



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

LUCIANO WEXELL SEVERO

**INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA DO SUL:
O BRASIL E A DESCONSTRUÇÃO DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS**

RIO DE JANEIRO

2015

LUCIANO WEXELL SEVERO

**INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA DO SUL:
O BRASIL E A DESCONSTRUÇÃO DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ingrid Piera Andersen Sarti

RIO DE JANEIRO

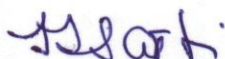
2015

LUCIANO WEXELL SEVERO

**INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA DO SUL:
O BRASIL E A DESCONSTRUÇÃO DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

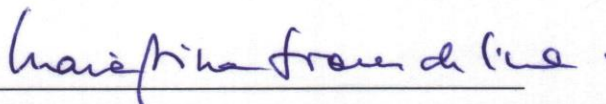
Aprovada em: 16/4/2015



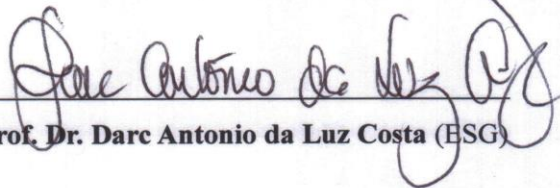
Prof.ª Dr.ª Ingrid Piera Andersen Sarti (Orientadora)



Prof. Dr. Raphael Padula (PEPI/UFRJ)



Prof.ª Dr.ª Maria Regina Soares de Lima (IESP/UERJ)



Prof. Dr. Darc Antonio da Luz Costa (ESG)



Prof. Dr. Nilson Araújo de Souza (aposentado da UFMS)

Ficha Catalográfica

S498i Severo, Luciano Wexell
Integração econômica e desenvolvimento da
América do Sul : o Brasil e a desconstrução das
assimetrias regionais / Luciano Wexell Severo. -
Rio de Janeiro, 2015.
329 f.

Orientadora: Ingrid Piera Andersen Sarti.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio
de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós
Graduação em Economia Política Internacional, 2015.

1. América do Sul. 2. Brasil. 3. Integração
econômica. I. Sarti, Ingrid Piera Andersen ,
orient. II. Título.

Resumo

Esta Tese partiu da ideia da consolidação e da prevalência de um Sistema Internacional hierárquico, expansivo e em permanente mudança desde o século XV. A hierarquia está associada à presença de um centro, de uma semiperiferia e de uma periferia. A expansão do sistema é intrínseca à sua existência, que surge, cresce e se alimenta da incessante compulsão das unidades nacionais por acumular poder e riqueza. As transformações dentro do sistema dependem de variáveis como as capacidades materiais e simbólicas das unidades nacionais semi-periféricas para contestar o centro, assim como das possibilidades de movimento relativo. Nos estertores do século XX e na primeira década do século XXI, avança a condição de multipolaridade, ainda que perdure a posição dos Estados Unidos como centro e potência hegemônica. Os movimentos turbulentos do Sistema Internacional abriram novas oportunidades para que os países periféricos se organizem conjuntamente na busca por maiores possibilidades de desenvolvimento de suas forças produtivas e por melhores projeções no cenário mundial. A nova conjuntura revela, ainda, que a América do Sul desponta como um possível polo de poder e que o Brasil cumpre uma importante função neste processo. Os anos 2000 começaram, na região, com a sutil volta de políticas de desenvolvimento econômico, a maior busca por autonomia no cenário internacional e a intensificação da integração. No entanto, depois de 2010, alcançados alguns inegáveis avanços, observam-se quatro importantes tendências que podem comprometer o ritmo do processo: a redução dos preços internacionais dos produtos primários; a ascensão da China como uma das maiores parceiras da região; a ofensiva estadunidense para assinar Tratados de Livre Comércio (TLC) e entusiasmar a Aliança do Pacífico; e a diminuição do ímpeto integracionista depois da saída de cena dos três principais líderes políticos promotores do processo. Nesta conjuntura, o grande estímulo para a realização da pesquisa foi a busca de interpretações sobre o papel que o Brasil vem exercendo, e pode vir a exercer, como articulador da integração. Para tanto, realizamos um resgate da relevância dada pela política externa brasileira para a América do Sul, desde a Proclamação da República até os dias atuais, revisitando o pedregoso caminho de criação do Sul-Americanismo. Vimos, ainda, a histórica e permanente disputa entre campos políticos e ideológicos opostos, que empurram e freiam a busca pelo binômio Desenvolvimento-Autonomia. O trabalho está centrado exatamente na discussão dos grandes obstáculos do Brasil para dinamizar o projeto de integração, sustentado no reconhecimento e na desconstrução das assimetrias. Por fim, buscando contribuir para desmistificar algumas justas preocupações associadas a um suposto expansionismo brasileiro, analisamos detalhadamente o comércio intra-regional, o IDE brasileiro na América do Sul e o papel do BNDES.

