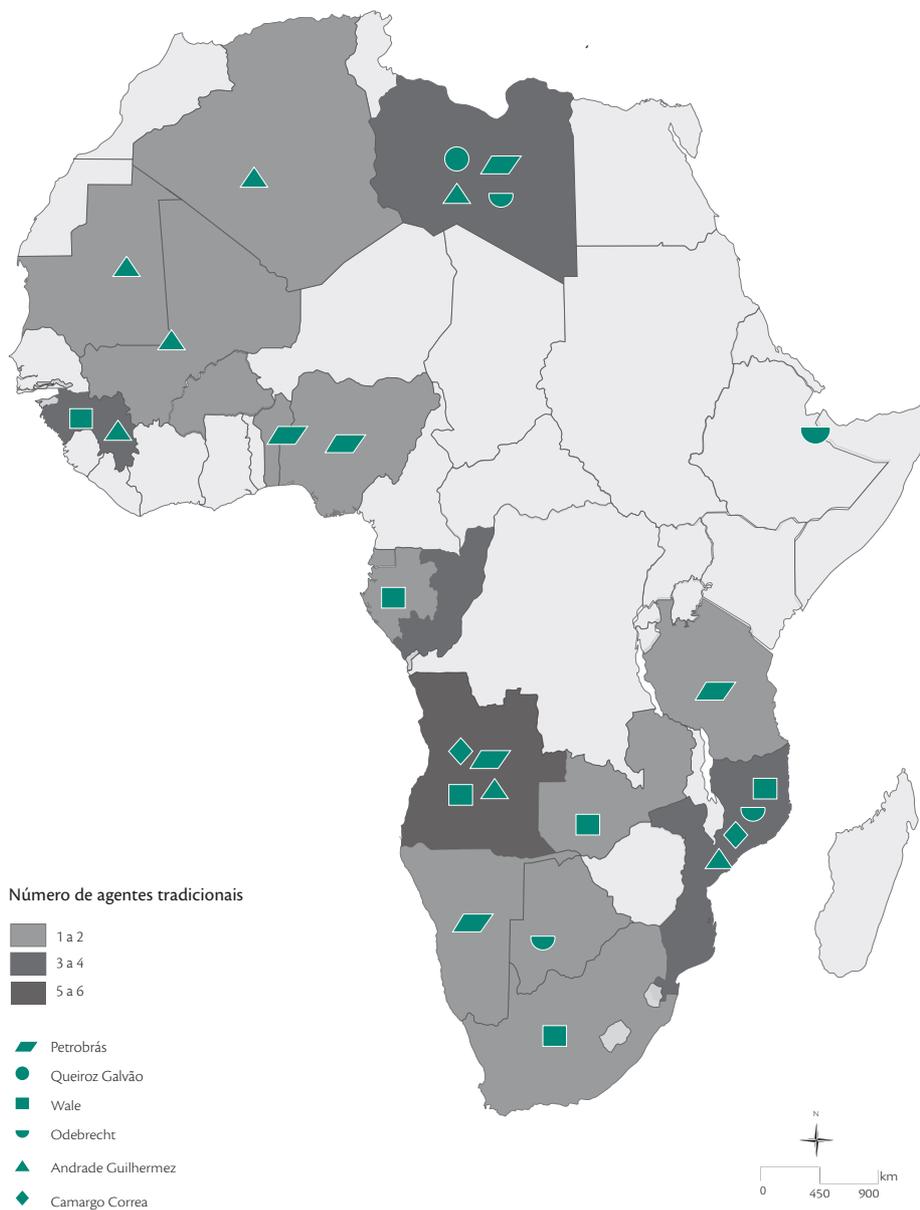


Figura 28. Empresas brasileiras na África

Fonte: IPEA, 2011, p.103.

A Petrobras também atua na África com a estratégia de buscar oportunidades em águas profundas e ultra profundas na costa ocidental do continente. A empresa tem presença em Angola, Benin, Gabão, Líbia, Namíbia e Tanzânia, mas a Nigéria, principal fornecedora do petróleo importado pelo Brasil, é a sua principal parceira. A Petrobras atua como não operadora nos poços nigerianos de Agbami – OML-127, explorado em conjunto com a operadora Chevron e outros sócios –, que começou a produzir em 2008, e Akpo – OML-130, em conjunto com a operadora Total e outros sócios –, com produção a partir de 2009⁷². Ambos os poços produzem petróleo leve em águas profundas e tornarão a unidade da Nigéria, no curto e no médio prazo, uma das maiores produtoras da Petrobras Global fora do Brasil.

Segundo informações do *site* da Petrobras, a empresa chegou ao Benin no início de 2011, adquirindo 50% de participação em um bloco (Bloco 4)⁷³, em negociação realizada junto à subsidiária da Lusitania Petroleum, a operadora Compagnie Béninoise des Hydrocarbures (CBH), que detém os 50% restantes. A expectativa é de encontrar petróleo leve. No Gabão, a Petrobras adquiriu 50% dos direitos da Ophir Energy em dois blocos, Ntsina Marin e Mbeli Marin, na Bacia Costeira, região norte do *offshore* gabonense, que somam uma área de 6.683 km², em camada de água que vai de águas rasas até profundidades de 2.400 metros⁷⁴. Na águas profundas da Namíbia, a Petrobras é operadora do bloco 2714^A, área de aproximadamente 5,5 mil km², no mar do sul da Namíbia, com 30% de participação, em parceria com a Chariot & Gas Limited e a BP. A Petrobras assumiu o compromisso de realizar estudos geológicos e geofísicos que permitam a modelagem do sistema petrolífero da área, com opção de saída antes de perfurar um poço⁷⁵. A Petrobras atua em Angola desde 1979, em dois blocos. No fim de 2006, adquiriu direitos de exploração e produção em mais quatro blocos, em três como operadora, estando pela primeira vez como operadora neste país africano.

O balanço de política externa do Itamaraty conclui que “[...] ainda é bastante incipiente a instalação de empresas brasileiras para explorar as oportunidades oferecidas pelos mercados africanos”. Ainda assim, identifica importantes atuações: “A empresa Marcopolo, produtora de ônibus, atua no Egito e na África do Sul, enquanto que a empresa Random, na Argélia e no Quênia. Contudo, é em Angola, tradicional parceiro do Brasil, onde está localizado o maior número de empresas brasileiras, destacando-se entre elas o Boticário e a Nobel”.

A *The Economist* publicou artigo em novembro 2010⁷⁶, mostrando atenção em relação à atuação de empresas brasileiras e de assistência técnica da Embrapa na África:

72 Informações do site da Petrobras: www.petrobras.com/pt/paises/nigeria/nigeria.htm.

73 O bloco cobre uma área de aproximadamente 7,4 mil km², com profundidade de água que varia de 200 a três mil metros, a uma distância média de 60 km da costa. Ver: <http://www.petrobras.com/pt/paises/benin/benin.htm>

74 Fonte e maiores detalhes em: www.petrobras.com/pt/paises/gabao/gabao.htm.

75 Fonte e maiores detalhes em: www.petrobras.com/pt/paises/namibia/namibia.htm

76 “Brazil in Africa: A new Atlantic alliance” (10/11/2012). Disponível em: <http://www.economist.com/news/21566019-brazilian-companies-are-heading-africa-laden-capital-and-expertise-new-atlantic-alliance>



A princípio as empresas brasileiras concentraram seus esforços na África lusófona, Angola e Moçambique em particular, capitalizando a afinidade linguística e cultural para fincar suas raízes. Agora elas estão se espalhando por todo o continente [...]. Em Gana, onde a demanda por casas é tão feroz que os inquilinos têm que pagar aluguel com até dois anos de antecedência, a OAS, como contratante da Camargo Corrêa, está construindo habitações populares. A Andrade Gutierrez, outra construtora brasileira, realiza todo tipo de obras, de portos a habitações e projetos de saneamento em Angola, Argélia, Congo e Guiné. A Petrobras [...] já extrai petróleo em Angola e Nigéria e está buscando mais em Benin, Gabão, Líbia e Tanzânia. Empresas voltadas para o mercado de consumo também voltam suas atenções para o continente. O Boticário, empresa brasileira de cosméticos, está vendendo seus produtos em Angola desde 2006 [...]. Com climas semelhantes, a agricultura tem sido um campo fértil de colaboração. Em 2008, a Embrapa, o instituto brasileiro de pesquisas agrícolas, montou um escritório em Gana. Por meio da Embrapa, o Brasil tem fornecido assistência técnica à indústria do algodão em Benin, Burkina Faso, Chade e Mali. As empresas brasileiras que produzem soja, cana-de-açúcar, milho e algodão foram farejar investimentos na Tanzânia no início deste ano.

Devido à infraestrutura pobre dos países africanos e sua necessidade de investimentos no setor, o governo brasileiro identificou este setor como um campo de ação e incentivou a atuação de empresas brasileiras, financiamento e assistência técnica à realização de obras no continente. Conforme explicita o balanço de política externa:

Tais obras se desenvolveram em torno de dois eixos. Em um deles, foi incentivada a participação de empresas de construção brasileiras em obras em países africanos, facilitada pela ajuda de setores da política externa do Brasil dedicados à promoção comercial. O outro eixo foi a aprovação de financiamentos e a concessão de crédito oficial para projetos de reconstrução nacional, como no caso angolano. Importante também foi a atuação brasileira na área de cooperação técnica bilateral, mediante o envio de missões de apoio ao desenvolvimento urbano a países como Moçambique e Namíbia [...]. As novas tecnologias foram incluídas nas atividades brasileiras de cooperação em infraestrutura. Em São Tomé e Príncipe, o governo brasileiro auxiliou na informatização dos órgãos públicos e do governo de São Tomé por meio do projeto Governança Eletrônica e Intranet Governamental.⁷⁷

77 “Os investimentos em infraestrutura foram assunto essencial do Ciclo de Reuniões dos Embaixadores na África Ocidental, Central e Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, promovido no Palácio Itamaraty em fevereiro de 2009. Muitas sugestões e orientações propostas à ocasião foram colocadas em prática, como a realização de projeto de cooperação para planejamento urbano feito em parceria com São Tomé e Príncipe. Em alguns casos, foram assinados instrumentos legais para assegurar a continuidade da cooperação técnica bilateral, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento urbano” (Idem).

Tabela 51 - Investimento em ativos fixos e fontes de financiamento na China (% do total)

Países	Início das atividades	Investimento	Empregados	Sector	Presença	Comentários
Argélia	-	-	-	Alimentos	Exportação	-
Angola	2007	-	-	Alimentos	3 Lojas: Luanda	Pioneiro
	-	-	-	Educação	-	-
	2009	-	-	Contribuição Civil	Fábrica Luanda	-
	-	-	-	Construção Civil	-	-
	-	-	-	Agricultura	Representativa	30% da produção direcionada para Angola
	2010	-	150	Supermercados	Lojas em Luanda	-
	2010	-	-	Processamento de mandioca	Fábrica (Projetos)	-
	-	-	-	Maquinário para o setor de cerâmica	Exportação	-
	2009	-	-	E-commerce	Software	Parceria com Yanis
Gana	2009	-	-	Construção Civil	2 usinas hidroelétricas/ etanol (projetos)	Quinta maior empresa de construção do Brasil
	2009	-	-	Equipamentos	-	-
	2009	-	-	Açúcar	Usina (projeto)	Planos para construir 10 usinas no país
Marrocos	2007	-	-	Calçados	Exportação	-
Moçambique	2007	-	-	Açúcar	Usina	70 mil toneladas de açúcar
Nigéria	2011	-	-	Empresas para soluções de TI Tecnologia móvel	Software	Licitação para o Banco Central da Nigéria
Senegal	2011	\$13 milhões	300 (est.)	Horticultura	Fazendas	Maior produtor de melões do Brasil
África do Sul	-	-	350 (apenas 6 brasileiros)	Serviços Públicos	Fabrica: Germinston	Maior empresa brasileira na África do Sul
Sudão	2009	-	-	Alimentos	-	Exportação de produtos Halaal
Vários	-	-	-	Alimentos	-	Exportação
	-	-	-	Exportação	Diversos Produtos	Representante internacional de comércio

Fonte: Ipea 2011, p 105,



A Tabela 51 mostra algumas informações sobre pequenas e médias empresas (PMEs) brasileiras que têm atuado na África.

O balanço de política externa do Itamaraty⁷⁸ sintetiza e destaca uma série de resultados que merecem reprodução aqui:

- Aprovação de crédito oficial brasileiro de US\$ 3,5 bilhões, destinado a obras de infraestrutura do projeto de reconstrução nacional do governo angolano, executadas pelas quatro maiores construtoras brasileiras instaladas em Angola. O crédito destina-se sempre a empresas brasileiras responsáveis pela exportação dos bens e serviços financiados;
- Aprovação, pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (Cofig) e pela Câmara de Comércio Exterior (Camex), de mecanismo de financiamento, no valor de US\$ 80 milhões, a serem utilizados no projeto do Aeroporto de Nacala, em Moçambique (dezembro/2009);
- Aprovação de financiamento do BNDES para construção, pelas empresas Odebrecht e Andrade Gutierrez, do Corredor Rodoviário Oriental de Gana, obra orçada em mais de US\$ 200 milhões (2010);
- Construção, em parceria da Petrobras com a petroleira Ophir, de base no porto de Mtwara, o principal da região sul da Tanzânia;
- Apoio brasileiro ao projeto de dessalinização efetuado em Cabo Verde (2003);
- Cooperação com a política habitacional moçambicana por meio dos projetos de Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Moçambique e Apoio à Requalificação do Bairro Chamanculo, este em parceria com a Itália.
- Assinatura, com a Namíbia, do Protocolo de Intenções sobre Cooperação Técnica na Área de Desenvolvimento Urbano (2003);
- Assinatura do Ajuste Complementar de Apoio ao Desenvolvimento Urbano do Marrocos (junho/2008);
- Assinatura, com a Namíbia, do Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica para Implementação do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento Urbano da Namíbia” (2003);
- Assinatura do Memorando de Entendimento entre o Brasil e a Líbia para a Promoção do Comércio, do Investimento e da Infraestrutura (fevereiro/2009);
Ida de equipe técnica conjunta ABC/CEF à Namíbia para avaliar os resultados dos projetos (2008);

78 www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.13-africa-infraestrutura/view.

- Ida de missão conjunta ABC/CEF para a apresentação da Fase II do Projeto “Apoio ao Desenvolvimento Urbano da Namíbia”, com ênfase na construção de habitações solo-cimento (2009);
- Envio de missão da ABC, juntamente com representantes da UFRJ, a fim de elaborar proposta de projeto na área de gestão de resíduos sólidos (2010);
- Informatização dos órgãos públicos e do Governo de São Tomé e Príncipe por meio do projeto Governança Eletrônica e Intranet Governamental;
- Projeto de cooperação com São Tomé e Príncipe para planejamento urbano e transferência de tecnologia de construção de habitações de baixo custo (em execução);
- Visita do Ministro das Obras Públicas e Desenvolvimento Urbano da Etiópia, Arkebe Oqubay Metiku, em março de 2010 para participar do V Fórum Urbano Mundial, realizado no Rio de Janeiro;
- Aprovação de crédito para realização de Estudo de Viabilidade Técnica e Ambiental para o projeto da barragem de Moamba Major, em Moçambique. O valor aprovado, no montante de US\$ 8,5 milhões, corresponde a 85% do valor do estudo, a ser realizado pela construtora Andrade Gutierrez (julho/2010).

**Tabela 52** - Fontes de energia: áreas com potencial de colaboração e troca de conhecimento

Área	Tema	Do Brasil para a África	Da África para o Brasil	Conjunto
Petróleo e Gás	Combustíveis sintéticos			
	Exploração e produção em águas profundas			
Carvão mineral	Combustão pulverizada			
	Tecnologias críticas			
	Liquefação de carvão mineral			
Biocombustíveis	Etanol de primeira geração			
	Etanol de segunda geração			
	Produção de carvão vegetal			
	Gaseificação e co-geração de carvão			
	Biodiesel			
	Fogões eficientes			
Energia/Demanda	Reforma do setor elétrico			
	Gestão da demanda de eletricidade			
	Tecnologias de contagem inteligente			
	Gestão de crises de eletricidade			
	Eletrificação rural/economia de energia			
Hidrelétrica	Operação de grandes sistemas hidro-térmicos			
	Concessão para uso da água/royalties			
	Usos múltiplos/ questões transfronteiriças			
	Gases de Efeito Estufa em RESERVATÓRIOS DE CENTRAIS HIDRELÉTRICAS			
Eólica	Mecanismos regulatórios de produção de energia eólica			
	Acesso à rede e precificação			
Solar	Energia solar concentrada			
	Aquecedores de água solar			
Nuclear	Enriquecimento de urano			
	Reatores de leito granular			

Fonte: Ipea, 2011, p90.

Os governos africanos têm particular interesse em desenvolver parcerias com o governo brasileiro e empresas privadas nos setores de educação, saúde, agricultura, transporte e energia, não somente na exploração de petróleo, mas também na construção de hidrelétricas e na transmissão/distribuição de energia elétrica para toda a população. A Tabela 52, elaborada pelo IPEA (2001), aponta áreas para possível colaboração e troca de conhecimento entre Brasil e África. Abrem-se, então, campos onde o governo brasileiro deve buscar cooperação com os países africanos.

Como destacamos anteriormente, a África Austral é uma sub-região altamente assimétrica, o que coloca um significativo desafio para sua integração em torno da SADC, em certa medida similar ao do Mercosul. O PNB da África do Sul é três vezes maior que o dos demais países da SADC em conjunto. Assim, há uma clara oportunidade de cooperação entre a SADC e o Mercosul, na qual ambos buscariam resolver assimetrias, promovendo o desenvolvimento e as exportações dos países menos favorecidos. O mesmo raciocínio vale para as relações entre Mercosul e a Comunidade Econômica dos Países da África Ocidental. A África do Sul cumpre um importante papel no crescimento da África Meridional e, ao mesmo tempo, centraliza atividades importantes na área, especialmente após sua entrada na SADC, em 1994, como destaca Penha (2011, p. 207):

Excetuando Angola, todos os países da região mantêm vínculos estruturais de ligação com a África do Sul, dependendo de redes de estradas e portos sul-africanos. Os serviços de transportes Transnet com 24 mil km operam mais da metade da rede regional de estradas de ferro, perfazendo quase um quarto do total do continente, que é de 93 mil km. Controla ainda os fluxos de importação e exportação, através de seu sistema portuário, e fornece às companhias de transportes dos países da região, equipamentos como máquinas locomotivas e vagões de trem. Além disso, a indústria sul-africana oferece empregos diretos à cerca de 1,2 milhão de trabalhadores de países limítrofes e os capitais sul-africanos atuam em toda região, principalmente na prospecção e comercialização de minérios e na geração de energia.

A África Subsaariana é rica em recursos hídricos, o que permite o desenvolvimento agrícola e a busca por segurança alimentar. China e Índia vêm investindo no desenvolvimento agrícola da região. Ao mesmo tempo, companhias de países europeus vêm comprando terras para a produção de biocombustíveis. Pela sua riqueza em recursos, qualquer atuação do Brasil na África será disputada com grandes potências e potências emergentes, que atuam em busca de recursos estratégicos. Contudo, a África combina sua riqueza de recursos com a carência de indústrias e de infraestrutura.



No continente, abrem-se oportunidades para o Brasil de ajuda no campo da saúde e do saneamento básico, assim como na produção de alimentos, mas também no campo dos investimentos em infraestrutura, como transportes, energia e comunicações, indústrias pesadas, tecnologia e capacitação de mão de obra, além de acordos na área de segurança e de defesa.

4.4 Segurança e defesa

A África provê 20% do petróleo importado pelos EUA e estima-se que essa participação chegará a 25% em 2015. Segundo Klare (2008, p.148), *"The U.S. military, in particular, has been devoting special attention to Africa – often under the guise of the Global War on Terror, but with an eye to the safety of offshore oil platforms in the Gulf of Guinea and sea lanes that connect these rigs with eastern United States"*⁷⁹. No início do século XXI, os EUA criaram o *African Crisis Response Initiative (Acri)*, programa de assistência militar que se tornou, em 2002, *Africa Contingency Operations Training Assistance (Acota)*. Em 2007, os EUA criaram o Comando da África (*Usafricom*), comando militar com responsabilidade geográfica sobre a África, o primeiro criado desde 1980, quando, no âmbito da Guerra Fria, o presidente Carter criou o Comando Central (*Uscentcom*) voltado para o Golfo Pérsico.

Além da presença militar dos EUA, a África se depara com a presença de antigas potências coloniais europeias atuantes no continente que também traçam estratégias de atuação permanente e identificam suas zonas de influência. A França aproveita-se de sua posição geográfica mais próxima e de seus históricos laços políticos e preferências comerciais remanescentes. A Figura 29 mostra a presença militar francesa na África. A presença militar estadunidense interage, disputando e cooperando, em espaços de influência com a França. A presença naval no Golfo da Guiné é importante para as rotas comerciais de petróleo da África.

79 "Os militares dos EUA, particularmente, têm devotado atenção especial à África – geralmente sob o pretexto da Guerra Global contra o terrorismo, mas com um olho na segurança das plataformas de petróleo offshore no Golfo da Guiné e nas faixas de mar que conectam essas plataformas à parte leste dos Estados Unidos". (Tradução nossa)

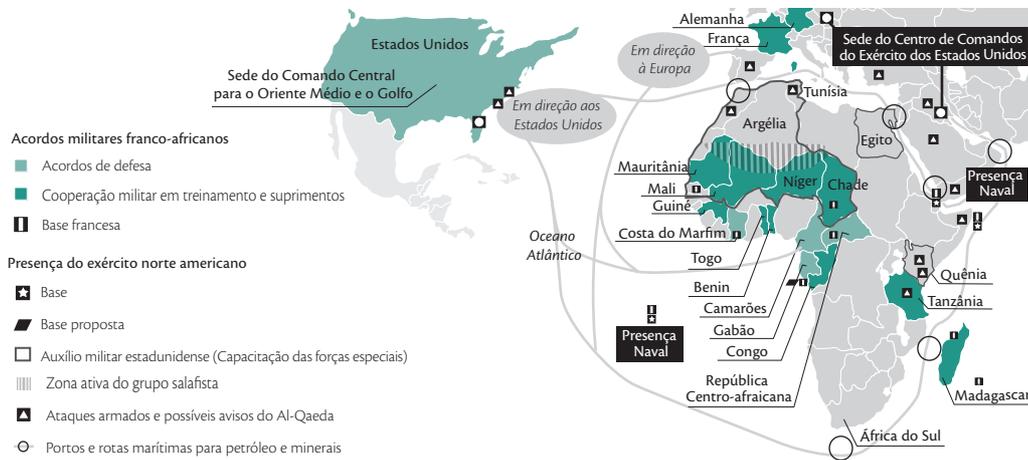


Figura 29. Presença militar na África – EUA e França

Fonte: *Le Monde Diplomatique, Maps*, <http://mondediplo.com/maps/>

A ajuda financeira ao “desenvolvimento” na África não se traduziu em mudanças na estrutura produtiva dos países nem em uma cooperação técnica baseada em transferência tecnológica. Muito da ajuda foi direcionada para a compra de equipamentos bélicos, atendendo aos interesses de países fornecedores e que desejavam apoiar grupos favoráveis dentro de um ambiente interno de divisão política e luta pelo controle de recursos naturais. Os orçamentos militares tomaram parte cada vez maior dos orçamentos dos governos centrais, com a importação de armas e munições, sem impulsionar o desenvolvimento econômico ou mesmo uma base industrial de defesa.

A China é o segundo país que mais vendeu armas para a África entre 1996 e 2003, depois da Rússia. Conforme destaca Klare (2008, p. 149), a presença militar da China é crescente, além de um dos maiores fornecedores bélicos, “*has increased the tempo of military exercises and exchanges in the region*”⁸⁰.

Ainda assim, os gastos militares na África Subsaariana são mais destinados a conflitos políticos internos e os países não desenvolveram uma significativa força militar em termos internacionais. O continente africano como um todo é o segundo que menos gastou em armamentos no mundo (o menor orçamento regional foi da Oceania). A África do Sul gastou 1,7% do seu PIB em gastos militares em 2011, sendo o 84º do mundo em orçamento militar. Olhando para os quadros 24 e

80 “acelerou o passo dos exercícios e intercâmbios militares na região”. (Tradução nossa).



25 (p.115), que mostram as principais forças militares na América do Sul e Forças extra-regionais selecionadas, no capítulo sobre América do Sul do nosso trabalho, observamos que a África do Sul, principal país da África Subsaariana e com uma posição geoestratégica, conta com uma força militar menos significativa que a da Argentina, enquanto grandes potências atuam no seu entorno, principalmente no Atlântico Sul.

Nos anos 2000, aproveitando-se da elevação dos preços das commodities, a África cresceu, sobretudo, nos países detentores destes recursos. Ainda, segundo Penha (2011, p. 198):

[...] os acontecimentos recentes como a perda de laços com a Europa [...] abriu as possibilidades de fechar laços entre a África francófona e anglófona, tal como postulado pela Nigéria, desde a criação da Comunidade dos Estados da África Ocidental (Cedeao). A eleição de Mandela e o fim da era Mobuto ampliaram ainda mais as possibilidades de extensão da cooperação continental.

Para Le Billon (2005), a presença de recursos estratégicos na África funciona como catalisador de conflitos internos pela posse de recursos e, ao mesmo tempo, financiador de tais conflitos. Esses papéis desempenhados pelos recursos estratégicos, além da própria dependência econômica de sua extração que entrava as possibilidades de desenvolvimento dos países e da atração à projeção de poder de potências externas, configuram uma “maldição dos recursos naturais” nos países do continente.

O Brasil também comercializa armas e atua em parcerias estratégicas na área de defesa no continente africano. Há um grande espaço para a cooperação nas áreas de segurança e defesa entre Brasil e África, seja pela colaboração em organismos internacionais, ou mais especificamente na colaboração no ordenamento e exploração dos recursos do Atlântico Sul, desenvolvimento de capacidades em pessoal (capacitação de militares) e material (indústria de defesa). O Brasil tem dado prioridade à relação com o continente africano no setor, como mostra o documento do Itamaraty, Balanço de Política Externa 2003-2010:

Entre 2003 e 2010, foram assinados Acordos de Cooperação no Domínio da Defesa com sete países africanos (África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia, Guiné Equatorial, Nigéria, Senegal), quatro outros instrumentos jurídicos internacionais na área, e ratificado acordo previamente assinado com Cabo Verde. Empresas brasileiras da área da indústria de defesa, como Embraer e Emgepron, têm estado presentes e

*atuantes na África, tanto na vertente estritamente comercial quanto na de difusão do conhecimento tecnológico e de realização de projetos conjuntos.*⁸¹

O governo brasileiro vem estabelecendo cooperação com atividades de formação, cooperação técnica e doações. O relatório do Itamaraty destaca que “O Brasil oferece formação para militares de diversos países africanos, principalmente os de língua portuguesa, nas escolas militares brasileiras”. A Marinha do Brasil ajudou na criação da Marinha da Namíbia, mediante a formação de seus oficiais e praças na Escola Naval e nos nossos centros de formação e com a doação da Corveta Purus, um navio de 50 anos, de fácil manutenção e operação (LEITE, 2010, p. 144).⁸² O governo brasileiro ainda doou quatro botes pneumáticos e 260 uniformes para a Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe. Para Guiné Bissau, doou uniformes para as forças armadas e prestou apoio à reforma do seu setor de segurança, no valor de US\$ 750 mil (2004-2005), canalizado por meio da ONU. Segundo o documento do Itamaraty, no país, foi criado um centro de formação de forças de segurança, com investimento de US\$ 3 milhões do governo brasileiro, e está em instalação a Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar (MBCTM), que deverá alcançar dez integrantes. Ainda merece destaque “[...] o envio de instrutores para o Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição em Uidá, Benin, em 2009” (Idem).

Além do trabalho feito na plataforma brasileira, em 2007, o Brasil concluiu o levantamento da plataforma continental da Namíbia e, em 2010, assinou entendimento técnico que permitirá realizar o levantamento da plataforma continental de Angola por meio do Leplaca (o Leplac de Angola). O governo brasileiro vem realizando trocas de informações com diversos países, e o tema também vem sendo tratado no âmbito da CPLP. Na VI Cúpula (2008) da CPLP, foi decidida a elaboração de uma estratégia comum para os oceanos. Foram realizadas a I Reunião de Alto Nível sobre Assuntos Marinhos (julho de 2009) e a I Reunião de Ministros dos Assuntos do Mar da CPLP (março de 2010). Nesta última, foi aprovada a *Estratégia da CPLP para os Oceanos*, documento que oferece:

[...] uma visão integrada para a promoção do desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos sob as respectivas jurisdições nacionais e determinou iniciativas específicas, como a elaboração de “Atlas dos Oceanos da CPLP”; a dinamização da cooperação para desenvolvimento dos respectivos projetos de extensão da plataforma continental bem como da investigação científica e proteção ambiental associadas [...] (Idem).

81 Balanço de Política Externa: www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.2.14-africa-defesa/view.

82 O Balanço de Política Externa 2003-2010 destaca “o apoio brasileiro à criação do Corpo de Fuzileiros Navais da Namíbia, com cerca de 600 militares”.



No âmbito da ciência e tecnologia na área militar, Brasil e África do Sul estão desenvolvendo conjuntamente um novo modelo de míssil ar-ar (Projeto A-Darter). O Brasil participa com investimentos de US\$ 50 milhões, além da abertura de discussão sobre possibilidades de cooperação em outros temas, como o desenvolvimento de avião cargueiro, de míssil terra-ar e de veículos aéreos não tripulados. O relatório do Itamaraty informa que “A intensificação da cooperação na área de defesa tem resultado em uma presença comercial crescente da indústria de defesa brasileira na África”. No âmbito das relações comerciais, vale destacar: a venda de um navio-patrolha brasileiro à Namíbia (entregue em 2009) e o contrato assinado para a compra de quatro lanchas-patrolha brasileiras pelo mesmo país; a venda de seis aviões Super-Tucano (A-29) para Angola (três já foram entregues em janeiro de 2013), o terceiro país africano a comprá-los; em julho de 2010, o governo brasileiro firmou com Guiné-Equatorial um protocolo de intenção para a venda de corveta brasileira Barroso, pela Emgepron, estatal vinculada à Marinha do Brasil – incluindo a venda pela empresa de um pacote de serviços para treinamento de oficiais e praças.

Em relação à Zopacas, o destaque vai para os resultados da Reunião Ministerial de Luanda de junho de 2007, quando foi elaborado um plano de ação e foram criados grupos de trabalho para cooperação econômica, combate a atividades ilícitas e crime organizado, manutenção da paz e operações de apoio à paz e pesquisa científica, meio ambiente e questões marítimas.

5 Considerações finais

5.1 Sobre a América do Sul e o Brasil

- 1) Neste início da segunda década do século XXI, é possível identificar algumas escolhas fundamentais que já estão na ordem do dia e devem ser feitas pelos governos sul-americanos no mais breve espaço de tempo possível:
 - a) Do ponto de vista econômico, o mais provável é que a América do Sul se mantenha ainda por um bom tempo na sua condição tradicional de periferia econômica exportadora, mesmo quando se ampliem e diversifiquem seus mercados na direção da Ásia e da China. Mas não é impossível que os governos regionais possam transformar em realidade sua retórica integracionista. De qualquer forma, isso exigiria uma “decisão de Estado” e uma capacidade de manter em pé, por algumas décadas, um mesmo projeto integracionista, independentemente dos conflitos e das divergências locais e das próprias mudanças futuras de governo. Nesse caso, haveria

que acelerar os projetos já existentes de construção de grandes eixos integrando a infraestrutura física de transporte e comunicação já existente em cada um dos países da região. E haveria que tomar decisões conjuntas de política econômica que apontassem – continuamente – para a construção e consolidação de um mercado interno com a redução progressiva de sua dependência macroeconômica com relação às flutuações dos mercados compradores de *commodities*. Nesse ponto, não existe meio termo: os países inteiramente dependentes da exportação de produtos primários, mesmo no caso do petróleo, serão sempre países periféricos, incapazes de comandar sua própria política econômica e incapazes de comandar sua participação soberana na economia mundial.

- b) Do ponto de vista da defesa e segurança do continente, o mais provável é que a América do Sul ainda se mantenha por um bom tempo sob a proteção militar norte-americana. Mas não é impossível para os países sul-americanos a construção no médio e longo prazo de uma estratégia cada vez mais autônoma. Para isso, entretanto, é preciso sair da sua atual “zona de conforto”, e seus governos têm que assumir plenamente a decisão de construir um sistema de segurança coletiva regional em que todos os países sul-americanos participem na condição de aliados estratégicos.
- 2) De qualquer maneira, uma coisa é certa: a escolha e o desenvolvimento de qualquer das alternativas listadas dependerão, em grande medida, das escolhas do Brasil. Nesse caso, também é possível identificar duas alternativas fundamentais:
- a) Do ponto de vista econômico, o mais fácil seria que o Brasil seguisse o caminho indicado pelos mercados. O Brasil poderá se transformar em uma economia exportadora de petróleo, alimentos e commodities, uma espécie de “periferia de luxo” das grandes potências compradoras do mundo, como foram, no seu devido tempo, a Austrália e o Canadá, mesmo depois de sua industrialização. Se for assim, o Brasil nunca será uma “locomotiva continental” e contribuirá decisivamente para que a América do Sul se mantenha na sua condição secular de periferia primário-exportadora da economia mundial. Mas o Brasil tem capacidade e possibilidade de construir um caminho alternativo e novo dentro da América do Sul, de alguma forma similar ao da economia norte-americana, que combina indústrias de alto valor agregado com a produção de alimentos e commodities de alta produtividade, podendo ser autossuficiente, do ponto de vista energético.
 - b) Do ponto de vista de sua política de defesa, o Brasil também tem pelo menos duas alternativas: ou se mantém na condição de sócio preferencial dos Estados Unidos e garante sua administração colegiada da hegemonia sul-americana; ou luta para aumentar sua capacidade de decisão estratégica autônoma por meio de uma política hábil e determinada de complementaridade e competitividade crescente



com os Estados Unidos, envolvendo também as demais potências emergentes do sistema mundial no fortalecimento da sua relação de liderança e solidariedade com os países da América do Sul.

5.2 Sobre o Brasil e o Atlântico Sul

- 1) Não há dúvida de que cresceu a importância estratégica do Atlântico Sul depois da descoberta das novas reservas de petróleo e gás do Golfo da Guiné, na costa angolana, e do pré-sal brasileiro. Nesse novo contexto, ficará cada vez mais difícil lograr a desmilitarização do oceano ou o seu afastamento dos conflitos entre as grandes potências de fora da região. Apesar da convergência retórica, é muito pouco provável que os países ribeirinhos, nos dois lados do Atlântico Sul, possam levar à frente ações conjuntas de tipo afirmativo por falta de interesses coincidentes e por falta de poder real de implementação de decisões que envolvam o uso de um poder naval de que não dispõem.
- 2) O Brasil, em particular, apesar de contar com um poder naval superior ao da Nigéria, Angola, África do Sul e Argentina, ainda tem enorme vulnerabilidade no Atlântico Sul. Por causa das dimensões de sua plataforma marítima, que pode chegar a ser metade do seu território continental, e por causa da grande concentração do seu comércio, das suas cidades e de sua atividade econômica no litoral atlântico. A Marinha do Brasil desenvolve há anos várias atividades de cooperação com os países banhados pelo Atlântico Sul, incluindo Argentina, Uruguai e África do Sul, e tem ampliado sua cooperação com Guiné-Bissau, Namíbia, Angola e São Tomé e Príncipe. Mas nada disso deve alterar, nas próximas décadas, a correlação de forças e o controle da Bacia Atlântica, que seguirá sob o domínio do poder naval anglo-americano. Tal panorama só poderá ser alterado, medianamente, no longo prazo, com a construção da nova frota de submarinos convencionais e nucleares, previstos no maior contrato militar internacional do Brasil assinado com a França, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos, que prevê a entrega dos novos equipamentos a partir de 2021 e até 2045. Este é um limite material objetivo e intransponível no curto prazo, e o cálculo estratégico do Brasil tem que assumi-lo como um dado de realidade e um elemento central de sua política de defesa e de projeção de sua influência no Atlântico Sul e também na África Subsaariana. A construção de novos equipamentos navais pode tomar décadas e supõe planejamento e “vontade estratégica” de Estado capaz de sustentar objetivos de longo prazo, independentemente das mudanças de governo.

5.3 Sobre a projeção do Brasil na África

- 1) A leitura da história não deixa dúvidas: as relações entre o Brasil e África sofreram mudanças bruscas durante a segunda metade do século XX. Depois da Segunda Guerra Mundial e até a década de 1960, o Brasil se submeteu inteiramente à estratégia norte-americana da Guerra Fria e apoiou a posição e a política de Portugal e das demais potências colonialistas na África. Foi só na década de 1960, com os governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964) e sua Política Externa Independente (PEI) que o Brasil mudou sua política e passou a defender a descolonização africana. O governo Quadros criou, em 1961, o Instituto Brasileiro de Estudos Afro-Asiáticos, e vários intelectuais defenderam, na época, a tese de que o Brasil deveria assumir sua “vocação natural africana”. Quadros renunciou e Goulart foi deposto durante sua viagem de aproximação com a China. Logo depois do golpe militar de 1964, o governo Castelo Branco voltou a apoiar o colonialismo europeu na África em nome da civilização e da luta contra o comunismo soviético. A partir de 1975, o governo Geisel voltou a privilegiar as relações do Brasil com a África, após reconhecer a independência e a legitimidade dos governos revolucionários de Guiné-Bissau e Angola contra a posição dos EUA e de vários países europeus. Nos anos 1980, quase toda a política externa brasileira ficou praticamente subordinada à questão da negociação da dívida externa e, na década de 1990, os novos governos neoliberais do país voltaram a defender a prioridade das relações com os EUA e com os países desenvolvidos em detrimento das relações Sul-Sul, e com a África, em particular. Na primeira década do século XXI, entretanto, o Brasil voltou-se mais para o sul e voltou a dedicar atenção especial às suas relações com os países africanos. Esta história sucinta caracteriza uma oscilação contínua da política externa do Brasil e a falta de uma verdadeira política de Estado com relação ao continente africano. E uma coisa é certa: nesse ritmo, é impossível planejar qualquer tipo de projeção nacional de influência, liderança ou poder.
- 2) Como vimos, a África Subsaariana apresenta níveis altos de pobreza e carências no campo da alimentação, saúde, educação etc. Em geral, trata-se de economias subdesenvolvidas com baixa capacidade endógena de dinamização econômica. Além disso, existem enormes disparidade e assimetrias sociais e nacionais entre os países África Negra, incluindo os países petroleiros, que se destacam pelo crescimento acelerado do seu PIB na última década. Dessa perspectiva, a projeção regional do Brasil deve passar por ações de cooperação num nível bastante elementar de sobrevivência e deve se desenvolver de forma muito lenta e com resultados observáveis muito limitados. Ao mesmo tempo, como se pode ver nos dados apresentados neste capítulo, o continente africano contém grande riqueza de recursos naturais com significativa carência de infraestrutura de transportes e de comunicação e escasso nível de industrialização. Existem boas oportunidades para



o Brasil de cooperação no campo da saúde e do saneamento básico, assim como na produção de alimentos, mas também no campo dos investimentos em infraestrutura (transportes, energia e comunicações), indústria, tecnologia e capacitação de mão de obra, além de cooperação no campo da segurança e da defesa, com alguns países em particular. De qualquer maneira, se o Brasil mantiver sua decisão atual de aumentar sua presença e sua influência na África Subsaariana, nas próximas décadas, deverá enfrentar pesada concorrência das grandes potências tradicionais e das potências emergentes, que disputam influência e controle dos recursos estratégicos da região.

Notas e recomendações

- 1) O Brasil pode projetar sua liderança e seu poder fora de suas fronteiras nacionais mediante cooperação, coerção, difusão de suas ideias e valores e capacidade de investimento, consumo e oferta de produtos relevantes para os países ou regiões onde pretende aumentar sua influência. Mas uma política de projeção de poder e de influência exige objetivos muito claros, enorme constância e persistência e coordenação fina entre as agências responsáveis pela política externa, envolvendo as áreas do governo responsáveis pela diplomacia, pela defesa e pela política econômica e cultural, o que inclui os campos da educação, da ciência e da tecnologia.
- 2) Isso supõe a existência, dentro do governo, de um centro capaz de conectar e coordenar os processos de análise e redefinição periódica de metas e tarefas a serem cumpridas pelos quatro segmentos fundamentais do governo responsáveis pela operacionalização e pelo controle dos resultados das políticas e iniciativas definidas em última instância pela Presidência da República.
- 3) Esse centro estratégico e operacional deveria dispor, de forma direta ou indireta, de um fundo responsável pelo financiamento de pesquisas estratégicas associadas de uma forma ou outra às necessidades da diplomacia e da defesa brasileira num arco tão amplo que incluía desde as pesquisas sobre solo e alimentos até as pesquisas espaciais, balísticas e aeronáuticas; e desde as pesquisas no campo da eletrônica, da física atômica e dos novos materiais até as pesquisas no campo da biotecnologia, nanotecnologia, neurociência e da medicina em geral. Seu denominador comum e seu grau de importância seriam definidos a partir dos objetivos da política de projeção da influência brasileira na escala internacional.
- 4) Ao mesmo tempo, o governo deveria estimular a apoiar iniciativas que contribuam para a expansão e o aprofundamento do debate sobre a inserção do Brasil no sistema internacional por meio de cursos ministrados nos colégios e nas universidades que despertem a curiosidade e o espírito de pesquisa e de debate, entre os jovens, sobre temas que envolvam o interesse internacional brasileiro. Em particular, o governo brasileiro

deveria estimular programas de intercâmbio e permanência de jovens brasileiros em países situados dentro do “entorno estratégico” brasileiro, tal como foi estabelecida pela sua nova política nacional de defesa definida a partir de 2005. Sem excluir os países associados no Brics, de forma a construir redes de relacionamento no longo prazo, como o Brasil já tem com os países anglo-saxões e europeus em geral. A universidade brasileira só expandiu sua capacidade de pesquisa e formação de recursos humanos, nessa área, muito recentemente. E algumas universidades do país não dispõem nem de centros ou unidades especializadas no estudo do sistema internacional, como é o caso, por exemplo, da UFRJ, a maior universidade federal do país que não só não dispõe como decidiu fechar, em 2010, o seu único Núcleo de Estudos Internacionais em pleno processo de expansão da presença brasileira no mundo.

- 5) As instituições governamentais deveriam também estimular a multiplicação dos think tanks responsáveis pela formação progressiva de um establishment da política externa brasileira, envolvendo intelectuais, empresários, políticos e funcionários de Estado responsáveis pela política externa, civis e militares. Já não cabe no Brasil a criação de um único ou grande centro de reflexão estratégica, estatal ou paraestatal, como foi o caso do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), nas décadas de 1950 e 1960. O país ficou muito mais complexo e sua intelectualidade é muito maior, diversificada e descentralizada. Nesse novo contexto nacional e internacional, o CGEE e outros órgãos financiadores do governo devem ajudar a criar uma rede de centros e unidades especializadas de pesquisa que possam contribuir, em conjunto, para a formação da massa crítica de informações e ideias indispensáveis para enriquecer a discussão e ajudar nas decisões estratégicas do governo, sobretudo nas definições e decisões de longo prazo da política externa brasileira.
- 6) Só assim será possível construir, no médio prazo, uma “vontade estratégica” verdadeiramente democrática e nacional, dentro das elites, da juventude e da sociedade em geral. Uma “vontade” consistente e permanente, ou seja, uma capacidade social e estatal de consensualizar objetivos internacionais de longo prazo junto com a capacidade de planejar e implementar ações de curto e médio prazo por meio das agências estatais e em conjunto com os atores políticos e econômicos relevantes e interessados na projeção mundial da presença e da liderança brasileira.
- 7) Por fim, é fundamental reconhecer que, desde a Segunda Guerra Mundial e mesmo depois do fim da ditadura militar e da Guerra Fria, a política externa brasileira mudou frequentemente de objetivos e estratégias com relação às três regiões fundamentais que compõem o seu novo “entorno estratégico” desde 2005, ou seja, América do Sul, África Subsaariana e Bacia do Atlântico Sul. Mesmo dentro de cada uma de suas agências fundamentais, houve mudanças e divisões que impediram que se consolidasse uma posição dominante através do tempo. A África só entrou no radar brasileiro depois da década de



1960, e a América do Sul ora esteve mais próxima ora mais distante das preocupações governamentais e dos capitais privados brasileiros. E o que é mais importante ainda: a sociedade brasileira sempre teve pouca afinidade com seus vizinhos castelhanos e quase nenhuma intimidade com suas raízes africanas. Está na hora, pois, de criar no Brasil novos laços e novas instituições, com estudantes e pesquisadores que se dediquem em tempo integral ao estudo permanente dessas regiões e de suas populações. No Brasil e em centros de estudos construídos em associação com os estudantes e pesquisadores desses países, levando à frente um intercâmbio que permita a formação e o fortalecimento de relações estáveis entre suas comunidades científicas e entre seus establishments responsáveis pelo desenvolvimento de suas políticas externas.

Referências

- BACEVICH, A.J. American Empire. Cambridge: Harvard University Press, 2002.
- BANDEIRA, L.A.M. Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG. 2009.
- BARBOSA, A.F. China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho. In: LEÃO, P;
- ACIOLY, A. China na nova configuração global. Brasília: Ipea, 2011.
- BETHELL, L. História da América Latina. São Paulo: Edusp, 2004.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Balanço de política externa 2003-2010. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010>.
- _____. _____. Site. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>.
- _____. Ministério da Defesa. Estratégia nacional de defesa. 2. ed. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www1.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf>.
- _____. Presidência da República - PR. Política de defesa nacional. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>.
- BRUCKMANN, M. Recursos naturais e a geopolítica da Integração Sul-americana. In: VIANNA; BARROS; CALIXTRE. Governança global e a integração da América do Sul. Brasília, IPEA, 2011.
- CANO, W. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: Unesp, 1999.
- CASTRO, T. de. América do Sul: vocação geopolítica. Texto elaborado para a ESG. Disponível em: www.esg.br/cee/ARTIGOS/tcastro1.pdf. Acesso em: 1997.
- _____. Rumo à Amazônia. Rio de Janeiro: Unigraf, 1998.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY - CIA. Factbook. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>. Acesso em 14 dez. 2012.
- LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA - CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. Libros de la CEPAL, n. 39. Enero de 1994.
- COMISIÓN DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL - CIER. Información del sector energético en países de América del Sur, América Central y El Caribe. 2001-2011.



- COUTO, L.F.; PADULA, R. Integração da infraestrutura na América do Sul nos anos 2000: do regionalismo aberto às perspectivas de mudança. In: COORDINADORA REGIONAL DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES – CRIES. Anuario de La Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012. Buenos Aires: CRIES. 2012.
- COUTO, L.F. O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul (1990-2005). Curitiba: Juruá, 2009.
- DUTT, P. Britain's Crisis of Empire. London: Lawrence&Wishart, 1949.
- ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION – EIA/U.S. Site. Disponível em: www.eia.gov.
- ELLIS, R.E. China comes calling. AFP Exchange, v. 31, n. 7, p.42-47. Sept. 2011,
- FAUSTO, B.; DEVOTO, F. Brasil e Argentina. um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2004.
- FIORI, J.L. Estados e moedas no desenvolvimento das nações. Petrópolis: Vozes. 1999.
- _____. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (ORG), Poder e dinheiro. uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes, 1997.
- _____. (ORG) O poder americano. Petrópolis: Vozes, 2004.
- _____. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, J.L. (ORG.), O poder americano, Petrópolis: Vozes, 2004.
- _____. O sistema inter-estatal capitalista, no início do século XXI. In: FIORI, J.L.; SERRANO, F.; MEDEIROS, E.C.; O mito do colapso americano, S.I.: Record, 2008.
- _____. Prefácio. In: FIORI, J.L. O poder global e a nova geopolítica das nações. São Paulo: Bomtempo, 2007.
- _____. Um universo em expansão. Jornal de Resenha da USP n. 5, Discurso Editorial, São Paulo, 2009.
- _____. Formação, expansão e limites do poder global. In: FIORI, J.L. (ORG), O poder americano, Petrópolis: Vozes, 2004.
- FURTADO, C. Formação econômica da América Latina. Rio de Janeiro: Lia Editor, 1970.
- GROSSE, A. The Western Alliance. New York: Vintage Books, 1982.
- GUIMARÃES, S.P. Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.
- HELLEINER, E. States and the reemergence of global finance. London:. Cornell University Press, 1994.
- HOURANI, A. Uma historia dos povos árabes. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

- HOWELL, S. Jia You! (Add Oil!): Chinese energy security strategy. In: LUFT, G.; KORIN, A. Energy security challenges for the 21st century. California: Praeger Security International. 2009.
- INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DE INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA – IIRSA. Site. Disponível em: <www.iirsa.org>.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE Tábuas completas de mortalidade. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/tabuadevida/2010/default.shtm>>. Acesso em: 2010.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Ponte sobre Atlântico Sul. Brasília: 2011.
- JOBIM, N. O futuro da comunidade transatlântica. Palestra no Instituto de Defesa de Lisboa, 10 de setembro de 2010. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2010/mes09/o_futuro_da_comunidade.pdf>.
- JOHNSON, C. The sorrows of empire. New York: Metropolitan Books. 2004.
- KISSINGER, H., Does America need a foreign policy?, toward a diplomacy for the 21 st century, New York: Simon & Schuster, 2001.
- KLARE, M. Rising powers, shrinking planet. Oxford, One World Publications. 2008.
- KRAUTHAMER, C. The Unipolar moment. Foreign Affairs, 1990/1991.
- KUPCHAN, C. The end of the American era. New York: Alfred Knopf, 2002.
- LE BILLON, P. The Geopolitics of resource wars. Routledge. 2007.
- LEITE, C.R. O Atlântico Sul como um espaço econômico: recursos naturais e aproveitamento da Zona econômica Exclusiva. In: ACIOLY, L.; MORAES, R.F. de. Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011.
- LOVE, J. A construção do terceiro mundo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MANN, M. Incoherent empire. New York: Verso, 2003.
- MATTOS, C. de M. A nova estratégia da OTAN. Disponível em: www.esg.br/uploads/2009/meiramattos3.
- MEARSHEIMER, J.J. The tragedy of great power politics. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- MONIZ BANDEIRA, L.A. Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul, Rio de Janeiro: Record, 2003.



- _____. Formação do império americano, da guerra contra a Espanha à guerra contra o Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MORRAY, J.P. Origens da guerra fria. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1961.
- NYE, J. O paradoxo do poder americano. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- OLIVEIRA, E.R. de Democracia e defesa nacional. Rio de Janeiro: Manole. 2005.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO
O Desafio da alfabetização global, Um perfil da alfabetização de jovens e adultos na metade da
Década das Nações Unidas para a Alfabetização 2003 – 2012, Paris: 2009.
- ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA – OTCA. Site. Disponível em:
<www.otca.info/portal/>.
- PADULA, R. As visões dominantes sobre a integração regional. In: COSTA, D. (org.), América do sul:
integração e infraestrutura. Rio de Janeiro: Capax Dei.
- _____. Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma
análise político-estratégica. Tese (Doutorado). Programa de Engenharia de Produção da COPPE/
UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, agosto de 2010.
- PENHA, E.A. Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul. Salvador: EDUFBA. 2011.
- PINTO, L.F.S. A Petrobras na América do Sul. In: VIANA, A.R.; BARROS, P.S.; CALIXTRE, A.B. (orgs.),
Governança global e integração da América do Sul. Brasília: IPEA-SAE, 2011.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. Relatório de
Desenvolvimento Humano, New York: Palgrave Macmillan, 2010.
- REIS, R.G.G. dos. Atlântico Sul: um desafio para o século XXI – as velhas ameaças se perpetuam nas
novas? In: ACIOLY, L.; MORAES, R.F. de. Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de
Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011.
- ROSALES, O.; KWUAYAMA, M. China and Latin America and the Caribbean. Santiago, ECLAC, 2012.
- SANTA GADEA, R. Integración Suramericana y globalización: el papel de la infraestructura. Revista de La
Integración, n. 2, Julio de 2008. Secretaria General de la Comunidad Andina.
- _____. Oportunidades y desafíos de la integración sudamericana: una perspectiva andina. In: FUNAG.
A América do Sul e a integração regional. Brasília: 2012.
- SATAYAMA, M. O cerco à indústria brasileira de defesa. Jornal do Brasil, 16 de agosto de 2011.

- SOUZA, K.G. de; NETO, M.B.R.; DINIZ, N.; BRITO, R. Aspectos políticos-estratégicos dos recursos minerais da área internacional dos oceanos. *Parcerias Estratégicas* Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. n. 24, Ago de 2007.
- SPYKMAN, N. Estados Unidos frente al mundo. México: Fondo de Cultura. 1942.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. Site. Disponível em: <www.sipri.org>.
- TAVARES, M.C.; BELLUZZO, L.G. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J.L. (ORG), O poder americano. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (ORG) Poder e Dinheiro. Uma economia política da globalização. Petrópolis: Vozes. 1997.
- THE UNION OF SOUTH AMERICAN NATIONS – UNASUR. THE LATIN AMERICAN ENERGY ORGANIZATION – OLADE. UNASUR: Un Espacio que consolida la integración energética. Quito: 2012.
- US DEPARTMENT OF DEFENSE. Hemisphere defense policy statement. October, 2012.
- VAZ, A.C. O Atlântico Sul nas perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. *Boletim de economia e política internacional*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n.6, (abril/junho 2011).
- VILLA, R. Corrida armamentista ou modernização de armamentos da América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. OPSA - Estudos e cenários, dezembro de 2008. Disponível em: <observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/estudos/8_estudosecenarios_2008-12%20-%20Estudos_Villa.pdf>.
- WALLERSTEIN, I. O declínio do poder americano. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- WORLD BANK, World development indicators. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/facts/indicators/SH.MED.PHYS.ZS/compare#country=ar:bo:br:cl:co:cu:ec:gy:py:pe:sr:uy:ve>> Acesso em: 10 dez 2012.



Capítulo 2

As relações Sul-Sul da perspectiva estratégica brasileira - Relatório conclusivo do seminário internacional

Samuel Pinheiro Guimarães Neto¹

O novo cenário internacional e o Sul

- 1) O temário comentado, distribuído previamente aos debatedores, além de uma apresentação dos temas de cada mesa, sugeriu uma série de questões que deveriam ser, na medida do possível, analisadas e debatidas. As 16 questões sugeridas para a primeira mesa, “O novo cenário internacional e o Sul”, foram as seguintes:
 - a) Qual será o tempo necessário para a recuperação dos Estados Unidos?
 - b) Qual será o tempo necessário para a recuperação da Europa?
 - c) A Europa sobreviverá à crise do euro?
 - d) A China terá sucesso na reorientação de sua economia para o mercado interno?
 - e) O modelo político chinês se aproximará dos modelos ocidentais?
 - f) O modelo político chinês resistirá à transformação econômica e social decorrente do acelerado desenvolvimento econômico?
 - g) Os Estados do Sul serão capazes de se articular politicamente para alcançar maior participação nos organismos de governança mundial?
 - h) Os Estados do Sul serão capazes de se articular como um bloco para as negociações econômicas e políticas internacionais?
 - i) Os Estados do Sul conseguirão resistir às pressões permanentes para sua absorção em blocos econômicos e políticos liderados pelas grandes potências?
 - j) Como os Estados Unidos reagirão à ascensão da China?
 - k) Qual será a possível trajetória da Índia?
 - l) Qual a perspectiva para as negociações ambientais globais?
 - m) Qual a perspectiva de reforma do Conselho de Segurança da ONU?

¹ Embaixador do Ministério das Relações Exteriores do Brasil

- n) Qual a possibilidade de uma nova divisão internacional do trabalho?
 - o) Será a China um novo país imperialista?
 - p) Tem o Brasil instrumentos adequados e suficientes para expandir suas relações com os Estados do Sul?
- 2) Os painelistas da primeira mesa foram a professora Maria da Conceição Tavares, professora emérita da UFRJ, e o embaixador João Clemente Baena Soares, ex-secretário-geral das Relações Exteriores e ex-secretário-geral da OEA. O debatedor foi José Carlos Braga, professor do Instituto de Economia da Unicamp.
- 3) A professora Maria da Conceição Tavares fez uma abrangente e profunda análise do tema da mesa 1, que está resumida a seguir.

O cenário internacional está caracterizado por três tipos de transformações, ocorridas nas últimas duas décadas. Duas décadas foram suficientes para gerar um cenário internacional extremamente complexo e imprevisível em sua evolução.

A primeira transformação foi a globalização financeira da economia mundial gerada pela doutrina e política neoliberal e que, devido à sua própria dinâmica, terminou em uma crise econômica extraordinária.

A segunda transformação corresponde à própria crise econômica que se inaugura em 2007, com a crise do *subprime* nos Estados Unidos, que se alastra e agrava na Europa, e agora atingiu as economias emergentes. A tese do *decoupling*, isto é, da separação da crise nos países capitalistas tradicionais da situação nos países emergentes foi desmentida. Em 2012, a taxa de crescimento dos gigantes asiáticos foi reduzida à metade assim como a do Brasil.

A terceira transformação corresponde ao processo de mudança na divisão internacional do trabalho e na hierarquia dos países. A Ásia passou a ser o grande produtor mundial de manufaturas, o que está um pouco na raiz da crise europeia e afetará o futuro da Europa.

A globalização financeira, a financeirização da riqueza, é a característica essencial que, desde a década de 1980, se constituiu num padrão sistêmico global em que a valorização e a concorrência operam sobre a lógica financeira e não sobre a lógica produtiva. Esta teve sua origem na desregulamentação completa dos mercados financeiros e de capitais que o governo Clinton empreendeu na década de 1990, o que levou a uma situação de elevada especulação e financeirização.

Ela é de tal modo perversa que o país produtivista por excelência que é o Japão, quando foi atingido pela globalização financeira no começo da década de 1990, entrou em um período de estagnação prolongada e, quando começou a se recuperar, foi atingido pela crise mundial.

A crise financeira e econômica é o final retumbante da globalização. A globalização produtiva não deverá recuar até porque ela é a causa do sucesso econômico da China. A transformação da China em uma potência manufatureira decorreu da globalização produtiva e da criação das zonas preferenciais de exportação. O sucesso econômico da



China fez com que o país viesse a acumular reservas de 3 trilhões de dólares. A China se tornou um dos maiores países receptores de investimentos diretos e começa a se tornar uma grande investidora direta no exterior.