Palavras-chave: América do Sul; Brasil; Integração econômica.

Abstract

This thesis started from the idea of consolidation and prevalence of an International System hierarchical, expansive and ever-changing since the fifteenth century. The hierarchy is associated with the presence of a center, a periphery and a semi-periphery. The expansion of the system is intrinsic to their existence, which arises, grows and feeds the relentless compulsion national units to accumulate power and wealth. The changes within the system depend on variables such as material and symbolic capabilities of semi-peripheral national units to challenge the center as well as the relative movement possibilities. In the throes of the twentieth century and the first decade of this century, advances the condition of multipolarity, even endure the US position as a center and hegemonic power. The turbulent motions of the international system have opened up new opportunities for the peripheral countries are organized together in the pursuit of higher possibilities of developing their productive forces and better projections on the world stage. The new situation also shows that South America is emerging as a possible pole of power and that Brazil plays an important role in this process. The 2000s began in the region with a marked recovery of economic development policies, the largest search for autonomy on the international stage and the intensification of integration. However, after 2010, achieved some undeniable advances four are observed important trends that may jeopardize the pace of the process: the reduction in international commodity prices; the rise of China as a major partner in the region; the US offensive to sign free trade agreements (FTA) and excite the Pacific Alliance; and the decrease of the integration momentum after the scene output of the three main political leaders promoters of the process. At this juncture, the great stimulus for the research was the search for interpretations of the role that Brazil has exerted, and can come to exercise, as integration articulator. Thus, we performed a rescue of relevance given by Brazilian foreign policy for South America, from the Proclamation of the Republic to the present day, revisiting the rocky path of creating South-Americanism. We saw also the historical and ongoing dispute between political and ideological fields opposite, pushing and stunt the search for Development-Autonomy binomial. The work is centered exactly in the discussion of the major obstacles of Brazil to boost integration project, supported the recognition and deconstruction of asymmetries. Finally, in order to contribute to demystify some legitimate concerns associated with a supposed Brazilian expansionism in detail analyze the intra-regional trade, the Brazilian FDI in South America and the role of BNDES.

Keywords: South America; Brazil; Economic integration.