A globalização não foi apenas uma criatura do grande capital financeiro. Ela foi o resultado da aliança entre o grande capital financeiro e o governo norte-americano, em particular devido às políticas “frouxas” do Federal Reserve (FED) durante toda a década de 1990. O FED operou com uma liquidez completamente “frouxa”, o que levou a economia americana a uma grande expansão do consumo, do investimento público e privado e a um grau de endividamento do Estado, das famílias, das empresas e dos bancos e a uma alavancagem excessiva dos bancos, que se manteve por muito mais tempo do que imaginava a maioria dos economistas americanos.

Todos esperavam o que ocorreu: o balanço de pagamentos dos Estados Unidos entrou em forte desequilíbrio. Os economistas achavam que essa crise de balanço de pagamentos retiraria do dólar o papel de reserva monetária mundial e daria lugar a um dramático ajuste monetário, fiscal e de balanço de pagamentos, porém nada disso aconteceu. Allan Greenspan, presidente do FED, tinha consciência do que poderia ocorrer, porém foi defensor da política de expansão do crédito, porque tinha claro o papel financeiro do dólar e que o déficit de transações correntes era a contrapartida da absorção externa dos Estados Unidos e dos países emergentes, o que vale dizer dos países da América Latina, e da China e da Ásia em geral.

O déficit de transações correntes foi absolutamente funcional ao crescimento e à abertura das economias. O volume de comércio mundial aumentou consideravelmente e assim começou gradualmente a mudança do eixo de norte/sul para sul/sul. A expansão do comércio sul/sul resistiu à crise, mas os países superavitários não tinham como não acumular reservas em dólares por uma razão simples: não há alternativa ao dólar como moeda de reserva.

Os Estados Unidos vetaram, desde a década de 1970, e vetam até hoje, a reforma do sistema financeiro internacional e a expansão dos direitos especiais de saque do Fundo Monetário. Por outro lado, o yuan chinês não é uma moeda conversível. O yuan esteve até há pouco tempo atrelado ao dólar e, portanto, acompanhou a desvalorização do dólar e isso explica por que eles avançaram no comércio mundial. Só recentemente o yuan está se valorizando. Devido à situação da economia japonesa, não há possibilidade de que o iene venha a se tornar uma moeda internacional de reserva. A possibilidade de o euro vir a se tornar uma moeda de reserva importante desapareceu com a crise econômica e financeira europeia. A ideia de uma trilateral de moedas de reserva composta pelo dólar, pelo iene e pelo euro não prosperou. As operações continuam a ser feitas principalmente em dólares, o comércio internacional continua sendo transacionado basicamente em dólar.

O detonador da grande crise de 2008 foi a crise do *subprime*. O *subprime* é um derivativo especial. Os americanos criaram uma economia derivativa, que é um sistema financeiro “sombra”, que não está ligado à dívida primária das empresas e das famílias. O *subprime* era um derivativo com base em hipotecas e, apesar de ser um título totalmente sem lastro razoável, todos o aceitaram. Para isso contribuiu a desregulamentação financeira que terminou com a separação entre bancos de investimento e bancos comerciais, o que permitiu que grandes conglomerados financeiros operassem em todas as áreas, tanto no mercado interno quanto no externo.

A crise foi-se gerando lentamente com um excesso de expansão do endividamento e de sucessivas bolhas na década de 1990: a bolha americana do ponto com, as bolhas asiáticas, a bolha brasileira e a bolha argentina. Como os Estados Unidos superaram a primeira crise e continuaram com sua política de ampliação do crédito, aparentemente, nada aconteceria, tanto é que as crises se iniciaram no governo Clinton, continuaram durante o governo Bush e só no fim deste governo, com o novo presidente dos Estados Unidos praticamente eleito, é que a crise estourou. E a oferta de financiamento com taxas baixas de juros continua elevada, sem atingir os resultados esperados. Há uma crise de confiança e, quando isso ocorre, pode-se expandir a liquidez, mas não se consegue aumentar o consumo e o investimento.

A crise começou em 2007, explodiu em setembro de 2008, com a quebra do Lehman Brothers, e se generalizou para a economia mundial. Essa crise não é parecida com a de 1930, mas é maior e pode se prolongar por muito tempo, porque a crise europeia está se agravando, os países emergentes finalmente estão sendo atingidos e os Estados Unidos estão se recuperando muito lentamente, mas continuam com taxas de desemprego muito elevadas.

Fica muito difícil para as políticas macroeconômicas convencionais darem resultados e, além disso, há um ciclo de superacumulação produtiva e, em consequência, há uma grande capacidade ociosa em todo mundo: nos Estados Unidos, na Europa, na China e no Brasil.

O grosso do investimento chinês é em infraestrutura, enquanto que na produção de manufaturas para exportação, que era o setor que puxava a economia, há capacidade ociosa. É difícil imaginar um novo ciclo de expansão com a duração e a profundidade do que ocorreu até recentemente, que foi até melhor do que a famosa “época dourada”. Esse ciclo de crescimento capitalista, apesar de ser um ciclo perverso, devido à financeirização, na verdade, resultou em grande expansão e grandes transformações. O problema é que ele foi autodestrutivo. Os Estados Unidos se recuperam lentamente e, ademais, todos os problemas financeiros continuam pendentes. Há trilhões de dólares em ativos fictícios que estão pendurados nas autoridades monetárias. O FED, ao ajudar a salvar os bancos,



com a sua ação desequilibrava as finanças do Estado. Então, o Estado americano não tem recursos suficientes para fazer uma clara política keynesiana ortodoxa.

As razões para uma simbiose dinâmica entre a China e os Estados Unidos também diminuíram. E a China será obrigada a mudar a sua trajetória de crescimento. As exportações da China, que compunham 40% de sua taxa de crescimento, se destinavam principalmente aos Estados Unidos e à Europa, que não poderão continuar a absorvê-las. Enquanto isso, de um lado, os países do Sul não poderão compensar a redução das importações dos países desenvolvidos e, de outro lado, as exportações e as importações da China aumentaram muito em relação ao Sul.

A China tem uma elevadíssima taxa de investimento e vai procurar mantê-la, mas vai se voltar para dentro. Os investimentos já eram principalmente para dentro, porque a taxa de investimento nas zonas de exportação correspondia ao investimento direto estrangeiro. É preciso lembrar que houve uma taxa de urbanização rápida e em dez anos 100 milhões de chineses migraram para as grandes cidades. É claro que houve um correspondente aumento de consumo de massas, que não é um consumo sofisticado como o americano ou o europeu, mas ocorreu um aumento extraordinário do consumo. Não parece que a China possa se voltar para dentro como fonte compensatória do modelo anterior. Ela terá de modificar a sua trajetória de crescimento e a nova trajetória não terá o mesmo dinamismo da anterior. Para o Brasil, isso não fará muita diferença na medida em que ela mantiver a demanda por matérias-primas, o que terá necessariamente de fazer.

O Brasil tem a possibilidade de fazer o seu ajuste “para dentro”, porque temos uma taxa de investimento baixíssima. Se aumentar a taxa de investimento, ocorrerá um crescimento razoável. O Brasil cresceu de 3% a 4% com uma taxa de investimento pequena, o que foi difícil porque tem prevalecido uma política fiscalista mesmo no governo Lula, que foi, em seu primeiro mandato, francamente fiscalista e monetarista. Agora, a política econômica tem reduzido a taxa de juros e está liberando, em consequência, recursos financeiros, enquanto vai diminuindo o déficit fiscal, apesar de o superávit primário estar em 4%, o que é evidentemente um equívoco.

Essa crise internacional tende a uma estagnação relativa e até mesmo, no caso das economias grandes do Norte, a uma recessão prolongada. Na Europa, são muito lentas as medidas e somente agora, porque a Espanha e a Itália estavam à beira do colapso, é que começaram a falar em resgatar os títulos dos governos. Os países da zona do euro têm um problema sistêmico, pois a crise dos bancos continua (nos Estados Unidos e na Europa) porque não resolveram a parte patrimonial dos bancos. Na Europa ainda é pior, o que obriga o Banco Central Europeu (BCE) a atuar continuamente. Mas isso não expande o crédito. O crédito continua deprimido e o excedente de liquidez produzido pelas políticas do BCE retorna à autoridade monetária, porque o sistema bancário não está funcionando. E não está funcionando porque os grandes bancos europeus estão semiquiebrados e a recessão não permite que se resolva o déficit fiscal.

A própria dívida pública é crescente e acima de 100%, com exceção da França, da Alemanha e do Reino Unido. No Reino Unido, que não participa da zona do euro, a forte atuação das autoridades monetárias conseguiu interromper em parte o ciclo deflacionário.

Na Europa, o passivo dos bancos está sendo sustentado com empréstimos de longo prazo e com a aquisição de ativos bancários sobreavaliados. O Banco Central Europeu está repetindo com atraso o FED, o que permite evitar uma espiral deflacionária semelhante à da década de 1930, quando os bancos quebraram. Hoje não deixam quebrar os bancos porque quebrariam com eles os países. O que ocorre é que foi em cima dos bancos que se montou esse “milagre”, e não se pode evidentemente estourar a base do “milagre” sem estourar o resto da economia.

As lideranças mundiais não se põem de acordo sobre nenhuma medida para enfrentar a crise, e o G20 não funciona. A Europa também não entra em acordo sobre o que fazer com a dívida pública soberana dos países, em especial dos países mediterrâneos, com a repartição dos prejuízos.

O único país que tinha condições de pagar a conta era a Alemanha, que, aliás, ganhou o tempo inteiro à custa da Europa. A crise europeia já tirou a Alemanha do primeiro lugar do comércio de manufaturas, que passou a ser da China, e dos primeiros lugares da produção de manufaturas. A maior parte do mercado alemão é a própria Europa e assim, se a Europa entra em crise, praticamente metade do mercado para as manufaturas alemãs desaparece.

Na clássica divisão do trabalho, os países centrais produziam manufaturas e os países periféricos produziam matérias-primas. Essa não é mais a característica da divisão internacional do trabalho na atual estrutura da economia mundial, que é muito mais diversificada agora do que jamais foi. Em consequência, uma das teses de Prebisch sobre a deterioração das relações de troca não é mais válida. As manufaturas que a China produz são muito baratas por causa dos custos muito baixos de produção, da escala gigantesca em que operam e da introdução da tecnologia de forma acelerada e em contínuo *upgrading*. Os chineses começaram a produzir as manufaturas mais simples e foram subindo, subindo e hoje são grandes produtores de todo tipo de manufaturas. Por consequência, a industrialização do leste asiático, que inclui a Índia, mudou a hierarquia dos países. Esse processo atingiu negativamente o Japão, assim como a situação europeia vai acabar atingindo a Alemanha. O Japão foi atingido porque a globalização, com a abertura financeira, foi um desastre de grandes proporções. O Japão era um Estado altamente interventor e, no momento em que liberalizou o setor financeiro, ocorreu uma especulação desenfreada e os bancos quebraram.

A China, e não o Japão, tornou-se o centro dinâmico da Ásia. Não é provável que o Japão se recupere, pois está com uma extraordinária capacidade instalada. A crise no Japão não é por razões tecnológicas – o Japão é uma potência tecnológica. Não há tecnologia que resolva a crise, senão o Japão estaria muito bem, com uma linha produtivista por excelência.



O tipo de acumulação capitalista que foi feita era prejudicial ao padrão de industrialização japonês. Então, a China tornou-se o centro dinâmico da Ásia, passou a ser o maior exportador de manufaturas, o maior exportador mundial, dado o baixo custo de produção e a política cambial em que o yuan até recentemente era atrelado ao dólar, apesar das reclamações americanas. Na verdade, a China valorizou o yuan e está pensando seriamente em tornar o yuan uma moeda conversível. A China terá de começar pela Ásia e, enquanto não conseguir tornar conversível o yuan na Ásia, não conseguirá no resto do mundo, pois seria necessário um grande volume de investimentos diretos no exterior e a China não tem bancos para fazer o “jogo” do yuan.

A China não é uma potência financeira. São os bancos públicos que seguram a China, e não se veem os bancos chineses se envolvendo em aventuras extracontinentais.

Do ponto de vista da hierarquia dos países, os Estados Unidos ainda são a principal economia do mundo, e o que ela não tem é o papel hegemônico decisivo que exerceu do pós-guerra até a década de 1990, quando os EUA regulavam a economia mundial efetivamente. Quando os Estados Unidos desregularam sua economia e “mandaram” que os demais países se desregulassem, o resultado é que os Estados Unidos deixaram de ter a hegemonia do sistema. Os Estados Unidos vão ao sabor da maré internacional, não conseguem mais liderar o processo de acumulação capitalista em nível mundial.

Portanto, o mundo tem uma tendência multipolar. Não há uma tendência para um mundo unipolar, e os vários polos existem para provar essa tendência. O polo asiático, mesmo que se divida pela metade a sua taxa de crescimento, continua sendo espetacular. O problema deles é a distribuição de renda mais do que o crescimento e a situação das cidades e do meio ambiente. A China é um país muito antigo, com solo degradado, com pouca água, enfim, os recursos naturais da China são insuficientes, em especial diante das necessidades do seu processo de expansão econômica.

Quanto aos Brics, a Rússia não deveria estar incluída nesse grupo porque a Rússia é do Norte e não do Sul. A Rússia é uma potência decadente que deixou de ser um país manufatureiro. A decadência dos impérios é lenta, quando não há guerras. Não há exemplo de uma decadência tão brusca como a que ocorreu na Rússia, uma espécie de ruptura. A globalização e a própria pressão europeia tiveram muito a ver com a decadência russa. A Alemanha continua a ser a potência dominante na Europa, mas não é mais o principal produtor industrial nem o principal exportador mundial de manufaturas.

As relações Sul/Sul estão se aprofundando, sobretudo em matéria de comércio e de investimento direto. Nesse caso, o investimento direto é principalmente da China. Em matéria de comércio, a expansão tem sido generalizada no âmbito Sul/Sul. Hoje, o volume de comércio Sul/Sul é respeitável, de alguns trilhões de dólares, mas não os valores dos investimentos diretos.

Em termos de concorrência, a China é uma ameaça para as relações Sul/Sul. Essas relações são inexoráveis, mas desafiadoras, porque a China é altamente produtivista, é altamente competitiva, e sua moeda, o yuan, “seguiu” o dólar até há pouco. Além disso, em verdade, o yuan, por mais que tenha sido desvalorizado, ainda não está desvalorizado em relação a todas as moedas do Sul. Aqui caberia um certo protecionismo disfarçado até porque, se não for disfarçado, a OMC nos condenaria.

A expansão chinesa é um dado importante que terá influência nas relações Sul/Sul. Os chineses não estão expandido como o Japão fez para o Norte. O Japão fez uma expansão Norte/Norte e aí veio a se deparar com os Estados Unidos. A China não está desafiando os Estados Unidos, a China está fazendo investimentos na periferia, fazendo uma espécie de “neocolonialismo manso”, substituindo o papel do neocolonialismo anterior das grandes potências.

Esse novo cenário internacional é ainda muito instável. Não é possível prever qual será a configuração ao longo do século XXI, quando a China deverá ultrapassar os Estados Unidos. A questão para o Brasil é como se organizará a divisão internacional do trabalho. É necessário saber se a atual divisão do trabalho, que tal como está nos é benéfica, vai continuar benéfica, isto é, se os preços das matérias-primas, do petróleo, dos alimentos vão se manter altos, e isso não é possível prever.

- 4) O Embaixador Baena Soares concentrou sua apresentação na questão da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, organismo central do sistema político internacional. Sua apresentação está resumida a seguir.

O mundo, que era bipolar, passou a ser, a partir de 1991, um mundo unipolar e agora está se transformando em um mundo multipolar. O desafio é como organizar um mundo multipolar assegurando a paz entre os Estados e dentro dos Estados, com suas distintas formas de organização política, com respeito aos indivíduos e aos povos, com progresso tecnológico que se traduza em benefícios sociais. Nada disso se fará sem normas jurídicas acordadas e respeitadas internacionalmente, sem a prevalência definitiva e não esporádica do direito sobre a força.

Essa tarefa terá de ser feita em condições muito complexas e com novos atores, que têm uma longa história, mas que só agora se tornaram protagonistas devido à emergência do Sul e às crises nos sistemas do Norte. Grande território e população, presença importante na economia mundial, domínio do nuclear, saber científico e tecnológico não são características comuns a todos, mas são comuns a muitos. Há o reconhecimento, e até certo ponto o temor, de sua força e potencialidade. Influem e querem influir mais, porém não creio que venha a se formalizar uma organização dos emergentes, como os Brics, pois os interesses podem ser muitas vezes conflitantes, porém suas convergências são múltiplas e apontam para uma coordenação e não para uma integração. Uma coordenação que se



expressará nos organismos internacionais e todos esses organismos internacionais clamam por reforma, a começar pelas Nações Unidas e, nela, o seu Conselho de Segurança.

O Conselho de Segurança tem centralidade como principal organismo responsável pela paz e a segurança internacional, de acordo com a Carta das Nações Unidas. De um lado, há a questão da representatividade; de outro lado, há a questão do ativismo que leva a decisões que significam a ampliação, na prática, dos enormes poderes do Conselho. Desde os trabalhos preparatórios da Carta, já se considerava que não seria sustentável a composição do Conselho tal como definida pelo artigo 23. A Carta das Nações Unidas reflete uma realidade internacional de pós-guerra há muito superada, mas permite que a Europa mantenha três dos cinco lugares permanentes no Conselho, e que os P-5 (os membros permanentes) gozem de imunidade ou de impunidade. Existem situações nas quais os P-5 estão ou estiveram diretamente envolvidos, e que, vistas de qualquer ângulo, constituem ameaças à paz e à segurança internacional, tais como os conflitos no Vietnã, na Irlanda do Norte, na Argélia, na Chechênia. Em nenhum desses casos, o Conselho de Segurança agiu devido a sua semiparalisia que decorre do direito de veto.

O Conselho passou a desenvolver intensa atividade com o fim da Guerra Fria, que permitiu desbloquear o seu processo decisório. O Conselho Econômico e Social (Ecosoc) adquiriu nova relevância no cumprimento das tarefas que lhe são atribuídas pela Carta. A Assembleia Geral, com sua extensa agenda e resoluções repetitivas, passou por um verdadeiro processo de “afogamento” dos seus trabalhos.

O Conselho de Segurança afastou-se da responsabilidade primordial de manter a paz e a segurança internacional. Passaram a ser aprovadas resoluções do Conselho, ditas temáticas, que excedem suas atribuições tais como previstas na Carta, embora se refiram a objetivos justos e nobres, tais como a proteção de crianças em conflitos armados, a situação da mulher, a proteção de civis, os efeitos da Aids no mundo, que são temas que caberiam a outros órgãos e agências das Nações Unidas. Ao deliberar a respeito de uma agenda crescente e de amplitude ilimitada, o Conselho corre o risco de imobilizar-se não mais pelo veto, mas pelo excesso de solicitações.

Outro ponto a comentar em relação ao Conselho de Segurança é o seu processo decisório, do qual se pedem maior transparência e maior divulgação. Há necessidade de maior rigor na discricionariedade, no uso do artigo 39 para qualificação de situações de crise, de melhor controle na aplicação das medidas previstas no Capítulo Sétimo e do uso pleno dos recursos previstos no Capítulo Sexto. Observam-se dois fenômenos. De um lado, o afã do Conselho no uso do Capítulo Sétimo e, de outro lado, a seletividade na qualificação das ameaças à paz, ao excluir qualquer situação que envolva um dos cinco membros permanentes. O Capítulo Sexto tem sido ignorado, mas oferece o caminho para uma solução pacífica das controvérsias. Salta-se imediatamente para o Capítulo Sétimo, vai-se logo para as sanções, para a ação, o que é um eufemismo para a guerra, como demonstrado em várias situações recentes.

O número dos Estados-membros mais do que duplicou desde 1945. O Conselho navega por mares tormentosos e estamos diante de uma situação que foi objeto de um relatório apresentado por um grupo convocado pelo secretário-geral Kofi Annan, em 2004.

Esse grupo tinha como meta a reforma da Carta para disciplinar o emprego da força pelo Conselho. O relatório do grupo propôs a observância de critérios fundamentais que determinariam sua legitimidade, a gravidade da ameaça, o propósito correto, a última instância, o balanço das consequências, que deveria compor o quadro que levasse às decisões do Conselho de Segurança. Todavia, as sugestões não foram acolhidas, e o que se verificou no passado recente foi o recurso imediato à força.

Sem uma reforma do Conselho, ocorrerá o esgarçamento de sua autoridade, quer pelo não cumprimento das resoluções pelos Estados-membros, quer pelo excesso de decisões, quer pela questão da sua representatividade e da legitimidade de suas decisões. Além disso, estão ocorrendo episódios que significam sintomas de decomposição, tais como iniciativas políticas de criação de grupos de ação internacional decididos a ocupar espaços que pertenceriam ao Conselho. A reforma do Conselho de Segurança não pode ser vista como uma possibilidade razoável no curto e médio prazo, a menos que o próprio Conselho, por seu desgaste, entre em turbulência agônica.

Não só o Conselho de Segurança, mas também pedem revisão os acordos de Bretton Woods. Esses acordos ultrapassaram seu prazo de validade e, diante da crise financeira que se transformou em crise política e social, originada e alimentada pelos países do Norte, o tema adquire especial urgência. No passado, após grandes crises econômicas, eclodiram guerras, de origem europeia, mas que se tornaram mundiais. O fato de os Estados Unidos e a Federação Russa disporem cada um de milhares de ogivas nucleares em alerta e de existirem mais meia dúzia de Estados com arsenais menos poderosos, mas igualmente de força apocalíptica, causa enorme preocupação.

Dois temas são de especial importância para o Brasil: a Amazônia e a América do Sul. Existe um marco jurídico que é o Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1978, pelos países amazônicos que exercem sua soberania sobre cerca de oito milhões de km², ainda não suficientemente conhecidos e muito menos explorados. O tratado deu origem, 20 anos depois, a uma organização, a OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, que é uma organização burocrática, ainda com resultados parcos, mas com uma potencialidade enorme. A OTCA não é semelhante ao Tratado da Bacia do Prata, nem ao Mercosul. Seu objetivo não é a integração. O objetivo da OTCA é coordenar, difundir, cumprir uma agenda estratégica composta pelos verbos conhecer, pesquisar, informar, compartilhar, decidir, executar, avaliar e corrigir. A OTCA, todavia, ainda não está operando com o ritmo e o dinamismo adequados, exigidos pela situação amazônica. O tratado é pioneiro em matéria de meio ambiente e foi assinado antes mesmo do relatório Brundtland, de 1987, tendo incorporado e difundido o conceito de desenvolvimento



sustentável. O uso mais intenso e efetivo da OTCA deve ser uma prioridade imediata. O tempo amazônico exige pressa, em especial no que diz respeito à defesa da parte brasileira da Amazônia. E junto com a defesa vem a segurança, a segurança das fronteiras, a segurança da gente. A Amazônia interessa a todos os setores do governo, pois todos deveriam estar presentes na Amazônia.

A Unasul é a expressão da circunstância imediata do Brasil e, se conseguir evitar a burocracia, o imobilismo das grandes estruturas, o risco do excesso de níveis decisórios, poderá oferecer uma contribuição construtiva ao equilíbrio do sistema internacional.

O Brasil, que diariamente se projeta como ator global, tem no âmbito regional os fundamentos da política externa e, para fortalecer sua ação global, interessa consolidar esquemas que lhe permitam atuar, coordenar-se e influir no seu entorno. O Brasil cresceu, cresceram suas responsabilidades e as solicitações que lhes são feitas, cresceu sua diplomacia.

Há dois temas importantes que é necessário analisar no contexto do cenário internacional. O primeiro concerne à Otan. A Otan quebrou, de fato, o monopólio do uso da força previsto na Carta das Nações Unidas para o Conselho de Segurança. Documento aprovado pelo Conselho do Atlântico Norte define, em seu parágrafo 24, um novo conceito estratégico para a Otan:

[...] a segurança da Aliança deve ter em conta o contexto global. Os interesses da Aliança podem ser afetados por riscos de natureza mais ampla, inclusive atos de terrorismo, sabotagem, crime organizado e pela ruptura do fluxo de recursos vitais. A ruptura do fluxo de recursos vitais e o movimento incontrolado de grande número de pessoas, especialmente em consequência de conflitos armados, poderiam criar problemas de segurança e instabilidade que afetariam a Aliança.

O documento admite a condução de operações em resposta a crises fora do âmbito do artigo 15 do Tratado da Otan, que se refere a um ataque armado contra um ou mais membros do pacto militar. Esse novo conceito admite também a possibilidade de operações além das fronteiras definidas pelo tratado. Este novo conceito estratégico da Otan constitui a maior ameaça à paz e à segurança internacional. O Brasil não se encontra fora da categoria de ameaças que a Otan menciona na medida em que poderiam nos acusar da “ruptura do fluxo de recursos vitais”.

As negociações para criar uma parceria transpacífica merece atenção. As negociações conduzidas pelos Estados Unidos da América envolveriam Chile, Peru, México, Austrália, Malásia, Nova Zelândia, Singapura, Vietnã, Canadá e Japão. Essa iniciativa adicionaria bilhões de dólares à economia americana e consolidaria o compromisso político, financeiro e militar dos Estados Unidos com o Pacífico por décadas.

- 5) O professor José Carlos Braga, que participou da mesa 1 como debatedor, fez os comentários sobre as apresentações da professora Conceição Tavares e do embaixador Baena Soares, que se encontram resumidos a seguir.

Se a situação e as relações Norte/Norte suscitam grandes dúvidas, tendo em vista o que está ocorrendo nos Estados Unidos e na União Europeia, elas são ainda maiores quando se analisa uma situação de tão grande heterogeneidade, de tão grandes assimetrias, como é a relação Sul/Sul, onde há um país que não é do Sul, mas sim do Norte, além de ser uma potência decadente.

O fracasso da política de austeridade para enfrentar a crise da zona do euro e, em particular, a situação em que a população se encontra devido à política de austeridade levam a uma reflexão sobre as agências de *ratings*, que são as agências classificatórias de riscos.

Já se passaram cinco anos desde 2007, quando eclodiu a crise. Depois, ela foi se agravando, foi se espalhando e também se atenuando em outros lugares. As agências de *ratings*, em crises anteriores, também tiveram um papel marcado por conflitos de interesses, inclusive porque essas agências de classificação de riscos são em parte financiadas por investidores que têm interesses nos movimentos de valorização e desvalorização dos ativos financeiros públicos e privados dos quais estes investidores são detentores. Muitas vezes, os anúncios de *down grading* das agências de classificação de risco criam situações de pânico e perplexidade que agravam a situação econômica dos países a que se referem.

Já se passaram cinco anos da deflagração da crise e nada foi feito efetivamente para colocar alguma disciplina nos sistemas financeiros nacionais, que estão mais complicados, e muito menos no plano do sistema monetário e financeiro internacional.

Na medida em que os bancos centrais, os governos e os tesouros nacionais seguraram a desvalorização da riqueza financeira que veio com força, o risco sistêmico foi abrandado, as economias não se recuperaram, mas a grande possibilidade de “quebradeira” financeira generalizada e ampla foi sustada pelos bancos centrais e pelos governos nacionais.

Afastado esse risco maior, os detentores da alta finança não só do sistema financeiro, mas também as tesourarias das grandes empresas das grandes potências produtivas e comerciais internacionais, cuja função de finanças é também ativa em todo esse movimento da crise financeira, decidiram reduzir o ritmo dos esforços de regulamentação porque poderiam afetar o elemento mais lucrativo do sistema, que são as inovações financeiras.

O sistema segue movendo-se, no que diz respeito à órbita monetária e financeira, fazendo *business as usual*, com a liquidez que lhe é ofertada pelos bancos centrais. Seguimos com os acordos de Basileia feitos no âmbito do BIS e do G20 para promover a autorregulação dos mercados financeiros, para atribuir às autoridades monetárias, aos bancos centrais, aos fiscalizadores do sistema monetário financeiro internacional uma fiscalização a distância dos grandes bancos nacionais, que atuam internacionalmente. O modelo de Basileia de regulação



do sistema financeiro internacional, que já se encontra na sua terceira versão, está baseado em um aumento, sobretudo, da capitalização dos bancos. Sucede que, quando vem a crise, o capital dos bancos se desvaloriza e, então, o que era para “segurar” acaba perdendo densidade. A financeirização da riqueza já ocorre há mais de 41 anos, portanto, muito mais do que os 30 anos da “era dourada”, e não foi possível chegar a uma disciplina financeira que pudesse ajudar a reordenar os sistemas nacionais, e o dólar continua como moeda de referência internacional não só no comércio como também nas transações financeiras.

Nesse cenário, torna-se ainda mais difícil analisar a situação do Sul e das relações Sul/Sul. De 1970 para cá, com o avanço da desregulamentação, da concorrência global e da globalização financeira etc., o que tem ocorrido é uma interdependência crescente em nível global no âmbito monetário, no âmbito financeiro, no âmbito patrimonial e no âmbito das cadeias globais de produção, o que leva à questão da divisão internacional do trabalho ou, em outras palavras, o que acontecerá com as estruturas produtivas dos países e, sobretudo, dos países do Sul, em especial aqueles que, como o Brasil, de alguma forma conseguiram preservar sua estrutura produtiva industrial.

Dada a estrutura do sistema, das cadeias globais de produção, da interpenetração das empresas transnacionais nos diversos países, os desafios do desenvolvimento em uma época de crise global não podem ser enfrentados por meio de políticas convencionais. Há um triângulo de forças políticas e econômicas fundamental para a dinâmica futura, formado pelos Estados Unidos, pela União Europeia e pela China, cujos PIBs somados, no ano de 2011, correspondiam a 57% do PIB mundial.