Resumen

Esta tesis partió de la idea de la consolidación y la prevalencia de un Sistema Internacional jerárquico, expansivo y en permanente cambio desde el siglo XV. La jerarquía está asociada con la presencia de un centro, una periferia y una semi-periferia. La expansión del sistema es intrínseca a su existencia, que surge, crece y se alimenta gracias a la implacable compulsión de las unidades nacionales para acumular poder y riqueza. Los cambios dentro del sistema dependen de variables como las capacidades materiales y simbólicas de las unidades nacionales semi-periféricas para desafiar al centro, así como las posibilidades de movimiento relativo. En los estertores del siglo XX y la primera década de este siglo, avanza la condición de multipolaridad, aunque se mantenga la posición de Estados Unidos como centro y poder hegemónico. Los movimientos turbulentos del sistema internacional han abierto nuevas oportunidades para que los países periféricos se organicen y unan en la búsqueda de mayores posibilidades de desarrollo de sus fuerzas productivas y de mejores proyecciones en el escenario mundial. La nueva situación también demuestra que América del Sur se está convirtiendo en un posible polo de poder y que Brasil juega un papel importante en este proceso. La década de 2000 comenzó, en la región, con una sutil retomada de las políticas de desarrollo económico, la mayor búsqueda de autonomía en el escenario internacional y la profundización de la integración. Sin embargo, después de 2010, alcanzados algunos avances innegables, se observan cuatro tendencias importantes que pueden poner en riesgo el ritmo del proceso: la reducción de los precios internacionales de las materias primas; el ascenso de China como un socio importante de la región; la ofensiva de Estados Unidos para firmar Tratados de Libre Comercio (TLC) y estimular la Alianza del Pacífico; y la disminución del impulso de integración después de la salida a escena de los tres principales líderes políticos promotores del proceso. En esta coyuntura, el gran estímulo para la investigación fue la búsqueda de interpretaciones del papel que Brasil ha ejercido, y puede venir a ejercer, como articulador de la integración. Para tanto, se realizó un rescate de la relevancia dada por la política exterior brasileña para América del Sur, desde la proclamación de la República hasta la actualidad, revisando el pedregoso camino de creación del Sur-americanismo. Vimos también la disputa histórica y permanente entre dos campos políticos e ideológicos opuestos, sea para empujar o detener la búsqueda por el binomio Desarrollo-Autonomía. El trabajo se concentra precisamente en la discusión de los principales obstáculos de Brasil para impulsar el proyecto de integración, basado en el reconocimiento y la deconstrucción de las asimetrías regionales. Por último, con el objetivo de contribuir para desmitificar algunas preocupaciones legítimas relacionadas con un supuesto expansionismo brasileño, analizamos en detalle el comercio intra-regional, la IED de Brasil en América del Sur y el papel del BNDES.

Palabras clave: América del Sur; Brasil; Integración económica.

*Para Vilácia Cristina Wexell Severo
e Alcione Conde Severo,
minha Mãe e meu Pai.
Sempre*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Cristo, a Túmi, a Ogum, a Iemanjá e a todos os Santos, em especial a São Francisco. Os últimos anos consolidaram em mim a certeza da importância dessas entidades na dinâmica da minha vida. Aos 35 anos, considero demasiado pobre acreditar somente na matéria. Além disso, para um latino-americano, e brasileiro, há poucas coisas tão estranhas e alheias como a descrença e a incredulidade. A benção, Santo Expedito, Antônio Conselheiro e Sepé Tiaraju.

Muito obrigado à minha orientadora, Prof.^a Ingrid Piera Andersen Sarti, pela paciência e pelo estímulo, e à Prof.^a Maria Regina Soares de Lima. Seus ensinamentos vêm de muito antes da Defesa e, com certeza, irão muito além. Agradeço ao Prof. Nilson Araújo de Souza, que me acompanha e orienta com leveza desde a graduação, estimulando a melhora do que penso, sou e escrevo. Há 10 anos, o Prof. Darc Antonio da Luz Costa e o jovem Prof. Raphael Padula igualmente vêm participando de minha formação, respaldando e enriquecendo as minhas ideias. O seu apoio, em todos os sentidos, tem sido imensurável. Há outros dois mestres que contribuíram para plasmar as minhas atuais perspectivas: o Prof. José Luís Fiori e o Prof. Fernando Bossi.