Apesar de a China ter assumido a liderança na produção das manufaturas, nas exportações de bens de consumo e de bens de investimentos importando partes e componentes, e ainda que tenha ocupado a segunda posição em termos de PIB, já em 2011, com 7,2 trilhões de dólares, ela se depara com os Estados Unidos com seu PIB de 15 trilhões de dólares. A massa econômica e de riqueza que os Estados Unidos ainda representam significa que eles jogam um papel fundamental na determinação do futuro.

As relações Sul/Sul dependerão do que vai ocorrer com esse triângulo de forças, em que a Europa e os Estados Unidos estão em crise. Difícilmente poderá a China vir a ser a “locomotiva” do mundo tal como os Estados Unidos foram no passado, porque ela se caracteriza como importadora de partes e componentes e peças, sobretudo, da região asiática, inclusive do Japão, e ela reserva o seu mercado interno para sua própria produção.

A China, que está no centro das relações Sul/Sul, é uma ameaça para as próprias relações Sul/Sul e para a construção de uma divisão internacional do trabalho favorável ao desenvolvimento, em especial do Brasil, frente à elevada competitividade chinesa.

A crise do euro é, em realidade, a crise nos países menos desenvolvidos da zona do euro, em que as taxas de desemprego são muito elevadas, em comparação com a Alemanha, em que a taxa é de 6%, e que é a grande vencedora nessa crise europeia.

Existe uma superprodução de capital, uma superacumulação de capital clássica, capacidade ociosa não utilizada mundo afora, e a isso está superposta a crise financeira. Quando se superpõem essas duas crises e a situação das finanças públicas, porque isso envolve os balanços dos bancos centrais, fica inviabilizada uma função dinamizadora dos Estados nacionais por meio de políticas fiscais. O quadro é muito complexo e, assim, é muito difícil vislumbrar saídas, porque os balanços dos bancos centrais, segundo dados dos BIS, atingiram 18 trilhões de dólares, o que significa cerca de 30% do PIB mundial. Os balanços estão cheios desses títulos “micados”, que eram títulos privados que foram trocados por títulos públicos, o que obviamente significa passagem de liquidez dos bancos centrais para o domínio dos setores privados, os quais, por sua vez, não “deslançam” a economia. Não é só a função de prestamista de última instância dos bancos centrais. Em 2007, quando houve o travamento do mercado interbancário e quando ficou claro que a crise era sistêmica e global, os bancos centrais começaram a fazer intervenção pesada, os títulos eram transacionados sem que se conhecessem os preços reais, porque houve uma desconfiança mútua entre os grandes atores, e não houve negócios. Então o banco central teve que intervir comprando os títulos “podres”.

Além do desemprego, a concentração de renda e de riqueza é brutal. Segundo a *The Economist*, a parcela da renda nacional que vai para os 1% mais ricos dos Estados Unidos dobrou de 10%, em 1980, para 20%, no presente, e, em relação aos 0,01% mais ricos, que corresponde a 16 mil famílias, com uma renda média de 24 milhões de dólares, esta quadruplicou e passou de 1% da renda nacional para 5% da renda nacional.

A participação do Sul no PIB global, em 2011, foi de 36%, sendo que a da Ásia em desenvolvimento era de 25%, a da América Latina era 8,7% e a da África Subsaariana, com 2,5%.

Quanto às exportações, a Ásia em desenvolvimento correspondia a 25% do total mundial, sendo que mais da metade desse comércio internacional da Ásia em desenvolvimento é intra Ásia e 25% para a América Latina e 12% para a África.

Essas assimetrias dentro do próprio Sul decorrem da liderança chinesa e das consequências dessa liderança, dessa capacidade competitiva brutal e de inovações.

No que tange ao Sul/Sul, temos que desde logo olhar para a América Latina. No caso brasileiro, está surgindo um novo padrão de desenvolvimento do qual um dos eixos fundamentais é a emergência de uma política financeira para o Brasil.

Essa política financeira estruturante é um desafio grave, que vem desde a nossa industrialização, que é a dificuldade do desenvolvimento do capital financeiro no sentido amplo da fusão de formas parciais do capital, ou seja, da forma produtiva e da forma financeira. Para enfrentar todo esse conjunto de inter-relações complexas, é necessário avançar na consolidação desse parâmetro de desenvolvimento, que tem de ser um padrão não de crescimento, porque o Brasil cresceu muito, mas continua subdesenvolvido.



Resumo analítico da mesa 1

- 6) Ao analisar as relações Sul/Sul da perspectiva estratégica brasileira, os participantes do seminário consideraram importante, inicialmente, enquadrar essa perspectiva no cenário da crise econômica internacional, no processo de mudança da divisão internacional do trabalho e do deslocamento do centro dinâmico da economia internacional para a Ásia, em especial para a China.
- 7) Foi analisada e debatida a natureza da crise internacional, sua origem financeira nos Estados Unidos, em 2008, sua propagação para a Europa, sua transformação em crise econômica, e cada vez mais social, e que pode vir a ter consequências políticas importantes.
- 8) Houve certa concordância em que, apesar de o Brasil ter sido menos atingido devido às medidas que foram tomadas pelo governo nos momentos iniciais da crise que já se arrasta por quatro anos, a economia brasileira virá a ser atingida de forma mais acentuada.
- 9) Esta tende a ser uma consequência do fato de que, em primeiro lugar, há uma concordância entre os analistas quanto à possibilidade de uma duração mais prolongada da crise econômica em face, inclusive, dos obstáculos à reforma regulatória do sistema financeiro internacional.
- 10) Em segundo lugar, as políticas pró-cíclicas que vêm sendo adotadas pela Troika (Comissão Europeia, Banco Central Europeu, Fundo Monetário Internacional) e impostas aos governos da União Europeia, em especial de sua periferia, que correspondem de forma geral ao aumento de impostos e redução de programas sociais, contribuem para agravar a crise fiscal e atrasar a retomada do crescimento.
- 11) Em terceiro lugar, verifica-se a existência de capacidade ociosa em toda parte, inclusive, na China, o que, naturalmente, faz com que as empresas relutem em realizar investimentos enquanto os recursos liberados pelos bancos centrais permanecem “empoçados” nos bancos e nas tesourarias das empresas.
- 12) Em quarto lugar, as relações estreitas entre a China, os Estados Unidos e a Europa em termos de comércio e de investimentos fazem com que a prolongação da crise nos Estados Unidos e seu agravamento na Europa venham a afetar o nível de atividade na China.
- 13) A redução da atividade econômica europeia, a estagnação americana, o crescente protecionismo em todos os países em relação às importações oriundas da China (e mesmo de outros países), a redução da atividade industrial chinesa, a reorientação da China para seu mercado interno poderiam provocar a redução da demanda chinesa por minério de ferro, que é o primeiro produto da pauta brasileira de exportações para a China. Esse fator, que viria a impactar o balanço comercial, seria contrabalançado pelo fato de que a redução do crescimento e a reorientação para o mercado interno, em conjunto com a ampliação desse mercado, poderiam afetar positivamente as importações chinesas de produtos primários agrícolas, tal como a soja, os quais poderiam vir até a aumentar.

- 14) É natural que essa situação complexa e sujeita a muitos imponderáveis a que se acrescenta o risco do “abismo fiscal” nos Estados Unidos (eliminação dos cortes de impostos e cortes dos programas sociais) decorrente da dificuldade de entendimento entre republicanos e democratas (o seminário se realizou dia 5 de novembro, antes, portanto, das eleições nos Estados Unidos, cujo resultado ainda se apresentava indefinido) torne difícil avaliar as consequências da crise para a economia brasileira.
- 15) Houve certa concordância entre os participantes, sem análise mais detalhada, em que estaria em curso um processo de transformação da divisão internacional do trabalho. Essa transformação se verificaria em relação, principalmente, à China, que estaria assumindo o papel de centro manufatureiro da economia mundial em toda a gama de manufaturas, das mais simples às mais complexas, e acentuaria a posição dos países do Sul como produtores e exportadores de matérias-primas, minerais e agrícolas.
- 16) Estaria ocorrendo, assim, um deslocamento do centro dinâmico da economia mundial para o continente asiático, mas muito em especial para a China e para o conjunto de economias que vêm sendo incorporadas ao sistema econômico chinês como fornecedoras de matérias-primas minerais (como, por exemplo, a Austrália) e agrícolas, de partes e peças, e como importadoras de produtos industriais chineses.
- 17) Esse deslocamento do centro dinâmico da economia mundial se acentuaria na medida em que se mantivessem, ao longo do tempo, as diferenças de taxas de crescimento do produto interno bruto entre a China e os países altamente industrializados. Naturalmente que há muitos obstáculos à continuidade do crescimento chinês em termos de recursos naturais, inclusive água, e de deterioração ambiental, mas estas são dificuldades de que as autoridades chinesas estão conscientes e procuram enfrentar com estratégias e programas específicos, aliás, especificados no XII Plano Quinquenal.
- 18) As questões políticas, militares, ambientais e tecnológicas que permeiam o novo cenário internacional e que são afetadas pela crise econômica foram examinadas de forma menos detalhada, exceto no que diz respeito às Nações Unidas e à importância do processo de reforma de seu Conselho de Segurança.
- 19) A reforma do Conselho teria grande importância política para os países do Sul na medida em que o Conselho vem ampliando de forma significativa e em um estilo anglo-saxônico as suas competências. A reforma tornaria o Conselho de Segurança mais representativo ao incluir países do Sul (e grandes potências econômicas e políticas como a Alemanha e o Japão) e mais legítimas suas decisões, que, nos tempos atuais, se referem principalmente a crises nos países do Sul. O Brasil e a Índia são os principais candidatos subdesenvolvidos a assentos permanentes em um Conselho de Segurança ampliado e têm coordenado suas ações com a Alemanha e o Japão no âmbito do chamado G4.



- 20) No debate sobre as Nações Unidas e o Conselho de Segurança, foi enfatizado o crescente arbítrio das grandes potências na esfera internacional e a ampliação, na prática e às vezes por meras resoluções, dos poderes do Conselho de Segurança para intervir em questões que não se enquadram, certamente, nos temas de ruptura da paz e ameaça da paz, tais como a proteção de crianças e a situação da mulher. Por outro lado, ademais, se criticou o recurso quase imediato à força por parte das grandes potências para resolver crises internacionais e a utilização da Otan em operações em áreas muito além da esfera de competência geográfica definida pelo tratado assinado em Washington, em 1949.
- 21) As relações do Brasil com os países do Sul e as relações entre os países do Sul foram examinadas, principalmente, a partir do papel da China e da América do Sul.

Mesa 2 – A Política externa brasileira no novo modelo de desenvolvimento e o papel do Sul

- 22) O temário comentado, que foi distribuído previamente aos debatedores, além de uma análise dos temas de cada mesa, sugeriu uma série de questões que deveriam ser, na medida do possível, debatidas. As sete questões para a segunda mesa, “A política externa brasileira no novo modelo de desenvolvimento e o papel do Sul”, foram as seguintes:
 - a) A exploração do pré-sal poderá alterar a política externa brasileira?
 - b) A exploração do pré-sal poderá alterar a evolução econômica brasileira?
 - c) Deve o Estado brasileiro disciplinar a ação das megaempresas multinacionais?
 - d) Em que medida há um processo de primarização da economia brasileira?
 - e) Caso esteja em curso esse processo, como evitar suas consequências negativas?
 - f) Deve o Brasil se empenhar para obter um assento permanente no Conselho de Segurança?
 - g) A teoria do produto potencial é compatível com as necessidades de taxas mais elevadas de crescimento?
- 23) O painelista da segunda mesa foi Paulo Vizontini, professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e historiador. Os debatedores foram Luiz Eduardo Melin, diretor do BNDES, e Maria Cláudia Vater, professora da UFRJ.
- 24) A apresentação do professor Paulo Vizontini sobre o tema da mesa 2 está resumida a seguir. O Brasil conseguiu alguns avanços na última década que o posicionaram na ordem mundial de uma forma nova. Muitas coisas não seriam tão novas porque, por exemplo, quando a mídia critica a ação do Brasil no Oriente Médio chamando-a de ideológica, desconhece a ação que o Brasil teve na época do regime militar na região, ação que foi até muito mais forte e tão pragmática quanto a atual. O Brasil ter relações normais com o Irã é considerado ideológico, os Estados Unidos terem relações com a Arábia Saudita não é considerado ideológico.

Há problemas de comunicação no plano internacional, mas também no plano nacional. Uma das dificuldades é ter coesão e um projeto coerente de política externa. Quanto mais sucesso, maior a irritação de certos setores nacionais. A opinião “publicada” é sempre hostil ao país de uma elite que pensava que o Brasil era um país branco europeu, que mais tarde se voltou para os Estados Unidos e criou uma “cultura” própria, que pressupõe que o Brasil seja sempre um país de segunda classe. Assim como os muçulmanos têm de peregrinar uma vez na vida a Meca, essa elite tem de ir uma vez por ano a Nova York, ou a Miami, ou a Orlando, ou a Las Vegas.

Essa elite seria contrária a uma política externa que fez das relações Sul/Sul uma prioridade para o Brasil. Essa política produziu ganhos inegáveis para o país e também para os parceiros, ou seja, não é uma política predatória.

A oposição à política externa é muito mais que uma atitude irracional. Ela corresponde a um instinto de classe, uma reação à ideia de que o mundo está mudando. Mesmo que não tenha sido prejudicada diretamente, e até pelo contrário, como os dados sobre a concentração de renda indicam, essa elite sente que o mundo está mudando, e essa mudança tem repercussões internas e externas. Essa elite no Brasil tem não só uma percepção interna de que a sociedade está mudando, mas tem uma percepção paralela de que o mundo está mudando. É interessante que, mesmo quando a situação nos Estados Unidos se torna mais e mais precária, essa elite viaja para lá para “prestar um tributo” e se agarrar a uma realidade que se esvanece.

Há uma ansiedade ao ver que o mundo está se transformando no momento em que cinco séculos de impérios marítimos comerciais chegaram ao fim. Segundo o historiador indiano Panikkar, com a saída dos ingleses da Índia, começava o fim da era de Vasco da Gama e viriam a reemergir povos e civilizações que tinham ficado obscurecidas durante o período dos impérios marítimos.

É necessário fazer também uma análise demográfica, que deve acompanhar as análises políticas, a análise da demografia, pois está havendo uma mudança qualitativa na posição dos países.

A Alemanha, em 2050, se não houver uma inversão de tendências, terá 18% de pessoas com mais de 80 anos de idade. Este é mais do que um problema econômico, de previdência social, de mão de obra, etc. Quando uma sociedade envelhece dessa maneira radical, deixa de ter uma massa crítica de jovens, não tem massa crítica suficiente para ameaçar o poder e, mais ainda e mais sério, não gera novas ideias. É uma sociedade que vive em uma continuidade do mesmo e isso é uma grande diferença em relação aos países do Sul. O Brasil tem algumas desvantagens por estar longe dos grandes centros, longe dos grandes mercados, mas também está longe dos grandes conflitos ou pelo menos estávamos até



recentemente, porque agora não há no mundo nenhum rincão que seja suficientemente desinteressante para não ser estratégico.

Temos que travar uma batalha contínua contra os meios de comunicação e contra a má-fé de grupo expressivo de pessoas. É necessária uma análise de uma realidade que é mais complexa e diversa do que o nosso contradiscurso tem feito. Há um risco para a política externa que está na própria esquerda. A nossa esquerda traz no seu bojo um conjunto de conceitos absorvidos da globalização, da pós-modernidade.

Um desses conceitos que merece análise é a questão da “racialização” de políticas públicas no Brasil. Várias instituições brasileiras, na metade dos anos 1970, receberam recursos de fundações americanas, com o apoio do Departamento de Estado americano, para procurar demonstrar que o Brasil era uma sociedade multiétnica e que o nosso problema era racial no sentido cultural e não de classe. Essa visão se tornou a base de políticas públicas em um governo de esquerda em que mais e mais a questão de classe é eliminada e tudo vira uma questão de pigmento.

Uma fundação estrangeira tem realizado vários eventos para discutir a política externa brasileira e “ajudá-la” a se democratizar, transformando-a em uma política pública, isto é, uma política sobre a qual todos podem opinar, dizendo inclusive quais as agendas que o Brasil deve adotar, sugerindo principalmente o decálogo do pós-Guerra Fria, tais como direitos humanos, minorias, etc. Essa fundação provém de um país-membro da Otan que está invadindo o território de outros países, que está bombardeando populações civis e que tem um governo de que participa um partido de esquerda, governo que só tem cortado direitos sociais e aplicado políticas neoliberais em um país que sofre os resultados da liberalização.

Tenho ouvido que se deve voltar a Marx, ao Marx da libertação, da emancipação. Todavia, o Marx mais importante neste momento é o Marx da evolução do capitalismo. O capitalismo é um sistema que funciona incluindo apenas uma parte da humanidade. Ele não tem capacidade para incorporar o conjunto da humanidade. Por isso o desenvolvimento é subversivo, porque ele leva o sistema a um grau de tensão ao qual ele não pode atender.

Quanto à questão ambiental, segundo alguns especialistas, o que acontece é que o planeta como um todo não muda de temperatura. Em alguns lugares, existe uma megaurbanização caótica que concentra enormes bolhas de calor e existem áreas onde não há medição de temperatura por serem áreas menos habitadas, e partes dos mares onde essa temperatura é baixa, e há fluxos de ventos de um lugar para outro para compensar as diferenças de temperatura.

O grau de interesse e a manipulação que sofre o tema ambiental é preocupante porque se fala assertivamente sobre um tema que não se conhece bem com base nos trabalhos de

uma comissão sobre os quais vozes sérias levantam suspeita. Na década de 1970, houve o pânico da população, o pânico energético, o pânico climático etc., e talvez se esteja vivendo um momento semelhante.

A China tem algo admirável, que é uma liderança política, e o fato de ter havido mudança de geração no Partido Comunista não mudou a essência da percepção que aquela elite tem e sua capacidade de corrigir seus equívocos. A inclusão de grandes massas na China, na Índia, no Sudeste Asiático, no Oriente Médio, na África, em parte da América Latina, em uma fase de consumo, gera uma questão ambiental que vai se tornar decisiva. O consumo dessas populações exigirá enorme produção de energia e de bens a partir de recursos naturais finitos ou a mudança dos hábitos predatórios e suntuários de consumo dos países altamente desenvolvidos.

A democratização e o desenvolvimento ameaçam o funcionamento do capitalismo tal como existiu até hoje, o que está se dando em um quadro em que não há uma ameaça alternativa de esquerda. Temporariamente, porque a esquerda voltará talvez em alguns grupos de estudos, etc. Ela não está nos governos, ela não está nos partidos de esquerda, que quando chegam ao poder querem mostrar que sabem administrar melhor o capitalismo do que os outros faziam. “Os outros” eram capitalistas irresponsáveis.

A China é apresentada como uma ameaça à industrialização brasileira, porém a questão é colocada em uma perspectiva de defesa do empresariado brasileiro, que é uma postura de quem quer trabalhar pouco e ganhar muito e remeter para o exterior, vivendo às custas do Estado, da taxa de juros, da taxa de câmbio, etc., enquanto que os chineses, por trabalhar muito, se tornam culpados e algozes do mundo, quando, na verdade, deveriam ser emulados.

A questão das assimetrias não é um grande problema. A política que se faz no Sul/Sul é interessante pelas assimetrias que criam o movimento. Os países vão fazer política externa assertiva por causa das assimetrias e dos desafios que enfrentam. E é isso que deveria impulsionar uma elite a buscar a política internacional. A Inglaterra e os Estados Unidos, quando se tornaram grandes potências, tinham sérios problemas sociais. O fato de o Brasil ter problemas internos não o impede de fazer política externa. Historicamente, os países que se lançaram para o exterior o fizeram precisamente para superar as assimetrias internas, e a política internacional é um domínio das desigualdades.

O Sul necessita de um pensamento crítico, pois a margem de improviso que tínhamos está chegando ao fim muito rapidamente. A crise está vindo com uma agressividade ilimitada. Há dois tipos de relações Sul/Sul. A China tem com a África o tipo de relação que ela teve com o Japão nos anos 1970, antes das reformas de 1979. O Japão precisava de petróleo e precisava vender os seus produtos durante a crise dos anos 1970. O Japão se aproximou da China, e a China fez com o Japão o mesmo que a África faz com a China hoje. A China conseguiu investimentos em infraestrutura, a modernização de uma série de setores, a aquisição de bens de capital e de bens de consumo em troca do fornecimento de matéria-prima, carvão



e petróleo principalmente, e pagou com esses itens sem se endividar. A China está levando possibilidades de transformação pela base da África, e essa transformação da África acaba com a chamada France Afrique. A França é um Estado imperialista que domina a quase totalidade da África, que montou um esquema de megacorrupção na África que funciona muito bem porque favorece a França, favorece as elites africanas. Isso pressupõe uma população que seja atrasada, passiva, desesperançada, e não uma população que começa a consumir. Essa transformação está ocorrendo pela base, e isso torna a África um palco importante de batalhas. O Brasil tem que estar atento a isso.

Na atual transformação geopolítica, seria interessante fazer uma certa distinção entre as possíveis parcerias estratégicas com países emergentes. O Brics, neste contexto, não é um agrupamento tão permanente enquanto o Ibas é mais interessante como proposta. Quanto às relações Sul/Sul, a cooperação com a África tende a ser mais efetiva já que os países africanos se encontram mais assertivamente posicionados no plano internacional, sem dívidas e são aliados de qualidade melhor, não só pelo número de Estados africanos, mas pela qualidade desses Estados e das alianças que se podem forjar com um país como o Brasil, que não pode impor condições.

Quanto à política americana, não há dúvida nenhuma de que os Estados Unidos são a maior potência do mundo, assim como o Império Romano era quando caiu. Nada existia no mundo que pudesse ameaçar o Império Romano quando caiu. Ele caiu por dentro. Os Estados Unidos estão corroídos por dentro, não é por fora. Eles são poderosos, não há dúvida nenhuma, e a sua política externa é diferente da política dos países europeus.

As mudanças na matriz energética e a descoberta de petróleo no Atlântico Sul, bem como a importância do Atlântico Sul como rota de passagem da cooperação Sul/Sul, cada vez mais intensa, fazem com que o interesse dos EUA se desvie daquelas regiões e se volte para a América do Sul, para a África e para o Oceano Atlântico. Verifiquem as possessões inglesas no Atlântico Sul e as francesas um pouco ao Norte e os países que ainda controlam na África e verão que há uma disputa estratégica nessa região. O petróleo do Atlântico Sul pode ir para os Estados Unidos a um custo de transporte baixíssimo, sem nenhuma necessidade de “securitização”, porque não há ameaça, e ainda se cria uma agenda econômica de troca. Quase não havia comércio no início dos anos 1970 entre os países do Sul, e agora ele está crescendo muito.

Muitos dizem que tudo isso não tem valor nenhum, que, na verdade, é nos países do Norte que está tudo, onde estão as decisões. Não há risco de conflagração em larga escala, mas não se pode eliminar a possibilidade de guerras localizadas. Estamos saindo dos chamados conflitos assimétricos para guerras convencionais novamente e, para isso, estamos completamente desarmados, desparelhados, não temos a ideia do que fazer, não temos um serviço de inteligência no Brasil, não temos um planejamento estratégico.

Ganha não quem acerta, mas quem erra menos e erra naquilo que é menos importante. Esperemos que nosso país erre apenas naquilo que não é grave.

- 25) A apresentação do professor Luiz Carlos Melin, diretor do BNDES, sobre o tema da mesa 2, está resumida a seguir.

Em todo o nosso continente, vigora o sistema capitalista, a regra da propriedade privada nos meios de produção e vigoram as regras dos contratos. É aí que temos de procurar, como cidadãos, como militantes, como intelectuais, ver o que podemos fazer naquilo que uma vez foi definido como a matriz que fez nascer o capitalismo moderno de um encontro na esquina da história, do Estado nacional com o mercado e a livre iniciativa.

Desde 2003, independentemente das resistências ou dos apoios, independentemente dos juízos que se façam dos avanços, dos sucessos ou dos fracassos da nossa política externa, temos uma política externa. E é uma política externa alicerçada em alguns pilares que, com o tempo, vão se revelando cada vez mais claros e despertam oposição, descontentamento e questionamento, mas a política externa brasileira tem evoluído e existe um conjunto de objetivos que são perseguidos, um conjunto de princípios que são observados. Essa política privilegia a nossa relação com o Sul, que privilegia a relação com a América do Sul, com a qual, historicamente, o Brasil manteve um nível de relação menor e mais reflexo, ou seja, mais condicionado por interesses derivados da relação do Brasil com o Norte e do resto da região com o Norte. A política externa do nosso governo, desde 2003, mudou isso e passou a investir muito fortemente não apenas no diálogo, mas também na presença do Brasil, do ponto de vista político, como ator, como interlocutor político e, do ponto de vista econômico, também em relações de natureza capitalista com os nossos vizinhos, o que significa a presença das nossas empresas em projetos que sejam submetidos, que sejam frutos de uma pactuação, que sejam frutos de uma oitiva dos interesses dos nossos vizinhos.

Na medida em que os nossos parceiros do Sul têm interesse em receber o investimento, em ter a presença econômica brasileira nas suas economias, o que varia de país para país, pois há países com legislação mais liberal, mais permissiva, e independentemente de haver uma pactuação entre os Estados nacionais sobre a política externa, a presença de empresas brasileiras se faz sentir. A ênfase do Brasil tem sido sempre promover o diálogo e promover a oitiva dos interesses, tratar desses interesses de maneira soberana e, com isso, fazer avanços tanto nossa capacidade de alinhar posições no plano político quanto de promover a interação econômica para além da integração, que é um objetivo mais nitidamente político e fruto da nossa política externa.

A interação econômica é algo que ocorre no âmbito da atividade econômica concreta, no âmbito da atividade econômica das empresas e com o apoio do governo, e ela cresceu na medida em que houve uma pactuação, um entendimento com os governos dos nossos parceiros do Sul ao longo dos últimos dez anos.



Ao longo dos últimos 40 anos, cresceu nossa interação puramente comercial com os países do Sul. No início dos anos 1970, a balança comercial era muito concentrada no comércio com os Estados Unidos. Com a Europa, bastante menos, menos da metade do que era com os Estados Unidos. O resto do mundo aparecia como um resíduo. Ao longo dos anos 1970, passamos a ter uma divisão em que o comércio com a Europa passou a equivaler ao que tínhamos com os Estados Unidos, mas já se via o comércio com os países latino-americanos crescendo. Hoje temos uma pauta comercial em que os países da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), como uma unidade, são nosso principal parceiro.

Com o passar dos anos, o Brasil foi diversificando bastante a sua pauta comercial, mas fez uma opção, há dez anos, por uma política externa que tem ramificações comerciais, tem ramificações financeiras, tem ramificações de investimentos e tem, obviamente, acima de tudo isso, uma visão ou quadro de objetivos políticos.

Em 2003, todos os governos da América do Sul participaram de um seminário sobre integração regional para apresentar os projetos de integração que consideravam prioritários para seus países. Essa ação foi altamente bem-sucedida e até subversiva, porque havia um modelo para a região que era a IIRSA, uma iniciativa coordenada pelo BID, a partir de Washington, com uma visão conceitualmente questionável e que, na prática, não saía do papel. Os eixos de integração da IIRSA avançavam lentamente. Havia embargos de ordem financeira, de ordem ambiental etc. Foi criado um departamento de integração sul-americana no BNDES, que não tinha existido nos 50 anos de história do banco. Era o Brasil que não tinha dado essa prioridade, derivada de política externa. Ao longo desses dez anos, o crescimento da nossa presença foi exponencial para explorar as possibilidades de parceria com os países da América Latina nos terrenos os mais diversos. Isso aconteceu por fruto de uma ação de política externa em que o BNDES teve uma participação, que é uma participação de suporte, uma participação de busca de viabilizar financiamentos, créditos aos quais vários desses países têm muita dificuldade de acesso. Há um conjunto de ações integradas das quais as ações no campo financeiro são apenas um vetor. Há um crescimento da nossa presença quantitativa e qualitativa, sobretudo na América do Sul e crescentemente nos outros países.

Sofremos uma oposição a essa política externa/interna extremada, em alguns casos mesmo até destemperada, como acontece muitas vezes quando, em país de institucionalidade jovem, a oposição partidária perde força, perde densidade e a mídia se veste da roupagem de partido político e começa a fazer oposição. Existe um discurso de elite no Brasil que é extremado em sua oposição à política externa, mas que devíamos convidar ao debate, porque o debate só nos favorece. Quanto mais transparência e debate com esse setor, melhor, mas a elite brasileira não se restringe a esse setor. Há um agrupamento crescente de empresários brasileiros que descobriram que essa política os beneficia e que era importante em um país que está crescendo, em um país em que os mercados domésticos são grandes, cada vez mais competitivos, como para vários setores é interessante e atrativo

de um ponto de vista do empresário, para que possa fazer planos de expansão, ter planos de negócios que contemplem expansão no exterior.

O lugar dessa contradição é a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), onde encontramos desde representantes dessa visão midiática, estridente, ideológica e partidarizada, a dirigentes que são favoráveis à política externa. O mesmo ocorre no setor da construção civil, no setor da engenharia, onde há apoio à política externa.

Há uma série de empresas dos países vizinhos, ainda que em número muito menor, que procura os mercados brasileiros para capturar um pedaço da crescente demanda que existe no Brasil, com a inclusão social, com o aumento do poder aquisitivo e acesso a mecanismos que, nos seus países, são mais difíceis, como, por exemplo, mercados de capitais. Há uma curva exponencial de empresas sul-americanas que procuram o Brasil para lançar ações na bolsa e obter capital de risco.