Também agradeço à Prof.^a Regina Maria D'Aquino Fonseca Gadelha, ao Prof. Carlos Eduardo Ferreira de Carvalho e ao Prof. João Ildebrando Bocchi, entre outros, que cumpriram um papel crucial no início de minha caminhada, na PUCSP. Estendo meu agradecimento aos amigos Pedro Silva Barros, Verena Hitner, Frank Saavedra, Claudia Blanco, Claudionor Damasceno, Mónica Saiz, Amanda Maes Werner, Júlia Barban Morelli e Leonardo Rosas. A Fernanda. Aos queridos André da Paz, Carlos Roberto Pucca Latini de Milita, Eduardo Tavares de Farias, Emiliano Saran Azevedo, Felipe Teixeira Gonçalves, Felipe Pucinskas, Grazielle Saraiva, José Paulo Guedes, Juan Ramón Guzmán, Leonardo Granato, Luis Augusto Piña Pereira, Luiz Fernando Sanná Pinto, Mauro Sam Ferreira Vaz Maia, Miguel Ángel Bencomo Álvarez, Numa Mazat, Paulo Vitor Sanches Lira, Rafael Betancourt, Ricardo Summa e Vladimir Rodolfo Piña Carmona. Aos colegas da UNILA, docentes, estudantes e técnicos, que compartilham o sonho de construir uma Universidade de alto nível, porém rebelde, popular e latino-americanista. Cito, em nome de todos, a Profa. Ana Silvia Andreu da Fonseca.

Obrigado à minha família, da qual me afastei neste autoexílio nas Cataratas do Iguaçu. Pais, irmãos, cunhadas, tios, primos, sobrinhos, afilhados e demais entes amados. Avancei porque, mesmo de longe, me pendurei neles, tentando ser digno de tantos sentimentos nobres. Agradeço muito o imenso apoio da minha querida companheira Angela Analía Garofali Patrón e da sua carinhosa família. Finalmente, manifesto minha gratidão aos mestres do samba, do tango, do choro, da salsa, da nova trova, do candombe e da música nativista. Aos criadores da cerveja e do churrasco. Ao pessoal do Sport Club Internacional e, sobretudo, ao gigante Andrés Nicolás D'Alessandro.

*Todo tiene su tiempo,
y todo lo que se quiere
debajo del cielo
tiene su hora*

Eclesiastes

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Assimetrias entre os países da América do Sul.....	p.223
Tabela 2 – Crescimento do PIB dos países sul-americanos 2003-2013.....	p.228
Tabela 3 – Balança Comercial do Brasil com países da América do Sul.....	p.231
Tabela 4 – Complementação comercial na América do Sul.....	p.242
Tabela 5 – Os 10 principais produtos exportados de cada país sul-americano selecionado.....	p.246
Tabela 6 – Origem do IED em países da América do Sul - Fluxos entre 2006-2013.....	p.257
Tabela 7 – Estoque de Investimento Brasileiro Direto no mundo.....	p.260
Tabela 8 – Origem dos financiamentos de empresas brasileiras que atuam no exterior.....	p.265
Tabela 9 – Desembolsos Anuais do BNDES-Exim.....	p.266
Tabela 10 – Principais projetos de infraestrutura na América do Sul – BNDES.....	p.269
Tabela 11 – Projetos financiados pelo FOCEM (Paraguai e Uruguai).....	p.273
Tabela 12 – Participação dos produtos primários nas exportações dos países sul- americanos.....	p.279
Tabela 13 – PIB do Brasil – Variação Real Anual entre 1995 e 2014.....	p.288

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ACE: Acordo de Complementação Econômica

ALADI: Associação Latino-Americana de Integração

ALALC: Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALBA: Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América

ALCA: Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA: Área de Livre Comércio Sul-Americana

BCP: Banco Central del Paraguai

BCRA: Banco Central de la República Argentina

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil)

CAF: Banco de Desenvolvimento de América Latina (ex-Corporação Andina de Fomento)

CAN: Comunidade Andina de Nações

CEPAL: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

EMBRAPA: Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ESG: Escola Superior de Guerra