O debate no Congresso sobre a criação do Banco do Sul permitiu esclarecer dúvidas e firmar o entendimento de que um banco de novo tipo só tem qualquer utilidade se for banco, se tiver condições de ser autossustentável em suas operações. Se o banco não usa critérios técnicos mínimos e começa a sofrer perdas, seu patrimônio líquido se reduzirá ao longo dos anos. Será, então, necessário voltar aos diversos países para que aporrem mais e sofrer todas as críticas daqueles que são contra, argumentando com a prioridade das questões internas.

É necessário também um debate entre aqueles que apoiam a política externa porque a situação se transformou. Hoje há novos desafios e, se ficarmos com meias-medidas, se não levarmos à frente o projeto original na sua plenitude, correremos o risco de retrocesso e de perder terreno não só para nossos concorrentes capitalistas, mas também para a China, que é um concorrente nosso em muitas áreas no nosso continente e, às vezes, de forma desleal.

O Brasil é hoje um investidor internacional, é um credor internacional líquido, é um doador internacional. Porém, temos uma legislação de um país que era devedor internacional líquido, um país que era apenas receptor de investimentos, que é preparada para receber doações internacionais. Não temos uma legislação adequada. Precisamos discutir a regulação, precisamos discutir quanto do ponto de vista do Estado, da relação do Estado com a iniciativa privada, quais vão ser os modelos para que, dentro do conjunto de princípios que devem ser preservados da nossa política externa, ajudem a identificar os objetivos e, uma vez identificados, a torná-los concretos por meio de ações também concretas.

- 26) A apresentação da professora Maria Claudia Vater, da UFRJ, sobre o tema da mesa 2, está resumida a seguir.

A perspectiva que nosso grupo de pesquisa sugere para tentar compreender os desafios da política externa e do desenvolvimentismo é a da matriz teórica na qual se trabalha com as noções de poder global e da geopolítica do capitalismo. A categoria de análise



essencial não se limita aos conceitos usualmente utilizados em economia. A própria ideia de pensar política externa, a partir do desenvolvimento já é em si um desafio. Segundo Fernand Braudel, economia de mercado e capitalismo são coisas distintas. Para este autor, o capitalismo é o antimercado e esta constatação tem implicações importantes na leitura da dinâmica deste sistema interestatal capitalista, do qual os Estados nacionais fazem parte, inclusive para a elaboração de políticas e estratégias mais eficientes no longo prazo. No conceito de capitalismo como antimercado deve-se salientar um primeiro ponto: a ideia das regras e dos contratos. Existe uma categoria essencial para o mercado que é a do Estado como garantidor das regras desse mercado.

Quando se olha pela perspectiva internacional, esse Estado nacional tem um outro papel, uma outra configuração. O Estado nacional não é necessariamente garantidor das regras, nem necessariamente pode exercer o “monopólio da violência” (como afirma Weber). As regras internacionais, muitas vezes, só são mantidas ou só são respeitadas pelos Estados que não têm poder para criá-las ou transformá-las.

Essa dinâmica, esse sistema, é um sistema hierárquico, hierarquizado. É um sistema que se move pelo poder, e nossa proposta tem sido estudar o sistema interestatal, privilegiando a categoria de poder, muito mais do que as categorias do mercado e do capital. Com a junção de poder e capital é que se faz o processo de expansão e acumulação. Mas o que se acumula, em primeiro lugar, é o poder. O capital vem junto com o processo de acumulação de poder.

Há, nesse sentido, uma diferença de olhar, e de perspectiva, para pensar o desenvolvimento, ou seja: é diferente de construir ou analisar a política externa a partir de categorias de análise da economia. A economia tem dado alguns sinais de certa dificuldade, nos momentos de crise, de compreender o sistema internacional interestatal. Pensemos, por exemplo, como possibilidade teórica, que as crises possam ser alimentadoras deste sistema interestatal; que elas possam servir cada vez mais para a acumulação de poder e de expansão dos líderes de sistema ou de um líder do sistema.

O que a observação histórica de longa duração parece indicar é que o líder não funciona necessariamente como um estabilizador do sistema, como se deseja na teoria da economia política internacional, mas que dialeticamente precisa desestabilizar o sistema para poder acumular cada vez mais poder e capital. Assim, se poderia olhar para este momento de crise do sistema interestatal de maneira diferente como tem sido, uma vez que a crise pode ser indispensável para a própria expansão do sistema interestatal como um todo.

Pode ser que o sistema não funcione com a lógica da ciência biológica, mas que funcione com uma lógica de expansão que venha muito mais de um paradigma da física e da cosmologia do que da biologia.

A inclusão da América Latina no sistema foi o resultado de um processo de expansão, de uma forma de poder, que, ao longo dos últimos cinco séculos, tomou a forma de Estado nacional.

Originalmente não tínhamos Estados nacionais como núcleo de poder. A própria ideia de que temos hoje 194 Estados nacionais como forma de poder já é resultado de sucessivas expansões desse sistema interestatal. Por um lado, não é mais possível deixar de participar desse jogo e de adotar uma posição isolada do resto do mundo. Por outro, pode-se dizer, também, que o Brasil ultrapassou seu longo período de adolescência assistida.

Quando olhamos, por exemplo, para o Sistema Único de Saúde – SUS (um tema caro a todos nós) - deste ponto de vista do sistema interestatal capitalista – o percebemos como um sistema de saúde, como um sistema universal, como um sistema de justiça social e de resgate da dívida social disponível para mais 190 milhões de cidadãos brasileiros. Todavia, este mesmo SUS, que é um direito do cidadão, que é dever do Estado, também é um mercado de consumo de serviços e produtos de mais de 190 milhões de usuários.

Este mercado tem uma característica muito interessante. Não são os usuários que definem o seu padrão de consumo de bens e serviços. Quem define o padrão de consumo de um usuário do SUS é o profissional de saúde, sobretudo o médico, que tem seu processo de formação nas universidades pautado por normas, protocolos e padrões internacionais da “boa prática médica”. A pesquisa clínica, por sua vez, é em boa parte financiada por empresas internacionais, ONGs internacionais, via laboratórios internacionais, ou mesmo pelos organismos multilaterais.

Há um vínculo entre formação, pesquisa clínica e protocolos, e diretrizes clínicas, que influenciam na formação dos profissionais de saúde, que, em última análise, são aqueles geram a demanda por bens e serviços de saúde. Este é um sistema de saúde absolutamente seguro e cativo para o processo de acumulação de capital. Mais do que isso, sabemos que os mais de 190 milhões de pessoas farão exames preventivos, mamografias, controle de colesterol e uma gama de exames ano a ano em nome de uma medicina preventiva de base epidemiológica e baseada “em evidências” oriundas da pesquisa científica.

A pesquisa científica na saúde, entretanto, vem também, desde a década de 70, questionando e confrontando questões bioéticas às práticas em pesquisa na área, sobretudo as questões dos conflitos de interesse presentes nos resultados das pesquisas médicas que envolvem pesquisadores financiados diretamente ou com algum grau de vinculação com as indústrias de bens e serviços.

Este exemplo da saúde mostra que não é possível pensar isoladamente uma iniciativa absolutamente solidária, um sistema universal de saúde que deva ser considerado como um patrimônio nacional brasileiro. A dinâmica deste complexo financeiro em saúde, com a progressiva e exponencial incorporação de novas tecnologias, como mencionam alguns estudiosos do assunto, parece funcionar no andar de cima do mercado, “na zona do antimercado, onde circulam os grandes predadores e vigora a lei da selva”, como afirma Braudel.



Rapidamente, outro exemplo é o sistema de propriedade intelectual (PI) compreendido pela economia como instituição fundamental para o estímulo de inovações etc. Mas sem compreender também que a PI é um instrumento de poder e de acumulação de capital dos Estados - que podem impor as regras internacionais sobre este tema - ficam restritas as opções de estratégias em política externa neste campo.

É necessário ter um olhar que extrapole os indicadores macroeconômicos. Não se pode formular a política de saúde ou a política externa sem ter a perspectiva de que o sistema internacional capitalista tem uma dinâmica que extrapola simplesmente as matrizes da teoria econômica. A expansão do poder nacional brasileiro demanda um pensamento crítico e transdisciplinar. As observações na história de longo prazo sugerem que esse sistema interestatal capitalista funciona por uma complexa lógica de acumulação de poder que por vezes parece ilógico aos olhos da disciplina econômica.

Debate geral

José Carlos Braga: Não houve ênfase excessiva nas assimetrias e na heterogeneidade nas relações Sul/Sul, nem “demonização” das relações com a China. Há complexidade desse processo não só no âmbito do Mercosul, mas ainda no âmbito mais geral do Sul/Sul e é impossível tratar dessas questões sem considerar os determinantes de última instância que envolvem os centros ainda relevantes que são os Estados Unidos e a União Europeia. Segundo Braudel, o Estado e o capital sempre foram, são e serão interdependentes e, portanto, não há dualismo entre a questão do poder e entre a questão do capital. No âmbito dessa relação inextricável entre poder e capital que Braudel acentuou, o que se pode fazer é mudar a agenda do Estado. Não há ausência do Estado, o que mudou foi a agenda do Estado. Foi a forte presença dos Estados, dos bancos centrais, dos tesouros nacionais na defesa da riqueza privada financeira e produtiva que levou aos problemas das finanças públicas.

Gerson Gomes: A crise debilitou dois dos elementos fundamentais de dominação, debilitou a grande potência e debilitou o sistema financeiro internacional. Quais seriam as áreas concretas que, a partir desse debilitamento, o Brasil poderia explorar no marco da sua política externa?

Paulo Vizentini: O governo Bush não foi desfavorável ao Brasil, porque concentrou sua atenção e ações em outra região do mundo. Isso permitiu maior autonomia ao Brasil, mas também a emergência de vários governos que estão construindo regimes distintos, tais como a Venezuela, o Equador e a Bolívia.

Isso não teria acontecido em outra época se a agenda fosse outra e se houvesse um monitoramento permanente aqui na América Latina. Essas mudanças é que

assustam as nossas elites. Às vezes se procura justificar a nova política brasileira pela personalidade do presidente Lula. É fato que ele tinha visão de quem chega e de quem está olhando o mundo a partir de outra ótica e de quem não se assusta facilmente com determinados discursos. O governo está infiltrado, há pessoas que jogam contra a política do próprio governo, ou seja, o grau de coesão para formular uma política externa está debilitado num quadro muito difícil. O mundo se encaminha para a formação de campos de força onde o Brasil não pode se posicionar passivamente, mas tem de agir assertivamente. Os argumentos de que o Brasil não pode fazer política externa por ter assimetrias internas e que não pode fazer integração sul-americana porque existem enormes assimetrias na América Latina não são válidos. O Brasil não tem mais assimetrias do que os Estados Unidos e a Inglaterra tinham quando se tornaram potências, e a América do Sul não é um lugar de tão gritantes assimetrias quando comparada com outras regiões do mundo. O argumento de que não podemos fazer porque as condições não estão dadas é incorreto. Os nossos aliados progressistas, às vezes, parecem pensar que isso vai continuar indefinidamente. Se tivessem convencido Vo Nguyen Giap e Ho Chi Min desses argumentos, eles jamais teriam vencido os americanos e começado uma crise do poder central, na década de 1970, que ainda não terminou.

Maria Claudia Vater: O “jogo das trocas” de Braudel não consegue explicar o processo de acumulação do capital a partir dos próprios mercados. Por sua vez, o poder se acumula pelo próprio exercício do poder. porque pressupõe assimetria e só se tem poder porque se é assimétrico, porque se pode exercê-lo. O processo expansivo parece vir do poder. Digo “parece” porque esta é uma hipótese do núcleo central do programa de pesquisa “Poder Global e Geopolítica do Capitalismo”. É uma tentativa de romper com um modo de olhar estritamente econômico ou com a “paralisia de paradigma”. O problema não é ter paradigmas para analisar o mundo, o problema é acreditar que aquele paradigma é único. Para entender política externa, para entender o sistema interestatal capitalista, para entender o processo de expansão, é importante conhecer o referencial econômico, mas, parece que esse referencial não tem sido suficiente para compreender os movimentos sistema interestatal sobretudo nos momentos de crise. Vários economistas, no auge da crise de 2008, declararam que não conseguiram entender a lógica de como estava funcionando o sistema. Nesse sentido, quando, por exemplo, se coloca a questão da crise da grande potência, deve-se lembrar que, em 1970, quando os Estados Unidos se falou pela primeira vez do declínio americano, nunca houve um processo de acumulação tão grande de poder e de capital do que aconteceu com os próprios Estados Unidos a partir de então. Quando se olha o sistema pela longa duração, as mudanças estruturais são



um pouco mais complicadas. Do ponto de vista de longa duração, o sistema vai continuar funcionando com sua dinâmica própria.

Resumo analítico da mesa 2

- 27) O principal impacto da política externa brasileira sobre o novo modelo de desenvolvimento econômico e social se refere, especialmente, à questão do comércio exterior, em especial ao que diz respeito às relações comerciais do Brasil com a China, à ofensiva chinesa em busca de mercados para seus produtos manufaturados e de garantia de acesso a recursos naturais, minerais e agrícolas.
- 28) A busca chinesa de mercados para suas manufaturas compete diretamente com os produtos brasileiros, em especial, nos mercados tradicionais para os produtos industriais nos países da América Latina e da África e no próprio mercado interno brasileiro, provocando o fenômeno da desindustrialização e da reprimarização da pauta do comércio exterior. Esse processo seria semelhante à chamada doença holandesa, isto é, quando uma demanda intensa por um produto primário provoca um ingresso significativo de divisas que valoriza a moeda nacional, torna mais baratas as importações e mais caras as exportações e, assim, desorganiza a atividade industrial doméstica: ocorre, assim, a desindustrialização.
- 29) Foi analisada de forma crítica a influência dos meios de comunicação sobre a política externa e a resistência das elites tradicionais brasileiras que, segundo um dos painelistas, consideraria o Brasil um país de segunda classe, em relação à nova orientação da política externa brasileira a partir de 2003, que passou a priorizar a América do Sul, a África e a aproximação com os grandes Estados da periferia, o que viria a resultar na formação do Ibas (Índia, Brasil e África do Sul), em 2003, e do Brics.
- 30) Houve interessante debate sobre as relações entre poder global e a geopolítica do capitalismo e a necessidade de examinar a política externa por um ângulo que não seja apenas econômico, mas também político. Nesse debate, discutiu-se a relação entre mercado e capitalismo, em que o capitalismo apareceria como o antimercado, inclusive de acordo com a visão de Fernand Braudel. E se viu como o mesmo estado que pode garantir regras e contratos dentro de um território nacional, pode ser um rompedor das regras a nível internacional, quando ele é uma grande potência, ou seja, os estados que tem capacidade de impor sua vontade mais além de suas próprias fronteiras.
- 31) A relação entre poder e capitalismo tornaria, assim, necessário um pensamento crítico e transdisciplinar que analisasse a acumulação de poder e não apenas a acumulação de capital, pois, para transformar o sistema, seria necessário ter poder.
- 32) De outro lado, argumentou-se que, na própria visão de Fernand Braudel, Estado e capital são interdependentes em uma relação que é inextricável.

- 33) Todavia, na esfera internacional, um Estado nacional não poderia garantir as regras que somente são respeitadas por aqueles Estados que não têm poder para transformá-las ou desobedecê-las.

Mesa 3 - O Brasil e a América do Sul

- 34) O temário comentado, que foi distribuído previamente aos debatedores, além de uma análise dos temas de cada mesa, apresentou questões que deveriam ser, na medida do possível, analisadas e debatidas. As nove questões sugeridas para a terceira mesa, “O Brasil e a América do Sul”, foram as seguintes:
- c) Qual a importância das relações com os países da América do Sul para a estratégia brasileira de desenvolvimento?
 - d) Qual a importância das relações com os países da América do Sul para a estratégia brasileira de política externa?
 - e) Qual é a importância dos países da América do Sul para as relações Sul/Sul?
 - f) Qual é a importância do ingresso da Venezuela no Mercosul?
 - g) Há um risco de exercício de uma política hegemônica pelo Brasil?
 - h) Qual o impacto da emergência política dos povos indígenas para as relações na América do Sul?
 - i) Qual a consequência da concentração de poder em ínfimas elites nacionais e da emergência de partidos progressistas para a política na América do Sul e no âmbito internacional?
 - j) Quais seriam as medidas necessárias para impulsionar a integração regional?
 - k) Como promover uma melhor articulação da América do Sul para atuar no âmbito mundial?
- 35) O painelistas da terceira mesa foi o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ex-secretário das Relações Exteriores e ex-ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos e ex-alto representante geral do Mercosul. O moderador foi Carlos Mussi, diretor do Escritório da Cepal no Brasil, e os debatedores foram o professor Luiz Alfredo Salomão, ex-deputado federal, ex-subchefe executivo da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência, diretor da Escola de Políticas Públicas e Governo, e o professor Raphael Padula, do Núcleo de Estudos Internacionais da UFRJ.
- 36) A apresentação do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães está resumida a seguir.
Há, na América do Sul, dois projetos de integração, talvez três, mas dois seguramente. Um é o projeto americano de integração da América do Sul. Esse projeto americano é compatível com o projeto americano de política externa do ponto de vista econômico e ele se realizou a partir da celebração de acordos de livre-comércio com o Canadá, com



o Chile, com o México, com o Peru, com a Colômbia, com a América Central e com a República Dominicana. Esses acordos somente não se celebraram com o Equador e com a Venezuela porque houve uma mudança de governo e teriam sido celebrados com outros países se não fosse a resistência desses países ao projeto americano de integração da América do Sul na economia americana.

Esse projeto americano é feito com base em um acordo padrão que esses países assinam com pequenas alterações. É quase que um contrato de adesão detalhado, do ponto de vista, inclusive, de políticas internas que são permitidas, compromissos que os americanos chamam de OMC-Plus ou até Nafta-Plus, compromissos que os países assumem no sentido de abrir sua economia, abrir do ponto de vista comercial, dos fluxos financeiros, de não reservar nenhum setor da economia para o capital nacional, de certas regras para não colocar nenhum constrangimento aos investimentos estrangeiros, nem à propriedade intelectual, nem às compras governamentais.

Este é o projeto americano, que, aliás, não se limita à América do Sul. Ele também se aplica a outros países. Os americanos negociam acordos de livre-comércio com países de outras regiões e, assim, têm acordos com a Jordânia, com a Austrália, com a Nova Zelândia, etc.

O outro projeto de integração na América do Sul é o daqueles países que acreditam que é necessária a ação do Estado para promover o desenvolvimento econômico. O projeto americano acredita que a ação do Estado é não só desnecessária como nefasta. O segundo projeto diz que há necessidade de ação do Estado. Este é o caso dos países que compõem o Mercosul, Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e agora a Venezuela. Há um outro projeto que não é propriamente de integração, mas que é um projeto de cooperação econômica, que é o projeto da Alba, comandado pela Venezuela e que inclui Equador, Nicarágua, Bolívia e alguns países do Caribe, como Cuba, São Vicente e Dominica.

Esta é a realidade: um embate permanente entre visões distintas de integração. O golpe no Paraguai, a oposição permanente em relação à Venezuela, em relação ao Equador, em relação à Bolívia, em relação ao próprio Uruguai e a última iniciativa, que é chamada de Arco do Pacífico, que engloba todos os países que celebraram acordos de livre-comércio com os Estados Unidos para formar uma área de livre-comércio entre eles também.

A Alca, o grande objetivo de formação de uma área de livre-comércio nas Américas com a adoção de normas econômicas comuns, estará se formando pela metade, porque o objetivo da política norte-americana é a economia brasileira.

O Brasil é 50% do PIB da América do Sul. Se somarmos Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela, o PIB do Mercosul chega a 70% do PIB da América do Sul.

No caso da Venezuela, o grande objetivo americano é ter acesso às enormes reservas de petróleo que existem na Venezuela, próximas aos Estados Unidos, sem estarem em uma área conflituosa e que, do ponto de vista americano, foram desenvolvidas pelos

Estados Unidos, pelas suas companhias, que, assim como desenvolveram o petróleo no Texas, desenvolveram na Venezuela. A Venezuela tinha um governo que cooperava nesse processo, cooperava e dele se “beneficiava”.

Quando se fala aqui de política na América do Sul, de relações com a China, de relações com a Europa, com os Estados Unidos, da economia brasileira, é preciso lembrar que a economia brasileira é uma economia permeada pelo capital estrangeiro, chegando hoje às áreas de saúde, de educação, de advocacia. Esta é uma questão importante do ponto de vista do desenvolvimento econômico, em especial quando falamos de novo desenvolvimento.

A presença das empresas multinacionais é importante para analisar o desenvolvimento e o comércio na América do Sul. Assim, muitas vezes, ao não se levar em consideração a realidade, falamos de coisas míticas, de empresas brasileiras se digladiando com empresas argentinas, quando, na verdade, são empresas multinacionais que se estão defrontando.

Essa questão tem relevância para outros temas importantes da política de desenvolvimento, tal como a diversificação da pauta de exportações. O Brasil não diversifica a sua pauta de exportações para a China e para a Europa porque as empresas que produzem no Brasil, nos setores industriais mais dinâmicos, são empresas multinacionais que têm um planejamento em nível mundial e que decidem o que vão exportar para um país, o que vão exportar para outro, etc. Essas mesmas empresas exportam para os Estados Unidos, mas não exportam para a Europa e para a China, quando se sabe que os Estados Unidos são talvez o mercado mais competitivo do mundo. Uma empresa chamada “brasileira”, ao conseguir exportar para os Estados Unidos, deveria conseguir exportar para a Europa e para a China. O Brasil é uma economia que se transformou em uma plataforma de produção de grandes empresas, principalmente, para seu mercado interno e para o mercado regional, com um setor estatal importante de grandes empresas, como o BNDES, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica, a Petrobras, a Vale do Rio Doce etc., que, aliás, hoje não existiriam se o acordo da Alca tivesse sido assinado. O Brasil é uma economia que está, de fato, sujeita a um planejamento multinacional de fora.

Outra queixa frequente é de que as empresas brasileiras não investem em ciência e tecnologia. Em realidade, elas investem, apenas não investem no Brasil. As megaempresas multinacionais instaladas no Brasil têm seus laboratórios de pesquisa em seus países de origem e investem somas vultosas em pesquisa tecnológica, além de financiarem programas de pesquisa básica em suas universidades.

O tema do investimento estrangeiro é fundamental para a política de desenvolvimento. Os compromissos que o Brasil assumiu na Rodada Uruguai dificultam, hoje, adotar certas medidas de orientação do capital estrangeiro. No momento, existe uma situação de grande confusão e nenhum país está obedecendo de forma integral às regras da



Organização Mundial do Comércio. Assim, não há uma cobrança mais vigorosa em relação ao Brasil porque ninguém está obedecendo às regras. Se não fosse assim, se não houvesse uma situação de anormalidade econômica, não teria sido possível adotar políticas como a recente redução do IPI, sobre automóveis, pois elas não são permitidas pela Organização Mundial do Comércio.

Caso a confusão internacional persista, ela é que vai permitir o desenvolvimento, assim como ocorreu à época da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, que permitiu o desenvolvimento da economia brasileira.

Os grandes desafios são a disciplina do capital estrangeiro e a política para aproveitar o enorme incremento das exportações de matérias-primas e promover o processamento das matérias-primas e, assim, transformar a estrutura produtiva brasileira. Desenvolvimento significa transformação da estrutura produtiva da sociedade. Sociedade é um termo genérico. Na realidade, existem unidades produtivas que produzem os bens. A transformação da estrutura produtiva, o seu avanço para estágios mais adiantados do ponto de vista tecnológico, a produção de bens mais sofisticados feitos com custos menores e em número maior de bens, isso é o desenvolvimento.

Há todo um aspecto social do desenvolvimento que cria o mercado. Há um aspecto social, de justiça, de solidariedade e tudo isso é importante, mas é importante também criar o mercado, incluir as pessoas no mercado maior que permita empresas maiores.

No caso do Brasil, a questão que se coloca do ponto de vista da América do Sul é uma questão delicada devido às assimetrias que existem entre os países da América do Sul e de cada um deles em relação ao Brasil. Qualquer país da América do Sul é muito menor que o Brasil em tudo, mas também é menor em termos de economia. As nossas empresas são maiores do que as suas empresas. Então, as nossas empresas diante das limitações do mercado interno, a partir de certo momento, se dirigem para o exterior, não porque o mercado interno, do ponto de vista de população, esteja esgotado, mas, do ponto de vista econômico, pode estar esgotado em certos setores. São 13.700 mil famílias no Bolsa-Família que, evidentemente, não são consumidores de automóveis nem de eletrodomésticos. As empresas brasileiras maiores, ao se dirigir para o exterior, se dirigem inicialmente para sua vizinhança, que é o local mais familiar. Elas passam a ter uma presença importante em determinados setores da economia de países vizinhos.

As empresas se tornam importantes em certos setores, mas não “ocupam” o sistema político do outro país. O sistema político continua a ser nacional e, em certos momentos, o sistema político pode resolver mudar as regras do jogo econômico, por exemplo, a legislação tributária, e resolve tributar as remessas de lucros. Isso afeta as empresas brasileiras que estão lá e remetem lucros para o Brasil. Pode ocorrer de as empresas brasileiras se dirigirem à embaixada brasileira e reclamarem da legislação, que é injusta, que o governo local é arbitrário, socializante, que fez uma legislação que as prejudica. A

embaixada tenta argumentar junto ao governo local e o governo local pode resistir aos argumentos da embaixada brasileira.

A situação se torna mais complexa e a Embaixada comunica ao governo brasileiro, que, por sua vez, pode ter a tentação de intervir não pela força militar, mas de intervir no processo político.

Essa hipótese não é para os tempos atuais, inclusive, porque o número de grandes empresas brasileiras é pequeno. As grandes empresas brasileiras que estão em outros países da América do Sul são a Vale, a Gerdau, a Petrobras, o Banco do Brasil e a Coteminas e outras. Não se pode ver a Ford do Brasil, nem a General Motors do Brasil, nem a Fiat do Brasil, porque essas empresas não são brasileiras, são estrangeiras. Se não fosse assim, a presença brasileira nesses países seria enorme e as questões seriam difíceis.

Um comentário sobre poder e capital. O Estado é um conjunto de normas, de agências, que organizam a sociedade. Não existe capitalismo sem Estado. Essas regras são ditadas pelas classes hegemônicas. Então, são as classes hegemônicas que organizam o seu poder no Estado. O poder tem um nome, ele se exerce pela polícia, pela força armada. O poder se expressa pela força policial do Estado, com todo o seu aparato e das Forças Armadas, quando necessário, como no caso da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), no Rio de Janeiro. O poder é a capacidade de impor a vontade (seus interesses) pela persuasão, pela pressão e pela coesão, de parte de quem controla o Estado, que são as classes hegemônicas que fazem a legislação que interessa aos seus interesses, que são a acumulação de capital e de poder para aumentar sua própria capacidade de enquadrar a sociedade e de fazer as pessoas trabalharem. Ninguém se “sente” forçado a trabalhar, mas experimentem fazer uma greve para ver se o Estado imediatamente não se mobiliza, porque parar de trabalhar significa deixar de originar a chamada mais-valia, a acumulação do capital deixa de existir.

O poder e o capital estão profundamente entrelaçados na atual fase do capitalismo, assim como estavam antes no capitalismo mercantil e mesmo antes no Estado feudal e mesmo na época de Roma e dos faraós já havia Estado. O faraó, os nobres egípcios e todas as classes hegemônicas posteriores até hoje enquadravam e enquadram a população para trabalhar. Depois as pessoas se acostumam a trabalhar ou podem até ficar desempregadas, mas não podem “se desempregar”, não podem paralisar o trabalho, o que é diferente. Podem ficar desempregadas, mas não trabalhar não podem.

O modelo de desenvolvimento brasileiro poderá avançar incorporando a massa excluída, mas ele não pode avançar na celeridade necessária para alcançar os níveis de desenvolvimento necessários para superar o subdesenvolvimento, que é uma questão relativa em relação aos países altamente desenvolvidos. Essas questões são muito interligadas por causa da formação dos grandes blocos de poder, das negociações internacionais e, assim, há grande importância de o Brasil fazer parte de um bloco regional.



- 37) O professor Luiz Alfredo Salomão, que participou da mesa 3 como debatedor, fez os seguintes comentários sobre a apresentação do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que se encontram resumidos a seguir.

A América do Sul é o nosso entorno estratégico. Estamos cercados pelos países sul-americanos e vivemos durante décadas de costas para eles, com quem tínhamos relações nem sempre cordiais, mas com quem não tínhamos maiores interesses. Nossa visão estava voltada para a Europa, que era metrópole, depois para os Estados Unidos. Houve uma época de grande atenção para o Japão durante a ditadura militar, mas isso se desfez. O interesse que o governo Geisel e outros governos militares deram ao Japão era muito superior à atenção que davam à América do Sul.

Foi no início dos anos 1980 que a América do Sul passou a ser o objeto prioritário da nossa política externa. A política externa elegeu a América do Sul, e a integração da América Latina se tornou um objetivo inscrito na Constituição brasileira.

A política externa é uma política pública fundamental. A política externa brasileira atualmente está em transição. O governo Dilma não declara isso, mas a prioridade em relação à América do Sul não é mais a mesma do governo Lula. O foco das atenções de nossa chancelaria e de nossa diplomacia presidencial não é mais o conjunto dos países da América do Sul, nem mesmo o Mercosul. Em função da crise, é “natural” que o governo deixe de lado a questão da América do Sul e dedique mais tempo e atenção aos países centrais e à China.