FLAR: Fundo Latino-Americano de Reservas

FMI: Fundo Monetário Internacional

FOCEM: Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL

FONPLATA: Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

GATT: Acordo Geral do Comércio e Tarifas

IIRSA: Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

INMETRO: Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia

ISEB: Instituto Superior De Estudos Brasileiros

MAC: Mecanismo de Adaptação Competitiva

MERCOSUL: Mercado Comum do Sul

MNR: Movimento Nacionalista Revolucionário (Bolívia)

MRE: Ministério das Relações Exteriores (Brasil)

NAFTA: Tratado de Livre Comércio da América do Norte

OMC: Organização Mundial do Comércio

ONU: Organização das Nações Unidas

OPAEP: Organização de Países Árabes Exportadores de Petróleo

OPEP: Organização de Países Exportadores de Petróleo

OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte

PEI: Política Externa Independente

PIB: Produto Interno Bruto

PICE: Programa de Integração e Cooperação Econômica

PRE: Pragmatismo Responsável e Ecumênico

SML: Sistema de Moedas Locais

SUCRE: Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos

TEC: Tarifa Externa Comum

UDN: União Democrática Nacional

UNASUL: União de Nações Sul-Americanas

ZOPACAS: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	p. 14
CAPÍTULO 1- SISTEMA INTERNACIONAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	22
1.1- Um Sistema hierárquico, expansivo, competitivo e em movimento.....	23
1.2- O desenvolvimento das forças produtivas internas.....	33
1.3- A Integração Regional como possível saída comum.....	42
1.4- Os caminhos da Integração Regional e a importância de existir um líder.....	47
Súmula do Capítulo 1.....	56
CAPÍTULO 2- A UNIDADE E A DIVERSIDADE DA AMÉRICA LATINA.....	57
2.1- A tipologia étnico-nacional de Darcy Ribeiro.....	68
2.2- A tipologia das economias primário-exportadoras de Celso Furtado.....	73
2.3- Sobre uma possível tipologia das industrializações periféricas.....	79
2.4- A tipologia do pensamento latino-americano de Leopoldo Zea.....	89
Súmula do Capítulo 2.....	103
CAPÍTULO 3- O SUL SEMPRE ESTEVE PRESENTE EM NOSSO NORTE.....	104
3.1- O Pan-americanismo como aliança tática.....	110
3.2- A lenta e gradual virada para o Latino-americanismo.....	116
3.3- Do alinhamento irrestrito à autonomia responsável.....	137
3.4- A Era dos normais e a resistência brasileira.....	154
Súmula do Capítulo 3.....	167
CAPÍTULO 4- A AMÉRICA DO SUL COMO POTÊNCIA.....	168
4.1- A normalidade chega ao Brasil: a Política Externa Ornamental.....	169
4.2- A consolidação do Sul-americanismo.....	181
4.3- Um novo Consenso sem Washington.....	190
4.4- Os desafios da liderança brasileira.....	202
Súmula do Capítulo 4.....	218
CAPÍTULO 5- OBSTÁCULOS E ENCRUZILHADAS DA INTEGRAÇÃO.....	219
5.1- As assimetrias regionais e as grandes preocupações.....	220
5.2- O IDE do Brasil e o papel do BNDES.....	248
5.3- Binômio perdido e Integração em banho-maria.....	273
Súmula do Capítulo 5.....	295
CONCLUSÕES.....	297
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	304

Introdução

“Quando, finalmente, aos 26 anos de idade, comecei a estudar Economia de maneira sistemática, minha visão do mundo já estava definida. Assim, a Economia não chegaria a ser mais que um instrumental, que me permitia com maior eficácia tratar problemas que vinham da observação da História ou da vida dos homens em Sociedade. Pouca influência teve a Economia, portanto, na conformação do meu espírito. Nunca pude compreender a existência de um problema ‘estritamente econômico’”.
Celso Furtado