Não estamos mais atuando como um bloco talvez por conta das idiosincrasias do governo argentino, do governo venezuelano. O Brasil atuou de maneira rápida no caso do golpe no Paraguai, porém não há nenhum momento do exercício da diplomacia brasileira nos dois últimos anos que possa denotar uma prioridade para a América do Sul. O fato de atuar de forma isolada na arena diplomática internacional significa que o Brasil está mais vulnerável do que quando tentava atuar em bloco. Não há prioridades claras neste momento. Há uma enorme preocupação com a crise. Foi esta preocupação que provocou uma mudança radical na política econômica, no início em 2011, que se revelou desastrosa.

O Brasil chegou perto da recessão no primeiro trimestre desse ano, o que gerou um crescimento medíocre do PIB. A presidenta sabe que, se continuar com resultados medíocres, dificilmente se reelegerá. É preciso gerar crescimento econômico, é preciso manter uma dinâmica do emprego favorável, o que está ameaçado de não acontecer se a política econômica não for corrigida.

As relações do Brasil com seus vizinhos sul-americanos deveriam ser examinadas de quatro pontos de vista: econômico, tecnológico, político e militar. No caso da tecnologia, temos uma evidência de que o Brasil não se preocupa com seus vizinhos. Na questão da infraestrutura, o Brasil não consegue promover o desenvolvimento da sua infraestrutura e,

portanto, não pode tentar fazer a integração com os vizinhos. A nossa política energética mudou de foco. A Petrobras abandonou os investimentos que fez em todo o continente sul-americano a partir da compra da Pérez Companc argentina, mas o mesmo vale para as estradas, para as hidroelétricas, etc., onde quem comanda os investimentos são as empresas de engenharia, as grandes empreiteiras. O BNDES segue “atrás” das empresas, financiando a exportação de serviços, mas isso não é uma política do Brasil.

No campo político, não há nenhum esforço de solidificação do bloco sul-americano para sua atuação conjunta no contexto internacional. No campo militar, houve um esforço de criar um fórum que funciona bem.

No campo científico e tecnológico, o foco do Brasil está longe da América do Sul. Os programas que já existiam, tais como o Pró-Sul e o Pró-África, não evoluíram.

O foco do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e do Ministério da Educação são os países centrais. O programa Ciência sem Fronteiras não dá atenção à América do Sul e não há nenhum esforço de integração efetiva na produção científica e tecnológica da região.

- 38) O professor Raphael Padula, que participou da mesa 3 como debatedor, fez os seguintes comentários sobre a apresentação do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que se encontram resumidos a seguir.

A crise de 2008 serviu para afastar do imaginário sul-americano a ideia de que havia um modelo de integração europeu a ser copiado na América do Sul. Não há um único modelo europeu, e o atual modelo de renúncia da soberania monetária e baseado em supranacionalidade não seria um projeto conveniente para a América do Sul. O documento da Cepal de 1959 falava da importância do mercado regional para que os países da região tivessem escala suficiente para desenvolver indústrias mais sofisticadas. Nesse sentido, os países maiores como o Brasil teriam um papel especial, abrindo o seu mercado para importar produtos regionais e promovendo o desenvolvimento da industrialização dos outros países.

O Brasil sofre de uma dualidade geográfica que tem implicações geopolíticas. É um país, ao mesmo tempo, continental e marítimo, tem uma frente terrestre e uma frente marítima. O entorno estratégico do Brasil não é somente a América do Sul, mas alcança a sua fronteira oriental, alcança a costa ocidental da África, e isso mesmo antes de o pré-sal ter sido descoberto. Nesse sentido, é importante que o Brasil promova o desenvolvimento dos países da América do Sul e traga-os para sua esfera de influência, o que é importantíssimo para afastar a influência econômica, política e ideológica de potências externas à região. É interessante para o Brasil promover o desenvolvimento do seu entorno não apenas por uma política externa de “generosidade”, mas para promover um entorno estratégico sul-americano mais seguro e mais afastado da projeção política, econômica e ideológica de potências externas. A relação do Brasil com a América do Sul é importante no sentido da segurança e também para ter uma voz mais influente no âmbito internacional.



O Brasil e a América do Sul, pelos recursos que contêm e pela sua posição geográfica, estão inevitavelmente inseridos na competição interestatal que tende a se acelerar, principalmente, com o crescimento de potências emergentes como a China e a Índia, além da atuação das potências tradicionais. Na Bacia do Pacífico, há uma crescente atuação dos Estados Unidos e da China, inclusive, por meio de acordos importantes, como são o Acordo de Integração Profunda do Pacífico e o Acordo do Arco do Pacífico, que inclui Chile, Peru, Colômbia e México. Eles são o vetor de uma penetração que vem via Bacia do Pacífico. O Brasil e a América do Sul, por estarem no Hemisfério Ocidental e no Hemisfério Sul, estão localizados em uma área de interesse geoestratégica dos Estados Unidos, anunciada desde os países fundadores. É uma área em que nenhuma potência ou coligação de potências deve desafiar a hegemonia de Washington. Sofremos o assédio vindo do Pacífico e o assédio vindo de cima, da grande potência do Norte. No Atlântico Sul, temos a importância estratégica dos seus recursos, a sua importância como um eixo de articulação comercial mais estável e seguro para as grandes potências. Temos uma pressão competitiva vinda do Atlântico Sul, uma crescente atuação da China e dos Estados Unidos no Golfo da Guiné. Não se pode esquecer o cordão de ilhas que vai de Ascensão até as Malvinas e que dá à Inglaterra o controle do Atlântico Sul. A Antártica e o Canal de Beagle são importantes e aí há também uma pressão, uma competição vinda do Sul, ainda mais que o acordo sobre a Antártica vai expirar em breve.

A América do Sul e o Brasil estão, inevitavelmente, inseridos nessa pressão competitiva global. Se o Brasil quiser vim a ser um ator global, inevitavelmente, terá de estar inserido nesse sistema interestatal competitivo. Para pensar a questão do seu desenvolvimento, o Brasil tem de pensar em questões de segurança, em questões militares, em uma base industrial de defesa, em uma Marinha capaz de mobilidade, em poder dissuasório.

O Brasil é o único país dos Brics, além da África do Sul, que não tem poder dissuasório nuclear. O Brasil tem de pensar como grande potência, em ter um poder militar adequado às suas pretensões. Nesse sentido, segurança e desenvolvimento devem ser pensados de forma conjunta, não da forma como foi pensado durante a Guerra Fria, de segurança em relação ao inimigo “interno”. A agenda que os Estados Unidos querem impor ao Brasil é de que o inimigo é o narcotráfico e o terrorismo, ou de que devemos dar prioridade às questões de direitos humanos. Todavia, na questão da segurança, o grande inimigo não é interno. A questão da segurança e do desenvolvimento envolve os interesses das grandes potências, e o Brasil deve identificar convergências e divergências políticas e potencializar as alianças para atuar no âmbito internacional.

Na América do Sul, não prevalece uma visão única entre os países, não há um *hegemon* regional ou um bloco regional coeso. A América do Sul abre muito espaço para a projeção de potências de fora da região.

O papel da infraestrutura não é apenas econômico, de interligar mercados. A infraestrutura no sentido dos transportes tem papel importantíssimo no domínio político do espaço. Um espaço carente de integração de transportes é um espaço mais vulnerável à penetração externa e a movimentos fragmentários. A energia é importantíssima não só pela questão econômica, mas pelo papel de se ter autonomia estratégica em um bem que é fundamental não só para o seu desenvolvimento. As máquinas militares se movem com o petróleo e o petróleo continuará sendo importante. A infraestrutura tem sentido estratégico além de econômico. A IIRSA impôs uma visão baseada no regionalismo aberto, não integrou a região e o grande desafio é tentar reverter essa situação com o Conselho de Infraestrutura e Planejamento da Unasul. O Cosiplan é um grande desafio, mas, mesmo no Cosiplan, o Brasil enfrenta a atuação de outros países, com a lógica da IIRSA, os países da Costa do Pacífico, Chile, Peru, Colômbia, que querem a integração do “regionalismo aberto” porque desejam desempenhar o papel de centro logístico na integração do Brasil e do Mercosul com a China. Nesse sentido, ideias boas como corredores bioceânicos acabam se tornando ruins porque acabam servindo para exportação de nossos bens primários e corredores de importação para bens americanos, chineses, etc., aprofundando nossa condição periférica.

Em termos econômicos e militares, o Conselho de Defesa Sul-americano da Unasul enfrenta um desafio importante, que é impor a agenda que deve ser a agenda sul-americana, ou seja, criar uma base industrial de defesa sul-americana, de propor que os países da América do Sul persigam conjuntamente seus objetivos de segurança e não a agenda dos Estados Unidos. Brasil e Argentina têm convergência de interesses no Atlântico Sul e devem articular isso por meio do Conselho de Defesa Sul-Americano. No Conselho de Defesa, se discute igualmente se o que deve prevalecer é a agenda do narcotráfico e do terrorismo ou uma agenda voltada para ameaças de potências externas.

O moderador Carlos Mussi informou que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação está desenvolvendo um projeto com o CGEE e que a Cepal criou um comitê de ciência, tecnologia e inovação da região, semelhante ao que ela tem para estatística, ou seja, para criar uma institucionalidade da cooperação. O escritório da Cepal está organizando um curso com o apoio do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação para gestores de ciência e tecnologia nos países da América do Sul.

Debate geral

Samuel Pinheiro Guimarães: Apesar de estar, de forma geral, de acordo com o comentário sobre a mudança de prioridades da política externa em relação à América do Sul, lembro que, apesar dessa mudança, no governo da presidenta Dilma, se tomou a decisão mais importante do ponto de vista da integração que foi o ingresso da Venezuela



no Mercosul. Essa decisão foi extremamente importante do ponto de vista econômico e político, pois o ingresso da Venezuela no Mercosul afeta a política americana para a Venezuela, que é uma política de “mudança de regime”, por qualquer forma que seja, o que inclui golpe de Estado. A política americana de promover a “mudança de regime” tem como objetivo fazer com que a Venezuela volte a ser uma “província petrolífera” americana, como o Texas e outras regiões.

Ao ingressar a Venezuela no Mercosul, houve um avanço extremamente importante na constituição de um bloco sul-americano porque esse ingresso favorecerá a inclusão do Equador e da Bolívia, devido aos laços desses países com a Venezuela e o fortalecimento do projeto de integração do Mercosul.

Todavia, as grandes estruturas burocráticas brasileiras, tais como os ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação, de Relações Exteriores, da Fazenda, do Planejamento, continuam a ter sua atenção prioritária voltada para os centros tradicionais e não para a América do Sul.

Fernando Sarti: O avanço do processo de integração pressupõe uma liderança, seja ela econômica ou política, e seria importante avaliar se o Brasil está preparado para ser esse líder regional.

A China já tem uma participação em termos de comércio dentro da América do Sul maior que a do Brasil. A própria internacionalização de empresas brasileiras na região criaria uma estrutura complementar e que acabaria criando um fluxo de comércio e uma proteção natural em relação à “invasão” chinesa. Nos últimos dez anos, o Brasil se tornou fortemente superavitário com os países da região. O Brasil não está desenvolvendo aquela cultura de crescimento solidário, ou seja, uma geopolítica solidária, como, por exemplo, a China faz com sua região. Com todos os problemas, a China é superavitária, com 400 bilhões de dólares com o mundo, mas o crescimento chinês acaba estimulando o crescimento regional. O Brasil parece ir na direção oposta. O nosso crescimento não estimularia o crescimento regional, mas sim o contrário.

Samuel Pinheiro Guimarães: O Chile, o Peru, a Bolívia, a Venezuela e o Equador são economias primário-exportadoras. O aumento da participação dos primários na pauta exportadora tem a ver com o fato de que os produtos manufaturados não aumentaram tanto em preço, mas os primários aumentaram. Em termos de percentagem, isso, necessariamente, aumenta a participação dos primários.

A integração se faz de várias formas e, na parte comercial, a possibilidade de troca é maior entre países industrializados, pois a gama de produtos a exportar é muito maior. Quando os parceiros são principalmente produtores primários, o que ocorre é que, como o Brasil também é um grande produtor de produtos primários, mas também exportador de manufaturas, acentua-se o desequilíbrio comercial. O fato é que a oferta exportável equatoriana e de outros países é limitada e, ainda por cima, semelhante à brasileira.

Quando o Brasil produz os mesmos produtos de forma menos competitiva, surge uma pressão protecionista extraordinária.

É preciso, assim, promover o desenvolvimento industrial dos países da região, o que é do nosso interesse por razões econômicas e políticas. O Brasil é um grande mercado para os poucos produtos manufaturados desses países, que, inclusive, não podem competir em nível mundial porque não têm as dimensões e os custos necessários.

O Brasil se tornou um grande fornecedor de créditos para esses países, que têm uma carga tributária muito baixa, o que dificulta realizar obras de infraestrutura. Então, o Brasil se tornou um grande fornecedor de recursos para projetos em toda a área de infraestrutura. A obra que vai revolucionar a economia do Paraguai é a construção da linha de transmissão entre Itaipu e Assunção, pelo Focem, onde o Brasil colocou 500 milhões de dólares a fundo perdido.

A questão da liderança é complexa. Nenhum país se proclama líder e os demais o seguem. A realidade é o contrário. Os outros países chamam e solicitam ser liderados.

Mencionou-se que o Brasil não teria recursos para investir em defesa. Na realidade, quando se investe na indústria de defesa, está-se investindo na indústria siderúrgica, na indústria de telecomunicações, na indústria de tecnologia da informação, na indústria de vidros, de pneumáticos, em todas aquelas indústrias vinculadas e que estão gerando empregos e impostos. O investimento na área de ciência, tecnologia e defesa pelo Estado está de acordo com as regras da OMC. A despesa militar é semelhante à despesa com qualquer atividade econômica, emprega pessoas, paga salários, gera demanda. Depende de vontade política o Brasil organizar o seu espaço geopolítico. Se o Brasil se desenvolve e os outros países não se desenvolvem, surgem tensões sociais, eventualmente políticas e as migrações aumentam. Enquanto as migrações são de baixa intensidade, a xenofobia não se manifesta, mas, quando ela se torna de grande intensidade, a probabilidade de xenofobia aumenta.

O Brasil não exporta para lugar nenhum, quem exporta são as empresas. 90% do comércio do Mercosul são um comércio entre Brasil e Argentina, e entre 40% e 60% desse comércio correspondem à indústria automobilística. Esse comércio é todo “administrado” e grande parte do resto também é. Quem faz o comércio exterior brasileiro além de Petrobras, Vale, etc., são as megaempresas multinacionais. Se quisermos diversificar a pauta de exportações, é necessário disciplinar o comércio exterior feito pelas multinacionais, como foi feito no passado com o Beflex, que foi quando surgiu a expansão brasileira na área de exportação de produtos manufaturados. Se não administrar o comércio dentro da América do Sul, se ele continuar “livre”, pois ele, na realidade, não é livre, porque são as multinacionais que organizam este comércio, e da forma atual como está organizado, ele não poderá contribuir para o desenvolvimento da região.



Luiz Alfredo Salomão: Não há nenhuma vergonha em exportar *commodities*. A soja brasileira tem mais tecnologia da Embrapa do que os automóveis que exportamos para a Argentina. Essa tecnologia não é nossa. O Brasil está “reprimarizando” as suas exportações devido à política cambial que é absolutamente suicida para o nosso comércio exterior.

A política brasileira de comércio exterior, e um pouco das relações exteriores, está muito influenciada pelo capital estrangeiro, e a presença do capital estrangeiro no Brasil mudou radicalmente. O censo do capital estrangeiro de 2010, feito pelo Banco Central do Brasil em 2011, mostra que o capital estrangeiro está basicamente nos serviços, principalmente nos bancos. Entre os dez maiores bancos, quatro são estrangeiros e os dois maiores bancos privados têm presença expressiva do capital estrangeiro e sabemos que a banca tem uma forte influência na política econômica.

O Brasil tem recursos suficientes para liderar a política regional, mas isso somente ocorrerá se houver uma prioridade real. Isso não está difundido na sociedade brasileira. Uma meta de política externa que não é aceita pela Fiesp não é uma política da sociedade. A visão de que desenvolver o seu entorno estratégico favorece o desenvolvimento brasileiro não é a visão majoritária. É difícil liderar a região se a sociedade não está convencida de que isso é bom para a sua estratégia de desenvolvimento.

O governo poderia se preocupar menos com a crise internacional ou poderia integrar na sua estratégia para o enfrentamento da crise internacional os vizinhos sul-americanos. O Brasil poderia liderar politicamente a região para enfrentar a crise que vai afetar todo o mundo e a região de forma mais ou menos igual, porque todos os países são exportadores de produtos primários, todos são prisioneiros do mercado de *commodities*, que, por enquanto, está muito favorável, mas que pode virar.

Raphael Padula: Na doutrina geoestratégica dos Estados Unidos, há uma primeira linha de defesa que é a sua atuação na Eurásia; uma segunda linha, que é o domínio das ilhas transoceânicas e da passagem pelos oceanos. A sua terceira linha não em prioridade, mas em sentido de amplitude geográfica, é a sua hegemonia hemisférica.

Pode haver uma atenção em relação à região às vezes maior, às vezes menor, mas está sempre presente o objetivo de domínio, que é irrevogável e inquestionável. Não há déficit de atenção dos Estados Unidos. Brzezinski, em seu livro *Visão estratégica*, diz que a China e os Estados Unidos têm uma proximidade muito grande por causa da questão das reservas. A forma de os Estados Unidos se defrontarem com a China vai ter que ser diferenciada. Na América do Sul, com governos mais progressistas, qualquer atuação mais explícita dos Estados Unidos pode acabar levando a um movimento reativo mais coeso por parte dos governos da região.

Os Estados Unidos não deixaram de dar atenção à nossa região, como comprova a sua política de celebração de acordos de livre-comércio e a atuação de empresas estrangeiras.

A liderança do Brasil, o maior país da região, se torna difícil quando ele tem como prioridade uma meta de inflação baixa, um superávit primário altíssimo, e é um dos países que menos cresce na região e, assim, não consegue impulsionar o desenvolvimento dos outros países.

A questão do BNDES e da integração apresenta vários desafios, complexidades e contradições. Foi criado um departamento sobre a América do Sul, mas acabou por ser extinto. O BNDES não tem visão estratégica em sua política de financiamento e pode até financiar um projeto que favorece as importações chinesas, desde que uma empresa brasileira apresente um projeto que o governo tenha aceitado.

Resumo analítico da mesa 3

- 39) A análise e os debates sobre os diferentes aspectos da situação da América do Sul e das relações do Brasil com seus vizinhos, temas que, aliás, emergiram em quase todas as apresentações e debates, se iniciaram com a afirmação de que existem hoje duas políticas para a integração da América do Sul.
- 40) A primeira delas é a política dos Estados Unidos para a integração da América Latina. Essa política se iniciou quando foi proclamada a Doutrina Monroe, em 1823, e prosseguiu sempre como um objetivo central e permanente da política exterior americana, qual seja, a integração de todos os países das Américas em uma única economia, regida pelas mesmas regras que, de forma geral, correspondem ao pensamento neoliberal de livre movimentação de bens, serviços e capitais (com exclusão, naturalmente, do setor agrícola e da livre movimentação do trabalho) e de redução do Estado ao mínimo.
- 41) Em período mais recente, essa estratégia se implementou com o acordo de livre-comércio dos Estados Unidos com o Canadá, em 1987, seguido do *Nafta* (*North American Free Trade Agreement*), em 1994, e do lançamento das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), em dezembro de 1994.
- 42) As negociações para a formação da Alca fracassaram em Mar del Plata, em 2005. Mas o objetivo político-econômico norte-americano permaneceu. Os Estados Unidos negociaram acordos bilaterais de livre-comércio com o Chile, o Peru, a Colômbia, os países da América Central, realizando bilateralmente o que não haviam conseguido multilateralmente devido, especialmente, à resistência argentina e brasileira.
- 43) O tipo de acordo de livre-comércio promovido pelos Estados Unidos, caso celebrado com o Brasil, afetaria diretamente o novo modelo de desenvolvimento. Os compromissos assumidos nesse tipo de acordo acarretam, de fato, a redução ou a eliminação da capacidade do Estado de fazer política econômica, determinam a privatização das empresas estatais e a liberalização do comércio exterior e, finalmente, consolidam na legislação interna dos países normas de liberalização total da atividade econômica e de livre acesso e movimentação dos capitais estrangeiros.



- 44) Tendo em vista que o livre-comércio (e a livre movimentação de capitais) é um objetivo permanente da política externa americana, conforme enunciado e repetido sem cessar em todos os seus documentos de política externa, continuam os Estados Unidos a tentar atrair outros países da América do Sul, como o Uruguai e o Paraguai para a negociação de acordos desse gênero, o que teria como primeiro resultado o fim do Mercosul e fortalecer os setores da sociedade brasileira que defendem uma integração da economia brasileira, uma absorção do Brasil na economia, e no sistema político, dos Estados Unidos.
- 45) Não é necessário enfatizar o efeito do livre-comércio nas Américas sobre o novo modelo de desenvolvimento, a política externa e as relações do Brasil com o Sul.
- 46) Ao lado da estratégia norte-americana de criar uma grande zona econômica nas Américas, desenvolve-se a estratégia de criação de um mercado comum sul-americano a partir do Mercosul, de sua união aduaneira e dos seus mecanismos de cooperação econômica, tais como o Focem e, de certo modo, o Banco do Sul. A Unasul, a Alba e a Celac se encontram também nesse conjunto de iniciativas de coordenação e de cooperação entre os países subdesenvolvidos das Américas.
- 47) Outro tema de grande interesse e objeto de debate foi o da atuação do Brasil por meio do BNDES como instrumento de integração econômica, em especial da infraestrutura, da América do Sul.
- 48) A atuação do BNDES, desde o seu início, em 2003, em cumprimento à prioridade definida pelo presidente Lula em seu discurso de posse, foi feita obedecendo a uma “política de pactuação” com os países da América do Sul, de forma a respeitar seus interesses e de modo distinto ao que ocorreu com a criação da IIRSA, patrocinada pelo BID. Assim, os projetos que vieram a ser financiados pelo BNDES para obras de infraestrutura nos países vizinhos da América do Sul foram de interesse de seus governos e sem nenhuma condicionalidade.
- 49) Algo importante no debate sobre a política do Brasil na América do Sul é o fato de que, segundo um dos debatedores, já existir um grupo de empresários que “descobriu” que a política sul-americana do Brasil o beneficia, o que provoca um confronto desses empresários com outros setores empresariais que se opõem a essa política, principalmente, por razões ideológicas ou por não terem interesses comerciais e de investimentos na região. O lócus dessa contradição e onde o conflito de interesses se manifesta de forma mais clara é na Fiesp.
- 50) Nos debates sobre a política externa brasileira na América do Sul, foi enfatizado o fato de ser a América do Sul o nosso entorno estratégico. Tal situação faz com que a América do Sul mereça uma atenção prioritária, em contraste com o que ocorria no passado, nos anos 1980 e 1990, quando o principal foco de atenção da política externa brasileira teriam sido as relações com os Estados Unidos e a Europa.
- 51) No governo Lula, essa prioridade se modificou, e a política externa passou a ter como seu foco principal a América do Sul e, em segundo lugar, a África.

- 52) Hoje, a política externa brasileira estaria em um momento de transição em que a primeira prioridade teria deixado de ser a América do Sul e passaria a ser a crise econômica em seus múltiplos aspectos, desde o impacto sobre o comércio exterior e seus reflexos internos até o “tsunami de dólares”, o protecionismo e as políticas internas para proteger o nível de atividade e o emprego. Esse foco na crise econômica poderia ser considerado natural.
- 53) Teria havido, porém, segundo outros participantes, em realidade, uma mudança de eixo da política externa, que o governo, todavia, não teria explicitado. Por outro lado, a redução da “atividade” política brasileira na região contribuiria para que os países da América do Sul tenham passado a atuar de forma isolada e não como um bloco, contexto em que a reação unânime ao golpe de Estado no Paraguai, tanto no Mercosul quanto na Unasul, teria sido uma exceção.
- 54) Segundo um dos debatedores, a política externa brasileira estaria sem prioridades claras e definidas e, ao atuar de forma isolada, nos exporia e alienaria nossos vizinhos da região em relação a nossos interesses e objetivos.
- 55) A própria política econômica, voltada para o combate aos efeitos da crise e centrada no mercado interno, com grande preocupação quanto ao equilíbrio orçamentário e ao controle da inflação, levaria ao lento crescimento da economia e contribuiria para reduzir a importância da América do Sul na estratégia geral do governo, se não na retórica, certamente na prática.
- 56) No debate sobre a América do Sul, surgiu a questão da dualidade estratégica brasileira como país que é, ao mesmo tempo, continental e marítimo. A América do Sul e a África Ocidental constituiriam o entorno geopolítico mais amplo do Brasil.
- 57) O principal interesse estratégico brasileiro em promover o desenvolvimento econômico dos países de seu entorno, segundo um dos debatedores, seria afastar a influência de outras potências e promover um entorno estratégico mais seguro para o Brasil.
- 58) Essa questão de um entorno mais seguro que poderia parecer remota, na realidade, não o é quando se consideram, por exemplo, as iniciativas de Chile, Colômbia, Peru e México no sentido de celebrar um acordo de integração mais profundo, que é apresentado por alguns analistas como um contraponto ao Mercosul. Essa ação estratégica, econômica e política que afeta os interesses brasileiros ocorre do lado do Pacífico.
- 59) Do lado do Oceano Atlântico, é necessário ressaltar a importância dos recursos estratégicos, em especial o petróleo, que se encontram no Golfo da Guiné, no cordão de ilhas e das instalações na Antártica que dão ao Reino Unido o controle político e militar do Atlântico Sul, que compartilha com os Estados Unidos, como mostra a cessão da ilha de Ascensão, e a estreita cooperação que o Reino Unido recebeu dos Estados Unidos na Guerra das Malvinas.
- 60) Assim, se encontra o Brasil pressionado pelo Pacífico e pelo Atlântico, situação que, se hoje pode parecer menos importante, pode vir a se tornar muito preocupante.



- 61) Se o Brasil quiser se tornar um ator global ou se vier a se tornar um ator global, ele se encontrará inserido em um sistema altamente competitivo que tem como uma de suas facetas a militar.
- 62) Terá o Brasil de pensar em construir uma base industrial de defesa, um poder dissuasório, ter um poder militar adequado a suas dimensões geográficas, populacionais e produtivas e as suas aspirações políticas, no sentido da promoção e defesa de seus interesses que se tornam cada vez mais internacionais. O inimigo deste poder não é interno, mas externo; não é atual, mas sim potencial.
- 63) Em regiões como a América do Sul, onde não há um poder hegemônico ou um bloco coeso de países, surgem oportunidades para a ação de potências externas à região, o que, aliás, já se verifica de há muito.
- 64) A estratégia de financiamento pelo Brasil da construção da infraestrutura regional tem objetivos não só econômicos, mas também políticos, de domínio político do espaço, na medida em que, de um lado, os laços de cooperação econômica (comércio, investimentos, etc.), para se estreitar e se aprofundar, dependem dessa infraestrutura física e, de outro lado, porque são esses laços que contribuem para a aproximação política entre os países da região e que podem tornar mais permanente e eficaz sua atuação internacional conjunta.
- 65) Uma preocupação que surgiu nos debates se refere à ideia de que o avanço do processo de integração dependeria de uma liderança, que não viesse a ser taxada de subimperialista, para a qual talvez o Brasil não estivesse preparado, em especial, no atual momento em que tem de enfrentar a competição chinesa nos mercados sul-americanos.
- 66) O Brasil, nos últimos dez anos, teve uma posição em extremo superavitária com os seus vizinhos no comércio em geral e, em especial, de manufaturas, ao contrário do que ocorreu com a China em suas relações de comércio e de investimento com os países de sua região. Seria necessário para o Brasil abrir o seu mercado para os países vizinhos de forma a pelo menos tornar o comércio menos desequilibrado e aumentar o interesse desses vizinhos por laços mais sólidos e duradouros com a economia brasileira.
- 67) Foi discutida também a importância crescente das megaempresas multinacionais nas distintas economias da América do Sul e seus efeitos sobre o desenvolvimento e sobre o comércio exterior da região.
- 68) Uma primeira observação é que essas empresas multinacionais procuram estabelecer o Brasil como o seu centro de operações na América do Sul e de fornecedor para os demais países da região, o que afeta as possibilidades de desenvolvimento industrial desses países e tende a gerar desequilíbrios comerciais crônicos em favor do Brasil.
- 69) Uma segunda observação é que as atividades das megaempresas multinacionais são cuidadosamente planejadas em nível global, assim como suas atividades de investimento e de comércio em cada região, inclusive na América do Sul. Somente na medida em que os Estados da região decidirem disciplinar a atividade das megaempresas multinacionais

e organizar e administrar o comércio exterior, na realidade por elas conduzido hoje em dia, é que será possível reduzir as assimetrias crescentes entre os países da região, fator de insatisfação e de futuras tensões que afetarão o Brasil.

- 70) O comércio entre os países do Mercosul corresponde a mais de 50% do comércio entre os países da América do Sul. Ademais, 90% do comércio intra-Mercosul é o comércio entre o Brasil e a Argentina. Cerca de 60% desse comércio bilateral é conduzido de acordo com as normas do acordo automotivo, portanto, é um comércio administrado. Não fosse assim e caso as megaempresas multinacionais tivessem plena liberdade para se instalar, importar e exportar, muito provavelmente, a maior parte do parque automobilístico do Mercosul acabaria por estar instalado no Brasil, exportando para os demais países.

Mesa 4 - Brics – um desafio emergente

- 71) O temário comentado, que foi distribuído previamente aos debatedores, além de uma análise dos temas de cada Mesa, apresentou uma série de questões que deveriam ser, na medida do possível, analisadas e debatidas. As sete questões sugeridas para a quarta Mesa, “Brics - um desafio emergente”, foram as seguintes:
- a) Os Brics vão se desintegrar ou vão se fortalecer como grupo?
 - b) Os Brics resistirão às tentativas de seu alargamento pela inclusão de novos membros?
 - c) A política brasileira na África resistirá à investida chinesa?
 - d) Como os países da América do Sul encararão o crescente protagonismo internacional brasileiro, inclusive no Brics?
 - e) Terão êxito os Estados Unidos em impedir a consolidação dos Brics?
 - f) Tem o Brasil instrumentos adequados e suficientes para expandir suas relações com os Brics?
 - g) Como conciliar a política de formação de um bloco sul-americano com a política em relação aos Brics?
- 72) Os painelistas da quarta mesa foram os professores José Eduardo Cassiolato e Carlos Aguiar de Medeiros, ambos do Instituto de Economia da UFRJ, o moderador foi Gerson Gomes, diretor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, e o debatedor foi Gustavo Rocha, professor do Cedeplar/UFMG.
- 73) O professor José Eduardo Cassiolato fez uma abrangente análise do tema da mesa 4, que está resumida a seguir.

Os Brics se tornaram populares graças a um texto publicado por uma instituição financeira internacional que, de certa maneira, ressalta a potencial importância desse conjunto de países do ponto de vista de dimensão de mercado. A perspectiva do documento original era de que, enquanto os países mais avançados tendiam à estagnação, existiam vastos espaços econômicos com populações fora da economia de mercado. Vários analistas



percebiam a eminência de uma ruptura no modelo de organização da economia global de corte neoliberal. Muitos prenunciavam o inevitável decrescimento da economia norteamericana, que chamavam de “pouso forçado da nova economia”.

O Brasil participou de dois movimentos que, no primeiro momento, estavam relativamente separados. O Bric, que se colocava com economias mais fortes e potencialmente capazes de rivalizar ou de pelo menos se defrontar de uma forma conjunta contra alguns interesses do capitalismo financeiro mais global centrado nos Estados Unidos e na Europa, e em menor medida no Japão; e o segundo movimento que incluiria o Brasil, a Índia e a África do Sul, olhando para questões de desenvolvimento e sustentabilidade específicas dos três países, com pesos também significativos na geopolítica global e que tinham uma agenda muito mais próxima, do ponto de vista da questão do subdesenvolvimento. Esses dois movimentos foram, ao longo do tempo, se integrando, em especial, a partir de 2011, com a inclusão da África do Sul no Brics.

Esses países apresentam muitas diferenças e interesses geopolíticos distintos, mas também há um amálgama que os liga dado pela percepção de que a continuidade de um movimento de globalização excludente, liderado pelas economias mais avançadas, é um beco sem saída para essas economias, de que esse enfrentamento pode e deve ser dado em diversas frentes e de que esses países teriam uma força geopolítica significativa.

O fato mais importante e emblemático ocorreu quando se esboçou um acordo que poderia representar algumas quebras significativas com a ordem financeira internacional. Daí a ideia de criar um banco de desenvolvimento dos Brics e a possibilidade de se fazerem as trocas comerciais a partir de uma “cesta de moedas”. A tendência de atuar juntos no âmbito financeiro causou uma reação mais forte. A imprensa dos Estados Unidos reagiu fortemente a essa pretensa junção. Existem algumas tensões no plano geopolítico. A Rússia pós-Putin traz de volta a ideia da Grande Rússia e, dentro dos Brics, a China e a Índia são países com problemas, com seus mais de dois mil km de fronteiras, e, assim, não é por acaso que a Índia se aproximou, nos últimos anos, dos Estados Unidos devido à sua preocupação com o expansionismo da China.

Dentro desse quadro de assimetrias no plano geopolítico, o Brasil é o único país que não detém hoje em dia um poder militar significativo. A Rússia teve um aumento significativo em gastos militares, o que também ocorreu na China e na Índia. Na África do Sul, após o fim do *apartheid*, houve uma redução nos gastos militares, mas é interessante notar que eles voltaram a aumentar esses gastos em período mais recente. Uma das razões apresentadas é que as poucas empresas sul-africanas de base tecnológica que ainda sobreviviam eram ligadas ao complexo industrial militar e havia uma ameaça de que essas empresas desaparecessem. A questão dos gastos com defesa está relacionada com o desenvolvimento tecnológico.

Além dessas notáveis assimetrias geopolíticas, há também uma assimetria do ponto de vista industrial e tecnológico. Esses países trataram a questão do desenvolvimento industrial e tecnológico nos últimos 20 anos de uma forma significativamente diversa.

Os casos da África do Sul e do Brasil são semelhantes. Esses países seguiram, talvez no caso brasileiro agora com menor ênfase, mas infelizmente ainda na mesma direção, um modelo de transformação produtiva baseada no que se chama geralmente de inovação, um modelo que ficou muito popularizado pela OCDE. Esse modelo dá uma ênfase muito grande a algo que supostamente teria acontecido na economia norte-americana a partir dos anos 1990 e que alguns analistas tentavam justificar como sendo um dos fatores principais para sucesso do que se chamava a “nova economia”. O Estado dá incentivos e empresas surgem do aparato científico e tecnológico das universidades sem uma preocupação muito grande com as estruturas produtivas.

A situação da África do Sul é semelhante à do Brasil, com uma grande diferença, que é o fato de que lá a distribuição de renda piorou, e isso faz com que a situação política interna na África do Sul seja preocupante.

A Rússia, a partir da assunção de Putin, explicitamente coloca a política industrial e de defesa de empresas russas como sendo elemento central do projeto de transformação daquela economia. É possível achar semelhanças nos casos chinês e indiano. Tanto a China quanto a Índia jamais abriram as contas externas, sobre as quais há um controle significativo até hoje e ao mesmo tempo há elementos fundamentais da política implícita e explícita chinesa que balizam e condicionam os processos de transformação da sua estrutura produtiva.

No caso da Índia, é interessante que se credite o que aconteceu de mais dinâmico e positivo à liberalização. Na realidade, não há muita evidência disso, porque a liberalização não avança da forma como às vezes é propagandeada, além de permanecer a centralização do uso da política cambial e monetária e o controle de ingresso de capitais. O processo de transformação da estrutura produtiva chamado de liberalização da Índia passa por alguns estágios que são muito importantes.

No primeiro estágio, tratou-se simplesmente de desregular a economia e de fortalecer a criação de grupos privados nacionais. O grupo Tata é um dos mais conhecidos, e as 16 Navratnas são as grandes empresas estatais que, em 1997, foram objeto de uma legislação específica que as adaptou a um processo de integração na economia mundial, além das miniNavratnas, que são estatais do segundo nível, em número de 64.

No caso da China, é difícil identificar o que seja uma empresa privada chinesa. O Exército Popular Chinês teve um papel importante na coordenação do processo de transformação pelo qual a China passou a partir dos anos 1970. Há estatísticas que mostram que, em meados dos anos 1990, mais de 80% das motocicletas ou de bicicletas produzidas na China eram produzidas por empresas não apenas estatais, mas ligadas ao Exército Popular Chinês, e esse



fato ainda permanece. Não existem multinacionais ou empresas privadas chinesas grandes que sejam desvinculadas do aparato estatal, e elas têm sido responsáveis, significativamente, pelas transformações pelas quais tem passado a economia chinesa nos últimos anos.

As transnacionais continuam tendo países por trás delas. Nos últimos 30 anos, as transnacionais mudaram significativamente sua forma de organização do capital. Há estudos que mostram que as empresas não financeiras transnacionais norte-americanas e europeias estão se tornando cada vez mais um braço produtivo do capital financeiro. Um estudo chegou à conclusão de que o capital financeiro estava por trás das principais empresas transnacionais, que são um elemento fundamental no processo de transformação da economia global.

Nos três grandes países dos Brics (excluídos a África do Sul e o Brasil), o Estado tem um papel fundamental na conformação e na transformação dessas grandes empresas.

Seria complicado o alargamento desse bloco até porque ele já é heterogêneo significativamente e, se ele quiser manter um certo tipo de coesão, a inclusão de novos membros fica mais complexa ainda.

A geopolítica norte-americana e europeia está atenta e procura dificultar a coesão dos Brics. Por outro lado, o fortalecimento dos Brics dá maior coesão e permite maior articulação entre os seus integrantes nas Nações Unidas e nas negociações internacionais. A evolução dos BRICS como bloco dependerá de como essas economias vão se transformar nos próximos anos.

A forma de integração econômica dos Brics é muito particular. Em última análise, qualquer estatística sobre os Brics vai mostrar a importância da China. As importações intra-Brics mostram que a China é um grande exportador para todos os demais e é um grande importador de todos.

As trocas bilaterais entre os outros membros dos Brics ainda são muito restritas. As possibilidades de integração passam pelas transformações que vão ocorrer no quadro da economia global e, nesse quadro, é necessário trazer de volta o papel específico do grande capital internacional. Na lista das 20 maiores multinacionais dos Brics, a China tem a grande maioria; a Índia, uma ou duas; a Rússia, uma ou duas de petróleo; nenhuma da África do Sul; e do Brasil aparecem na lista a Petrobras e a Vale.

A integração entre os países dos Brics poderá sofrer com alguns desses problemas. A forma de integração depende muito de uma estratégia de longo prazo, de uma estratégia de desenvolvimento e uma estratégia nacional. A China tem uma estratégia de longo prazo, uma estratégia pensada e estruturada. A China está penetrando na África de uma forma intensa em todos os países, enquanto o Brasil revela uma certa timidez com relação a essa situação.

O Brasil está passando por uma transformação e ainda tem uma institucionalidade criada pelo neoliberalismo e que não funciona, sendo o exemplo mais notável as agências

reguladoras. O próprio regime do capital estrangeiro, que necessita ser debatido, pode nos colocar de uma forma assimétrica com relação à China, à Índia e à Rússia.

- 74) O professor Carlos Aguiar de Medeiros fez uma abrangente análise do tema da mesa 4, que está resumida a seguir.

As três principais transformações da última década da economia mundial teriam sido a reversão da tendência do preço relativo das *commodities* e dos seus termos de troca exportadas pela periferia; a redução da vulnerabilidade externa de muitas economias em desenvolvimento; e o descolamento das taxas de crescimentos dos países em desenvolvimento em relação aos países mais avançados.

Vários fatores estão por trás dessas transformações, tais como a política monetária americana, a expansão chinesa; o comércio Sul/Sul, o renascimento do nacionalismo de recursos naturais e melhores políticas de controle de balanço de pagamento dos países em desenvolvimento.

Alguns sustentam que não haveria um descolamento porque o grau de integração das economias em desenvolvimento na economia mundial é tão grande que elas tendem a reproduzir os mesmos ciclos econômicos, mas a hipótese melhor é de que elas tendem a seguir o ciclo econômico.

As economias em desenvolvimento tendem a seguir o ciclo econômico em 2008, quando há um colapso centrado nos Estados Unidos que afeta os países em desenvolvimento. Porém, as taxas médias de crescimento que vinham acontecendo geram uma tendência de “descolamento”, ainda que os ciclos econômicos sejam integrados e articulados. Esse descolamento vai se manifestar também em uma mudança estrutural sobre o peso das economias industrializadas e das economias em desenvolvimento, do ponto de vista do seu impacto na demanda global e na economia mundial.

Os Estados Unidos, que exportavam 9,8% das exportações mundiais em 2003, em 2011, exporta apenas 8,3%, e a demanda global americana, que era de 16,9%, passa para 12,5%. A posição do Brasil praticamente não muda. A grande mudança ocorre com a China, que dobra a sua posição no comércio mundial, seja nas exportações, seja nas importações.

Considerando conjuntamente o impacto não só do tamanho como também das taxas de crescimento, quem está puxando a economia mundial de novo é a China, que amplia substancialmente seu impacto na economia mundial como motor de crescimento.

Isso que é verdade para a China não é verdade para o Brasil, não é verdade para a Índia, não é verdade para a Rússia. Portanto, os Brics, enquanto bloco, na verdade, são um conjunto complicado de ser observado, pelo menos do ponto de vista do seu significado econômico.

As dimensões políticas e geopolíticas, todavia, podem ser de extrema importância. A pergunta central, portanto, é se os países em desenvolvimento podem, com um grau



razoavelmente autônomo, sustentar um crescimento econômico independentemente do que acontece nos países centrais.

O comércio Sul/Sul no comércio mundial se expandiu substancialmente. O comércio total Sul/Sul chega a 16,9% do total, mas veremos que, na verdade, em grande parte, isso se chama China.

O peso da China é de 40% do comércio Sul/Sul. Sem a China, o comércio Sul/Sul tem uma dimensão residual. Não há evidências de descolamento tendencial nem de construção de polos e locomotivas regionais de crescimento que podem se expandir.

Essas transformações se dão ao mesmo tempo em que se dá uma profunda integração financeira em todos os mercados, fazendo com que os ciclos econômicos, os ciclos financeiros sejam completamente articulados. O descolamento, que se coloca mais para médio prazo, não significa que a cada quebra, a cada ciclo e a cada reversão cíclica ela não tenha um efeito imediato e direto sobre os países em desenvolvimento.

Uma consequência fundamental da integração financeira e não comercial foi, com raríssimas exceções, entre as quais a China, uma tendência a valorização das taxas de câmbio da maior parte dos países que vão se integrar financeiramente e isso agravará o padrão de especialização e de integração desses países na divisão internacional do trabalho.

É necessário discutir a possibilidade de uma sustentação de taxas de crescimento relativamente autônomas tendo em vista essas tendências.

Os Brics incluem realidades distintas. Os documentos internacionais sobre os Brics apresentam projeções baseadas em um modelo de crescimento neoclássico com uma projeção demográfica e afirmam que os Brics, daqui a 20 ou 30 anos, serão o principal motor da economia mundial.

Porém, com exceção da China, os demais países dos Brics não têm um comércio intragrupo relevante. A China exporta bens industriais, importa bens primários, tem um déficit com o Brasil e com a Rússia e superávit com a Índia e a África do Sul. Os Brics são uma realidade heterogênea, têm posições de balanços de pagamento completamente diferentes. O Brasil vinha de um déficit de transações correntes relativamente alto e, em 2000, passa para um superávit para logo novamente cair em um déficit em transações correntes. Não é o caso da China. A China passou por um processo de elevação substancial dos seus superávits. A Índia se parece com o Brasil no que diz respeito, e a Rússia foi beneficiada com a mudança nos preços e dos termos de troca. São posições completamente distintas na economia mundial. A África do Sul foi extraordinariamente beneficiada com a mudança dos preços do que exporta, e o Brasil também, que, na verdade, em termos de quantum, nem exportou tanto mais, mas, em termos de dólares, sim; a China aumentou o quantum e o valor de suas exportações; a Índia foi também beneficiada, e a Rússia, extraordinariamente beneficiada.

O crescimento desses países, do ponto de vista das exportações, em boa parte, é induzido por mudança de preços do que exportam.

A composição do comércio dos países dos Brics mostra a China nas primeiras posições, e a China é um país cujos principais mercados são a União Europeia e os Estados Unidos.

O próprio crescimento dos países em desenvolvimento depende da China, e a China depende da expansão dos países mais avançados, que estão em um momento de retração. O núcleo do comércio internacional chinês é completamente diferente do Brasil. Para a Índia, os principais parceiros são a União Europeia e a Arábia Saudita. A Rússia também tem na China seu segundo mercado, tanto pelo lado das exportações quanto das importações.

O que anima o comércio dos Brics é a presença da China nos primeiros lugares do comércio em todos os países, enquanto que os demais países não têm uma posição relevante no mercado mundial e enquanto o mercado intra-BRICS não é relevante.

Portanto, a questão central é a China na economia mundial, é a China que exerce essa posição de “locomotiva” ou que tem condições de exercer essa posição de “locomotiva” para os demais países em desenvolvimento. O problema da “locomotiva” é que ela precisa de combustível, tanto de energia quanto de matérias-primas e aí é que está a situação de três ou quatro quintos dos países em desenvolvimento que se encontram conectados com a expansão chinesa. Os outros países em desenvolvimento não têm nem tamanho nem dinamismo para serem polos sustentáveis de crescimento.

Uma análise mais minuciosa sobre o impacto da China na economia mundial teria de separar as influências que a China exerce sobre os termos de troca, sobre as quantidades demandadas e sobre as estruturas produtivas.

A grande novidade na interpretação das últimas transformações é uma revisão das análises clássicas da explicação dos termos de troca. Essas análises estavam centradas em dois tipos de produtos, um bem primário e um bem industrial.

É possível analisar os termos de troca colocando em foco não o produto, mas sim o país, o custo de produção independentemente da composição do material do produto. Esse elemento é extraordinariamente importante, até porque, nos últimos anos, aconteceu uma “comodificação” dos bens industriais. Portanto, a questão central nos termos de troca diz respeito a quem está produzindo o quê, em que condições de produção, de modo relativamente independente de ser matéria-prima ou industrial. Nesse sentido, o impacto da China como um grande produtor com custos irrisórios de bens industriais jogou para baixo imensamente os preços industriais e não apenas do que produz diretamente. Além disso, com a globalização, formaram-se as grandes redes de compradores, tipo Walmart. A conjunção entre grande queda dos custos de produção na China e as cadeias de compra de produtos industriais levou a uma extraordinária redução de preços dos produtos



industriais em relação aos produtos primários. A extraordinária demanda exercida pela China levou à crescente oferta de matérias-primas de produtores com custos mais altos, inclusive de petróleo. Esse deslocamento, combinado com elementos institucionais, como, por exemplo, maior controle nacional sobre os *royalties* da mineração, vai levar a um descolamento, ou a uma elevação, ou a um impacto importante sobre os preços dos bens primários em geral. A ascensão chinesa teve uma importância central no que se passou com os termos de troca entre bens industriais e bens primários. No caso dos minérios metálicos, o aumento da demanda foi tão rápida que elevou substancialmente os preços dos minérios de ferro, cobre, zinco, bauxita, etc.

O impacto da China sobre os países em desenvolvimento pode ser visto de dois aspectos: primeiro, sobre o crescimento econômico propriamente dito por meio do impacto sobre os volumes das exportações; o segundo é um efeito estrutural.

No caso de pequenos países primário-exportadores da América do Sul e da África, dos exportadores de petróleo, dos países asiáticos exportadores de manufaturas, sua taxa de crescimento é diretamente determinada pela expansão das importações. Há aqui tanto um efeito direto, que a expansão chinesa provoca nesses países, quanto efeitos indiretos, que as exportações chinesas provocam em outros mercados de que esses países também se beneficiam.

Há uma parte do crescimento que é explicada pela expansão das exportações para a China, mas o crescimento maior vai depender da maior ou menor capacidade dos Estados nacionais de ampliar esse impulso de crescimento de acordo com seu regime de política econômica que nada tem a ver com as transformações internacionais.

Esta assimetria é importante para a relação de poder. A China é globalmente dependente, mais até do que o Brasil, do que a Índia ou do que a Rússia. A China é dependente do comércio internacional para crescer não porque não tenha mercado interno, mas porque não tem as matérias-primas e a energia necessárias para crescer. Mas ela não depende de nenhum país em particular. Para as importações totais chinesas, todos os países são marginais, pois, individualmente, os países são fornecedores pequenos para a China, embora a China esteja entre os seus dois primeiros mercados, em geral.

O impacto da China sobre a mudança estrutural nesses países decorre da expansão da demanda por matérias-primas, por energia e, na parte asiática, por partes e componentes de bens industriais. Há também efeitos competitivos diretos e indiretos que decorrem do deslocamento que a China provoca nesses mercados.

Na pauta exportadora sul-americana para a China, houve grande concentração de produtos. No caso da Argentina, os cinco primeiros produtos, que são a soja, o azeite de soja, o petróleo cru, couros e aves, correspondem a 93% do que é exportado para a China;

no caso da Bolívia, 82% correspondem a estanho, petróleo, madeiras; no caso do Brasil, 81% correspondem a minério de ferro, soja, petróleo cru, produtos de ferro e celulose.

Há um impacto complementar que se pode chamar de assimétrico, que é o comércio entre setores, centrado estritamente em vantagens de custo. O impacto assimétrico direto é exatamente a concentração da pauta exportadora em poucos produtos. O comércio complementar indutor ocorre em alguns países pelo aumento de competitividade e pela diversificação das exportações.

Todavia, isso ocorre apenas no comércio intra-asiático. Há outro efeito sobre a estrutura que decorre da competição predatória pela existência de *dumping* e pelo rebaixamento de salários que leva também ao deslocamento das exportações em terceiros mercados.

O comércio da China nos Brics se encontra na categoria de complementaridade assimétrica. No caso da expansão chinesa, há elementos de permanência nessas transformações em que há, de um lado, uma urbanização em expansão e que o consumo *per capita* chinês de matérias-primas é muito baixo e, portanto, não há que se esperar que ele permanecerá muito baixo; ainda há um vasto excedente de mão de obra na China e, ao mesmo tempo, está havendo uma estratégia chinesa do deslocamento em direção ao interior. Assim, é possível criar ou ampliar um mercado dual de trabalho com salários um pouco mais altos nas áreas mais avançadas, como Pequim e Xangai etc., enquanto que as indústrias intensivas e com baixo custo de trabalho vão para o interior da China, alargando e aumentando a persistência desse padrão de crescimento e com os impactos sobre a economia mundial que foram mencionados.

- 75) O professor Gustavo Rocha, que participou da mesa 4 como debatedor, fez os seguintes comentários sobre as apresentações dos professores José Eduardo Cassiolato e Carlos Aguiar de Medeiros, que se encontram resumidos a seguir.

Há três questões diferentes que têm a ver, primeiro, com a possível desintegração ou o fortalecimento dos Brics; segundo, com os instrumentos adequados para expandir as relações dos Brics com o Brasil; e terceiro, com a possibilidade de conciliar a política de formação de um bloco sul-americano com a política brasileira com relação aos Brics.

O debate importante é a questão da dicotomia ou da complementaridade entre o fortalecimento do mercado interno brasileiro e o mercado regional do Mercosul. O ponto central aqui é imaginar que um objetivo de política do Brasil no Mercosul possa ser fazer um déficit substancial com os países vizinhos na medida em que o Brasil possa fazer um superávit com produtos de maior demanda de parte do resto do mundo. É esse tipo de comportamento que cria as condições para o surgimento de uma liderança local.

Essa discussão passa necessariamente pela diversificação produtiva, pela oportunidade de ampliar os fluxos de investimento direto entre esses países, pelo crescimento das redes de propriedade dessas transnacionais no Mercosul.



A possibilidade de integração maior com os Brics, para além da cooperação nas negociações internacionais, que parece ser o único objetivo que os une, passa também pelo fortalecimento do mercado interno, que é o caso clássico de distinção entre crescimento e desenvolvimento. Oxalá a transformação do perfil distributivo que muda o perfil de consumo acarrete um aumento da demanda de produtos de conteúdo tecnológico crescentemente mais intensivo.

A parte mais importante da discussão sobre os Brics se refere à China, enquanto que os aspectos relacionados com a Índia e a Rússia tendem a desaparecer dos debates.

Os elementos que dão homogeneidade a esse grupo talvez sirvam como incentivo para maior integração e para possivelmente criar os instrumentos adequados para expandir as relações com os outros países. Os países dos Brics compartilham uma gama de problemas difíceis, mas cujo tratamento é feito de maneira muito genérica, como no que diz respeito à infraestrutura. Todos os problemas econômicos vão aparecer no espaço, vão aparecer nas cidades e são problemas que existem na Índia, na China, na África do Sul, no Brasil, sendo que, na Índia e na China, com uma ordem de grandeza maior.

Há uma possibilidade de cooperação no âmbito dos Brics para arrefecer a crise urbana que esses países enfrentam que tem a ver com infraestrutura não só de energia, mas de transportes de massa, e há iniciativas interessantes de planejamento urbano particularmente na China e na Índia.

Outra questão ligada aos estudos de saúde tem a ver com a mudança demográfica e a pressão que essa mudança tem colocado sobre o setor público, em especial para tratamentos de conteúdo tecnológico muito elevado, e as empresas multinacionais já perceberam essa oportunidade.

Na Índia e na China, há uma tradição de planejamento de longo prazo, de visão estratégica, que no Brasil perdeu totalmente e que, quando existiu, não era exatamente democrática. O planejamento existiu no Brasil por períodos muito curtos. Esse planejamento de longo prazo significa escolha de rumos e eventualmente de trajetórias tecnológicas.

Dentro desse mesmo tópico, encontra-se a questão de novas formas de interação entre o aparelho estatal e o setor privado que ocorre na China e, em alguns casos, na Índia.

Outra gama de questões que tem a ver com a heterogeneidade se refere ao tema geral da inovação, com o papel das multinacionais, o papel que as multinacionais têm no aumento dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento nos países, principalmente, do sudeste asiático. No Brasil, não há praticamente nada, os indicadores são ruins. Do lado da oferta, há problemas muito sérios em relação a algumas profissões. Todas as iniciativas têm sido absolutamente insuficientes para haver, no curto prazo, algo parecido com o que permite, do lado da oferta, o desenvolvimento do setor de *software* na Índia.

Uma tentativa de ir um pouco além dos indicadores que contam patentes é o exercício feito que tenta estabelecer uma comunicação entre as patentes que foram registradas em cada ano, no caso 2009, e uma instituição de pesquisa.

O pressuposto é que a patente cite um artigo científico que esteja cadastrado no ICI e que tenha sido bem citado. A partir dessa citação, é possível identificar a filiação dos autores e, a partir da filiação dos autores, encontrar o endereço de suas instituições e ligar uma patente de uma empresa que está em um país a uma instituição de pesquisa em qualquer outro país.

A divisão Norte/Sul aparece muito clara. Os Estados Unidos, a Europa e o Japão têm fluxos entre si bastante expressivos. Dos Estados Unidos saem algumas linhas mais grossas que vão para a Europa e para o Japão. Isto é: um número muito grande de patentes cita artigos de instituições desses outros países. Em relação aos países do Sul, o Brasil aparece com apenas duas citações, o que revela uma desconexão aparente entre o sistema produtivo e o de ciência e tecnologia. No caso da Índia e da China, em 2009, uma parte importante das patentes que foram registradas cita artigos que foram publicados e são indexados, portanto, são reconhecidos em algum nível nesses próprios países.

A composição do consumo interno não tem estimulado as empresas a fazer muito mais do que desenvolvimento de produto.

Há uma possibilidade de cooperação entre os Brics para superar problemas nas áreas de energia, transporte e urbanização.

Investimentos nessas áreas têm um poder de indução muito grande e a esperança de que ocorra algum componente de criatividade nesse processo, que não se fique apenas importando equipamentos.

Do ponto de vista geopolítico, a situação parece muito grave em termos da discrepância de poder militar. O suposto impulso militar de industrialização e de possível aumento do conteúdo tecnológico da produção me parece uma caixa de Pandora e seria preferível uma política que enfatizasse a melhoria do perfil distributivo e a solução de problemas urbanos e sociais.

O terceiro ponto tem a ver com uma suposta dicotomia entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. Há uma tendência a ignorar os impactos ambientais e sociais desse suposto novo desenvolvimento em diversas áreas do Brasil, como no caso de Belo Monte e das comunidades indígenas afetadas. Há uma tendência a ver esses problemas como dores do parto. O desenvolvimento voltou ao Brasil e isso tem um custo, e talvez não sejam dores do parto, mas sim de eclampsia.



Debate geral

José Carlos de Souza Braga: A hipótese de que as economias em desenvolvimento e as economias desenvolvidas vão juntas nos ciclos, mas na tendência elas se separam, é uma questão logicamente complicada. Ou se tem por alguns momentos de tempo cronológico uma coincidência cíclica e depois em outro momento largo do tempo cronológico não tem ciclo e então cada um segue sua tendência, ou você não tem a convergência cíclica nos outros momentos.

Por outro lado, a linha da tendência nada mais é que uma resultante dos movimentos cíclicos. Se os ciclos são pró-ascensão, a tendência será ascendente; se os ciclos são mais recessivos do que expansivos, a tendência será mais recessiva.

Um segundo ponto importante de dúvida é o seguinte: a análise empírica está vinculada ao período de 2000 a 2011.

Quando se faz a comparação dos países desenvolvidos, isto é, dos Estados Unidos, dos países desenvolvidos da União Europeia e do Japão, os anos 2000 foram e ainda continuam agora, até 2012, problemáticos do ponto de vista dessas economias. Viveram desde a crise da bolha até a crise imobiliária que se transformou na crise sistêmica mais geral, enquanto que os outros países, sobretudo a China, não foram afetados da mesma forma.

De toda maneira, as taxas de crescimento desses outros países foram mais elevadas, porque a crise não os atingiu tão fortemente.

Comparar nesse período as taxas de crescimento é problemático e não faz muito sentido pensar em uma tendência usando como referência empírica esse período que tem essa especificidade.

A terceira dúvida é sobre a China, como centro dinâmico dos países em desenvolvimento.

Na verdade, quase 50% do comércio chinês são com a Ásia; de 10% a 12%, com a América Latina; um pouco com a África subsaariana, enquanto os principais mercados para os quais a China exporta são os Estados Unidos e a União Europeia.

Assim, a própria dinâmica da economia chinesa está muito ligada a esses dois centros tradicionais, a União Europeia e os Estados Unidos.

A questão é que a China é grande importadora de *commodities*, partes e componentes e grande exportadora, sobretudo para os Estados Unidos e a Europa, de bens de consumo final e bens de capital.

Assim, parece difícil projetar com esses pressupostos teóricos, com essa base empírica e com esses dados estruturais uma tendência de deslocamento da taxa de crescimento dos países em desenvolvimento tendo a China como o núcleo dinâmico.

Os Estados Unidos e a Europa, em 2011, correspondem a quase 50% do PIB mundial, enquanto que a China tem 10% do PIB mundial. É verdade que a China é o segundo PIB do mundo, em 2011, com sete trilhões de dólares, mas o PIB dos Estados Unidos é de 15 trilhões de dólares, ainda muito superior ao chinês.

Fernando Sarti: A questão importante do ponto de vista da China e da Índia é o fato de que acentuaram, nos anos 2000, uma internacionalização não apenas comercial, mas também produtiva de suas grandes empresas.

Há uma dúvida se elas seriam o braço produtivo do capital financeiro e se a financeirização desse processo de internacionalização das empresas chinesas e indianas seria diferente do padrão europeu e americano.

A China é um polo dinâmico, mas um polo dinâmico muito mais para a periferia, se quiser, para os Brics, do que propriamente para a economia global como um todo.

Nesse sentido, há um descolamento decorrente da emergência de um novo polo dinâmico, não para a economia global, mas sim para um novo sistema que envolveria um grupo mais reduzido de países.

No caso do Brasil, de um lado, se forem mantidas essas tendências de longo prazo, ocorreria uma redução da vulnerabilidade externa brasileira, do ângulo do balanço comercial, sem falar na conta financeira, e, assim, se afastaria um problema seriíssimo, que foram as recorrentes crises cambiais em momentos de crescimento.

De outro lado, a capacidade competitiva da China e os preços industriais decrescentes tornam ainda maior o desafio do desenvolvimento industrial brasileiro.

José Eduardo Cassiolato: Há empresas que se tornaram grandes e transnacionais de uma forma ou de outra extremamente articuladas com o Estado ou com empresas estatais.

A ideia de que existe um processo de mundialização e globalização da pesquisa e do desenvolvimento devido a uma estratégia das transnacionais diante da globalização é ingênua.

Um trabalho do Departamento de Estado norte-americano mostra que menos de 20% da pesquisa e desenvolvimento feita pelas empresas norte-americanas em 2011 são realizados fora dos Estados Unidos.

No caso chinês, sabe-se que praticamente a totalidade dos mil centros de pesquisa e desenvolvimento de multinacionais na China tem como principal finalidade aproveitar as capacitações e os salários mais baixos dos pesquisadores chineses do que trazer um benefício significativo para o sistema de inovação da China.

O que esses centros fazem na China, no máximo, é o que fazem no Brasil há 40 ou 50 anos e que alguns chamam de “tropicalização”, outros de adaptação, e que, no fundo, é pegar tecnologias que foram desenvolvidas para outros tipos de dotação de recursos e



torná-las adaptadas à realidade local, provavelmente de forma ineficiente. Nenhum país se desenvolveu tecnologicamente a partir de empresas transnacionais.

Há uma falsa dicotomia entre despesas com defesa e as despesas com programas sociais. Há, algumas vezes, complementaridade desses esforços e a economia como um todo, inclusive naquelas áreas de forte impacto social, como na saúde.

O programa espacial chinês é um dos pilares do desenvolvimento produtivo e tecnológico. A China não tinha nenhuma empresa, nem capacitação científica e tecnológica e veio ao Brasil para obter a tecnologia que o Brasil tinha no maior centro de pesquisa e ensino fora dos Estados Unidos e no Sul.

Hoje, na área espacial, a China tem um parque industrial com 300 empresas, sendo que duas são transnacionais, enquanto o Brasil tem somente meia dúzia de poucas capacitações inovativas em volta do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

Carlos Aguiar de Medeiros: A China, como centro dinâmico, tem dois elementos fundamentais nas suas relações de comércio. Há os fornecedores de energia e matéria-prima e há os fornecedores de partes e componentes que são diferentes e têm dinâmicas distintas.

Em partes e componentes, o mercado final é o americano e, nesse sentido, uma repressão no mercado americano tem um efeito de desaceleração, porém, o que está puxando o impacto sobre matérias-primas e *commodities* em geral é a urbanização chinesa.

Assim, o que ela tem de polo de crescimento é a sua demanda, o seu consumo interno, seu mercado interno em expansão que arrasta o conjunto.

Na China, há uma preocupação com a concentração de renda extraordinária, mas não se sabe quão esta preocupação vai ser capaz de reverter uma tendência de uma elevação da taxa de salários e resolver a seguridade social.

A China não é a “locomotiva” do mundo, no sentido de que estaríamos em um momento em que os países em desenvolvimento, por meio do comércio entre si, estariam construindo um polo relativamente autônomo do crescimento em relação aos países mais avançados.

A questão do progresso tecnológico e das oportunidades tecnológicas é central.

É evidente que as discussões sobre as experiências dos Brics podem ajudar mais que o comércio, quando se verifica que, devido às vantagens comparativas, o comércio dentro dos Brics só favorece a China.

Seria possível, com estratégias de Estado, desenvolver a cooperação científica e tecnológica que poderia gerar uma outra realidade, mas até agora isso não tem avançado na velocidade que poderia.

Os dois maiores complexos inovadores que existem no mundo industrial, tecnológico, são o complexo industrial militar e o complexo da saúde. Nesses dois complexos, o Brasil está muito mal, quando comparado com a Índia.

Todavia, há o desafio de passar da tecnologia militar para a tecnologia de uso civil. A China, aos poucos, vai reproduzindo o modelo americano no que diz respeito à formação de pequenas firmas como desdobramento dos projetos militares em área de alta tecnologia. O 11º Plano Quinquenal, assim como o 12º Plano Quinquenal, dá ênfase ao conhecimento tecnológico autônomo, em especial em relação ao desenvolvimento de energias alternativas.

A China tem as energias alternativas, tem um complexo industrial militar, tem também o complexo da saúde, e a Índia tem também esses complexos. O Brasil e a África do Sul nada têm e seria importante para o Brasil reforçar a cooperação nesses planos, que não são planos induzidos pelos negócios.

Gustavo Rocha: O complexo militar não deve ser o principal motor do desenvolvimento, que deve ser o sistema de bem-estar social, inclusive a saúde, em que, por exemplo, o impacto distributivo causado pela redução da tarifa de transporte para as camadas mais baixas da população tem um potencial maior do que o Bolsa-Família.

Resumo analítico da mesa 4

- 76) Ao iniciar os debates sobre os Brics, houve, naturalmente, consenso sobre o fato de que os Brics, cujas assimetrias e circunstâncias distintas foram ressaltadas, nunca proclamaram ter como seu objetivo constituir um bloco econômico ou um sistema de integração à semelhança da União Europeia. Visam eles à cooperação econômica, como revelam a proposta de constituição de um banco dos Brics e a coordenação política nas negociações e foros econômicos e, também, diante de questões políticas.
- 77) 77. Um fator que dificultaria qualquer projeto de constituição de um bloco econômico são os ainda pequenos fluxos de comércio bilateral e de capitais entre os Brics quando se exclui a China, que é parceiro comercial muito importante de cada um dos outros quatro países.
- 78) 78. De forma geral, os painelistas e os debatedores do seminário deram ênfase, em suas apresentações e em seus comentários, à estratégia de desenvolvimento da China, seu papel no cenário político e econômico internacional e seus efeitos sobre a estratégia de desenvolvimento brasileiro e sobre a integração sul-americana.
- 79) 79. Assim, foi significativa a ausência de uma discussão mais extensa sobre o papel da Índia, da África do Sul e da Rússia no contexto do sistema internacional, em suas diversas facetas, no contexto dos Brics (situações de tensão e de cooperação entre eles) e no próprio contexto da política externa brasileira.
- 80) 80. Também foi significativa a ausência de um debate, e até mesmo de uma simples apreciação, sobre as relações do Brasil com os países subdesenvolvidos da África, do Oriente Próximo e da Ásia, que constituem o que se chama normalmente de Sul, e das perspectivas de uma política externa mais vigorosa em relação a esses países.



- 81) 81. Isso decorre da relativamente pequena importância desses países no contexto geral das relações externas brasileiras, ainda dominadas pelas relações com os Estados Unidos e com os países da União Europeia, tanto do ponto de vista econômico, no que diz respeito ao comércio, aos investimentos e à tecnologia, quanto do ponto de vista político (já que esses países determinam a agenda internacional e para as suas posições procuram atrair o apoio brasileiro) e social, pela influência cultural intensa que exercem.
- 82) A China passou a ser o principal parceiro comercial do Brasil, com um comércio de 76 bilhões de dólares em 2011. Ainda que o comércio total do Brasil com a Índia tenha crescido de forma significativa nos últimos anos, ele atingiu, em 2011, 10 bilhões de dólares. O comércio do Brasil com a Rússia atingiu 6 bilhões em 2011, e o comércio com a África do Sul chegou a 2,5 bilhões de dólares.
- 83) A mesma diferença ocorre no campo dos investimentos no Brasil. A China adquire um papel cada vez mais importante entre os países que investem no Brasil, enquanto que a participação da Rússia, da Índia e da África do Sul é significativamente menor.
- 84) A ênfase dos debates do seminário em torno da China se justifica também pelo fato de que a China se tornou o principal país exportador mundial e a segunda economia do mundo. Os analistas preveem que, em breve, talvez ainda nesta década, a China virá a ultrapassar os Estados Unidos como a principal potência econômica mundial.
- 85) Por outro lado, a ênfase também se justificou pelo fato de a China exercitar uma política econômica que ultrapassa cada vez mais o seu âmbito regional e está tendo uma presença cada vez maior na África e na América do Sul (o que, naturalmente, virá a ter consequências políticas), afetando diretamente os interesses políticos e econômicos brasileiros.
- 86) Os principais temas sobre a China que foram abordados pelos diferentes painelistas e comentaristas foram os seguintes.
- 87) Uma das razões que explicariam o sucesso do desenvolvimento econômico e tecnológico chinês seria o fato de que a China tem uma estratégia bem definida de longo prazo. Esse fato foi, inclusive, colocado em contraste com a situação brasileira, cujas dificuldades para alcançar taxas mais elevadas e sustentadas no tempo de crescimento e para enfrentar os gargalos do desenvolvimento decorreriam da destruição, no período neoliberal, de organismos de planejamento que existiam, tais como a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, o Geipot. E na difusão na sociedade brasileira (e na própria administração pública) da ideia de que o desenvolvimento econômico prescindiria de qualquer planejamento e se realizaria de forma natural pela ação do mercado e pela atração sem restrições do capital estrangeiro. Essa atitude negativa em relação ao planejamento e à política econômica teria, com maior ou menor intensidade, afetado todos os países do Sul.

- 88) Do ponto de vista das relações Sul/Sul, houve uma diversidade de opiniões entre os painelistas do seminário sobre o impacto da emergência da China na economia mundial.
- 89) De um lado, aventou-se a hipótese de que a China estaria tendo um impacto positivo sobre as economias primário-exportadoras já que cria uma demanda intensa e sustentada por minérios e produtos agrícolas e, de outro lado, oferta produtos industriais a preços muito baixos, o que provocaria uma reversão da tendência histórica de deterioração dos termos de troca. Essa reversão dos termos de troca contribuiria para aumentar a capacidade importadora dos países do Sul.
- 90) Por outro lado, a própria capacidade da China de conquistar mercados para seus produtos industriais e sua demanda por produtos primários provocaria, de um lado, um processo de primarização das economias dos países periféricos que já tivessem alcançado um certo nível de desenvolvimento industrial, tais como o Brasil e a Argentina, e, de outro lado, dificultaria o desenvolvimento daqueles países periféricos de economia ainda essencialmente primária.
- 91) Segundo alguns debatedores, a China estaria causando um impacto importante nos países subdesenvolvidos e, em especial, na África, onde estaria desempenhando um papel de natureza positiva contribuindo para a construção da infraestrutura, fornecendo recursos a fundo perdido ou a custos financeiros muito baixos e, finalmente, trazendo a “modernidade” ao continente africano ao combater as práticas das antigas potências coloniais, como a França.
- 92) Para alguns debatedores, estaria havendo uma supervalorização do papel da China no sistema econômico internacional já que a União Europeia e os Estados Unidos em conjunto correspondem a 47% do PIB mundial.
- 93) No caso do projeto de integração econômica da América do Sul, em especial o Mercosul, a China constituiria uma ameaça. O fundamento de qualquer projeto de integração é o comércio entre os países que o integram. Quanto maior e mais diversificada a oferta exportável de cada país, maiores as possibilidades de comércio e maior a possibilidade de ser este comércio equilibrado e destituído das características do comércio colonial, isto é, da troca de produtos primários por produtos industriais.
- 94) A China, ao competir com produtos industriais de preços muito baixos nos mercados dos países do Mercosul (e da América do Sul), compete com as importações dos países do bloco entre si; a China afeta também os parques industriais internos de cada país, reduzindo sua produção e sua oferta exportável competitiva. Ao exercer uma demanda muito intensa e sustentada por produtos primários, a China reprimariza as economias da região e reduz o seu interesse e sua capacidade de ampliar o seu comércio recíproco.



- 95) Um ponto de especial interesse que surgiu no debate foi a noção de que, apesar dos prognósticos de alguns analistas, haveria fatores que indicariam a persistência do crescimento da China a taxas elevadas, ainda que abaixo de dois dígitos.
- 96) Em primeiro lugar, estaria ocorrendo um amplo processo de urbanização na China com todas as suas consequências para a diversificação do consumo em uma situação em que o consumo per capita da população ainda é muito baixo em termos comparativos. Esse processo de urbanização corresponderia também a uma “marcha para o oeste” chinês com a construção de grandes núcleos urbanos.
- 97) Por outro lado, a China tende a sofrer menores consequências com a evolução da situação econômica de outros países, já que é muito diversificado o seu comércio exterior tanto em termos de exportações quanto de importações, assim como a origens dos seus fluxos de investimentos estrangeiros e de tecnologia.
- 98) Em contraste, muitos países, principalmente na periferia, “dependem” hoje da China, que se tornou o seu principal parceiro comercial tanto como mercado para suas exportações quanto como origem de suas importações a baixo custo, ou como a principal origem para seus investimentos.
- 99) A China conta com um grande excedente de mão de obra no campo, já que só muito recentemente a população urbana passou a corresponder a 51% da população total. Esse excedente de mão de obra permite prever a emergência de um mercado dual de trabalho, com regiões no interior do país onde os salários seriam mais baixos em relação aos salários nas regiões que se encontram em sua costa.
- 100) Essa persistência do crescimento chinês a taxas elevadas é contestada por argumentos de natureza ambiental, de ordem política, sobre a escassez de recursos naturais e de terras aráveis.
- 101) O intenso desenvolvimento industrial chinês nas últimas décadas, a utilização, até hoje, em grande escala, de termoeletricas movidas a carvão e a legislação de controle ambiental relativamente leniente são três dos fatores que fizeram com que a China se tornasse o principal país emissor de gases de efeito estufa em termos absolutos.
- 102) A China, consciente da necessidade de manter elevadas taxas de crescimento e dos desafios econômicos e políticos de sua situação como grande emissor de gases, tem desenvolvido um grande programa de ampliação de geração de energia e de desenvolvimento de tecnologias e de equipamentos para a produção de energia a partir de fontes renováveis. Esse programa fará com que a China venha a ter, em 2013, o principal parque gerador de energia do mundo com crescente participação das fontes hidrelétrica, eólica, solar e nuclear.
- 103) Os obstáculos de natureza política decorreriam das tensões sociais que vêm se manifestando, inclusive, com grandes protestos e greves de trabalhadores, afetando investidores estrangeiros, decorrentes das transformações econômicas. A crescente

tensão política entre um regime econômico que vem acentuando a concentração de renda e de riqueza e gerando casos de corrupção no mais alto nível da administração levaria crescentemente a reivindicações de liberalização e de abertura do sistema político, o que dificultaria, em última análise, um controle mais rígido da economia e o alcance de altas taxas de crescimento.

- 104) Outro obstáculo à permanência de altas taxas de desenvolvimento e crescimento econômico na China decorreria de sua relativa escassez de recursos naturais, em especial minérios, e de terras aráveis para sustentar uma população cujos níveis de consumo ainda são muito baixos e que se elevam rápida e constantemente.
- 105) A dependência da importação de minérios e da importação de alimentos é certamente uma vulnerabilidade para o desenvolvimento de qualquer país. Esta não é uma situação única nem impeditiva do desenvolvimento, como se pode constatar ao observar a situação dos Estados Unidos e do Japão. Para enfrentar esse desafio, a China vem executando uma ampla estratégia de garantir o acesso no exterior a fontes de matérias-primas e de alimentos, em especial na África e na América do Sul.
- 106) Alguns debatedores ressaltaram a possibilidade de que a China poderia vir a exercer um novo tipo de imperialismo, uma espécie de “neocolonialismo manso”, e que, assim, no caso do Brasil, estaríamos trocando um imperialismo por outro, cujas características poderiam vir a ser ainda mais negativas.
- 107) No contexto dos diversos debates do seminário, surgiu como especial preocupação a questão da pesquisa científica e tecnológica e da inovação como instrumento de grande importância para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Nesse tema, os volumes necessários de recursos e de equipamentos para a pesquisa tecnológica avançada fazem com que tenham papel relevante os investimentos das empresas multinacionais.
- 108) Ressaltou-se, nesse debate, a importância das megaempresas multinacionais nas economias dos países da América do Sul, em especial na economia industrial brasileira, área onde se realiza a maior parte da pesquisa tecnológica e a inovação.
- 109) Considerou-se que as megaempresas multinacionais são responsáveis pela maior parcela dos investimentos em pesquisa tecnológica e em inovação no mundo e que tendem elas a concentrar seus laboratórios nos países de origem e realizar nos países da periferia onde tem investimentos apenas a pesquisa de adaptação de produtos. O argumento sobre a suposta “mundialização da pesquisa e desenvolvimento” não considera que apenas cerca 20% da pesquisa realizada pelas empresas multinacionais americanas se realizam fora dos Estados Unidos e que, quando isso ocorre, em geral, ocorre em países altamente desenvolvidos e não em países da periferia como o Brasil.
- 110) Alguns debatedores ressaltaram a importância da pesquisa científica e tecnológica na área militar para o desenvolvimento tecnológico devido ao chamado *spill over* (alastramento),



argumento que foi contestado por outros participantes que consideraram ser mais importante a utilização de recursos do Estado na solução das graves questões sociais.

- 111) Foi lembrada a pequena importância dos programas de cooperação científica e tecnológica entre os países do Mercosul, fato que, aliás, decorreria, no caso de alguns dos seus membros, da escassez de recursos do Estado e, no caso de outros, à presença das empresas multinacionais.

Conclusões do seminário

- 112) Uma das principais conclusões do Seminário sobre Relações Sul/Sul da Perspectiva Estratégica Brasileira foi o reconhecimento, por todos os participantes, da importância da iniciativa do CGEE em parceria com o MCTI, o MEC, a Unicamp, a UFRJ e a Cepal, de construção do Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI.
- 113) O Centro de Altos Estudos poderia exercer um papel importante no processo de reconstrução, no Brasil, da ideia de desenvolvimento econômico e de planejamento, que foi praticamente abandonada durante a vigência do pensamento neoliberal em nosso país.
- 114) Nesse processo, o Centro de Altos Estudos deveria funcionar igualmente como uma “escola de governo”, por meio da realização de cursos de curta e média duração para funcionários da administração pública federal e também da publicação das principais obras sobre desenvolvimento econômico, de autores nacionais e estrangeiros.
- 115) Nessa tarefa, seria interessante engajar outras universidades, além da Unicamp e da UFRJ, onde se verificassem preocupações e visões semelhantes sobre o desenvolvimento brasileiro, nas atividades do Centro de Altos Estudos, em especial universidades situadas no Nordeste e no Sul.
- 116) Os próprios debates nas quatro mesas do seminário revelaram a importância de um esforço intenso e sustentado no tempo para aprofundar e ampliar o conhecimento sobre o alcance do novo modelo de desenvolvimento econômico e social e suas implicações para a política externa brasileira e vice-versa e, tanto em um quanto em outro caso, sobre a importância das relações do Brasil com os países do Sul e o papel central da República Popular da China nessas relações.
- 117) O temário comentado com as questões propostas para debate em cada mesa, preparado para o seminário pelo CGEE, foi considerado, de forma geral, como tendo sido útil para a organização dos trabalhos.
- 118) Além de um temário comentado, seria interessante, no processo de organização de seminários futuros, a solicitação de trabalhos escritos a serem elaborados pelos painelistas e a serem distribuídos com antecedência entre os participantes desses seminários.
- 119) Do ponto de vista substantivo, poderiam ser identificadas as seguintes conclusões:

- a) Desconhecimento mais amplo e adequado das relações entre o Brasil e os países do Sul (exceto os países da América Latina e a China);
- b) Certa ambiguidade em avaliar os aspectos positivos e os aspectos negativos da emergência da China no cenário internacional;
- c) Necessidade de aprofundar os estudos sobre a influência das megaempresas multinacionais sobre a estrutura produtiva, sobre o desenvolvimento tecnológico e sobre o comércio exterior do Brasil;
- d) Necessidade de aprofundar os estudos sobre o impacto da política internacional (e não apenas as questões de natureza econômica ligadas à crise internacional) sobre o novo modelo de desenvolvimento;
- e) Necessidade de conhecer melhor os aspectos relativos à economia e à política econômica dos distintos países do Brics (e não apenas da China).



Glossário

Ad referendum - locução latina que significa “para aprovação”, que depende da aprovação de alguém.

África Subsaariana - região do continente africano situada ao sul do deserto do Saara.

Bretton Woods (Acordo de) - série de disposições acertadas por cerca de 45 países em julho de 1944, na cidade norte-americana de Bretton Woods, no estado de New Hampshire, com o objetivo de definir os parâmetros que iriam reger a economia mundial após a Segunda Guerra Mundial.

Commodities - no âmbito da discussão sobre padrão de comércio internacional, mercadorias em estado bruto ou primário, sem alto valor adicionado.

Destino manifesto - doutrina filosófica que expressa a crença de que o povo dos Estados Unidos foi eleito por Deus para comandar o mundo, sendo o expansionismo geopolítico norte-americano apenas uma expressão da vontade divina.

Dumping - palavra inglesa derivada de termo “dump” - despejar ou esvaziar. No comércio (especialmente no internacional) designa a prática de colocar no mercado produtos abaixo do custo com o intuito de eliminar a concorrência e aumentar as quotas de mercado.

Founding fathers - líderes políticos que assinaram a Declaração de Independência ou participaram da Revolução Americana como líderes dos Patriotas ou da redação da Constituição dos Estados Unidos.

Players (grandes) – atores.

IIRSA - Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

Offshore - países ou regiões especializados no oferecimento de serviços financeiros para não residentes, que geralmente conformam jurisdições de baixo custo sobre as aplicações de recursos e de reduzida regulação sobre as operações realizadas. Tais centros, geralmente, mobilizam um volume de riqueza muito superior à necessidade de financiamento da economia doméstica. Podem, ainda, conformar ou não paraísos fiscais – países ou zonas que contam com reduzida (ou isenção de) tributação sobre o capital e garantem sigilo às operações realizadas.

Spill over – alastramento, propagação.

Staff talks – relativo às relações bilaterais.

Subprime – hipotecas de alto risco.

Upstream - na indústria do petróleo parte da cadeia produtiva que antecede ao refino.



Lista de figuras

CAPÍTULO 1

Figura 1. Expectativa ao nascer (anos)	46
Figura 2. Número de médicos estimados/1.000 hab. em países-membros da Unasul e Cuba	48
Figura 3. Gasto total em saúde em países-membros da Unasul, Cuba e Estados Unidos	49
Figura 4. Áreas de ação da Unasul - Saúde	50
Figura 5. Organização do Conselho Sul-Americano de Saúde	51
Figura 6. Bacia do Prata	60
Figura 7. Eixos da IIRSA	74
Figura 8. Mapa de projetos da API	78
Figura 9. Potencial hidrelétrico regional (2010) – total: 590 GW	82
Figura 10. Produção de energia hidrelétrica na América do Sul (2010)	83
Figura 11. Interconexões elétricas na América do Sul	86
Figura 12. Gasodutos na América do Sul	87
Figura 13. Evolução dos gastos com armamentos	124
Figura 14. Atlântico Sul: ZEEs e extensão da plataforma continental do Brasil	130
Figura 15. Bacias petrolíferas e ZEE	131
Figura 16. Golfo da Guiné	133
Figura 17. Cinturão de ilhas britânicas e o controle do Atlântico Sul	138
Figura 18. Proximidade das Ilhas Malvinas em relação ao Mercosul	140
Figura 19. Comparação de forças militares: Argentina x Forças britânicas nas Malvinas	141
Figura 20. PIB de países africanos selecionados (25 maiores)	173
Figura 21. Angola – principais blocos e operadores e planta de GNL	178
Figura 22. Metais estratégicos e diamantes na África	182
Figura 23. China – Importações de petróleo	183
Figura 24. Recursos naturais na África	186
Figura 25. Comércio do Brasil com a África Subsaariana 2003-2011 (US\$)	189
Figura 26. Exportações do Brasil para a África Subsaariana por classificação	192
Figura 27. Importações do Brasil originadas da África Subsaariana por classificação	192
Figura 28. Empresas brasileiras na África	193
Figura 29. Presença militar na África – EUA e França	201

Lista de tabelas

CAPÍTULO 1

Tabela 1 - Dados demográficos – países-membros da Unasul	32
Tabela 2 - Países do Mercosul	33
Tabela 3 - Países da Aliança do Pacífico	34
Tabela 4 - Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos países-membros da Unasul e sua posição no <i>ranking</i> total de países	35
Tabela 5 - Renda Nacional Bruta (RNB) <i>per capita</i> (PPP US\$) dos países-membros da Unasul	36
Tabela 6 - IDHAD dos países-membros da Unasul	37
Tabela 7 - IDHAD dos países-membros do Mercosul	38
Tabela 8 - IDHAD dos países da Aliança do Pacífico	39
Tabela 9 - Índice de pobreza multidimensional – países-membros da Unasul	40
Tabela 10 - Índice de pobreza multidimensional - países da Aliança do Pacífico	41
Tabela 11 - População empregada – países-membros da Unasul	42
Tabela 12 - População empregada - países da Aliança do Pacífico	43
Tabela 13 - Educação dos países-membros da Unasul	44
Tabela 14 - Países-membros da Unasul - 2010	45
Tabela 15 - Taxa de mortalidade infantil no período 1990-2011 na América do Sul	47
Tabela 16 - Gasto <i>per capita</i> em saúde em países-membros da Unasul (US\$)	48
Tabela 17 - Petróleo na América do Sul	83
Tabela 18 - Gás natural na América do Sul	84
Tabela 19 - Comércio do Brasil com a América do Sul (em US\$)	93
Tabela 20 - Comércio da América do Sul com os EUA (US\$)	96
Tabela 21 - Comércio da América do Sul com a China (US\$)	98
Tabela 22 - Gastos militares (constantes em US\$ de 2010), 2000-2011 - US\$ milhões	119
Tabela 23 - Gastos militares como % do PIB, 2000-2010	120
Tabela 24 - Participação (%) dos países no gasto militar total sul-americano	121
Tabela 25 - Principais focas militares na América do Sul e Forças extrarregionais selecionadas	122
Tabela 26 - <i>Ranking</i> das Forças Militares na América do Sul – <i>Military Power Review</i>	123
Tabela 27 - Exportações de armamentos para a América do Sul 2003-2010* (US\$ milhões)	126
Tabela 28 - Reservas de petróleo (bilhões de barris) e produção (mil b/d) dos países do Golfo da Guiné	133



Tabela 29 - Dados demográficos – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao)	155
Tabela 30 - Quadro 30. Dados demográficos – Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)	156
Tabela 31 - Dados demográficos – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)	157
Tabela 32 - Dados demográficos – Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)	158
Tabela 33 - Tendência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao)	159
Tabela 34 - Tendência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)	160
Tabela 35 - Tendência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)	161
Tabela 36 - Tendência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – CPLP	162
Tabela 37 - Índice de pobreza multidimensional - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao)	163
Tabela 38 - Índice de pobreza multidimensional - Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)	164
Tabela 39 - Índice de Pobreza Multidimensional - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)	165
Tabela 40 - Educação – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental - Cedeao	166
Tabela 41 - Anos esperados na escola – Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac)	167
Tabela 42 - Anos esperados na escola – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA ou SADC)	168
Tabela 43 - Expectativa de vida ao nascer	169
Tabela 44 - Taxa de mortalidade Infantil (por 1.000 nascidos vivos)	170
Tabela 45 - Prevalência de HIV (% da população entre 15-49 anos)	171
Tabela 46 - Reservas provadas e produção de petróleo na África (países selecionados)	174
Tabela 47 - Comércio intrarregional dos países da SADC (2010)* Em US\$	176
Tabela 48 - Comércio intrarregional dos países da Ecowas (2010)* Em US\$	180
Tabela 49 - Países africanos visitados por presidentes brasileiros – 2000-2010	187
Tabela 50 - Comércio do Brasil com países da África Subsaariana em 2010 (US\$)	190
Tabela 51 - Investimento em ativos fixos e fontes de financiamento na China (% do total)	196
Tabela 52 - Fontes de energia: áreas com potencial de colaboração e troca de conhecimento	199