A presente Tese foi elaborada ao longo dos anos 2011 e 2014, período que ficou marcado por quatro grandes tendências: a redução dos preços internacionais dos produtos primários, que vinham subindo de forma consistente desde o início dos anos 2000; a consolidação de um mundo multipolar, com a ascensão da China como potência econômica e uma das maiores parceiras da América do Sul; a ofensiva estadunidense, depois da derrota da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), para assinar Tratados de Livre Comércio (TLC) com países da região e para entusiasmar a Aliança do Pacífico; e a diminuição do ímpeto integracionista na região, depois da saída de cena dos três principais líderes políticos do processo de integração, Luiz Inácio Lula da Silva, Néstor Kirchner e Hugo Chávez.

Nesta conjuntura, o grande estímulo para a realização da pesquisa foi a busca de interpretações sobre o papel que o Brasil vem exercendo, e poderá vir a exercer, como articulador da integração regional. E, dadas as assimetrias, a forma mais virtuosa de promover o processo seria por meio de um comportamento brasileiro que tratasse desiguais de forma diferenciada. As principais bases da investigação foram as leituras e as análises proporcionadas pelas aulas e discussões no âmbito do Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional (PEPI-UFRJ); as disciplinas ministradas como professor do curso de Economia, Integração e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA); os documentos oficiais de governos e instituições promotoras da integração; e as visitas realizadas a alguns países sul-americanos, a trabalho ou como um curioso mochileiro.

Com uma população superior a 406 milhões de habitantes e um território de mais de 17,7 milhões de quilômetros quadrados, estima-se que a América do Sul se consolide paulatinamente como um importante polo de poder mundial ao longo do século XXI. Trata-se de um imenso desafio a ser estudado e pensado. Entretanto, graças à complexidade que o tema envolve, esta análise exige um esforço interdisciplinar. Tratamos de fazer com que a

Economia Política, a História, a Ciência Política e as Relações Internacionais se complementassem em nossas interpretações.

Analisaremos as relações entre os Estados nacionais e a dinâmica da integração regional desde uma perspectiva Realista, mas sem deixar de utilizar outras vertentes, principalmente a teoria do Sistema Mundo (ARRIGHI, 1994) e a ideia de existência de um Sistema Interestatal Capitalista (FIORI, 2007). Ainda que o “realismo não seja um só”, admitimos o uso de algumas de suas premissas comuns: a centralidade do Estado como ator dentro do Sistema, o objetivo principal de sobrevivência do Estado e a anarquia internacional (NOGUEIRA & MESSARI, 2005, p.20)¹. Além disso, partimos de outra característica comumente encontrada nos autores realistas: a ênfase das atenções no que ocorre dentro do Sistema Internacional e não dentro dos Estados nacionais. De acordo com esta visão, as unidades de poder são vistas como “caixas-pretas”, seguindo a ideia de *billiard-ball*².

A linha de construção da perspectiva Realista da Economia Política Internacional surge com o ateniense Tucídides³, passa por Nicolau Maquiavel⁴ e Thomas Hobbes⁵, e desemboca em autores como William Petty, Alexander Hamilton e Friedrich List, que, conforme veremos, discutirão as questões do poder e da riqueza. Seguindo a sua análise sobre o realismo, Nogueira e Messari (Op.cit., pp.23-32) enumeram cinco premissas que condensam os principais elementos desta vertente:

¹ Pecequillo (2012b, p.29) escreve: “conhecida como a mais tradicional abordagem teórica das Relações Internacionais, o Realismo Político sistematiza suas preocupações em torno de dois conceitos-chave, o poder e o conflito... Desde suas fontes clássicas na Ciência Política como Maquiavel e Hobbes, ao anterior estudo de Tucídides sobre as interações de Atenas e Esparta, passando por Max Weber e chegando a E.H.Carr e Hans Morgenthau no século XX... Estas orientações mantêm-se praticamente as mesmas, com variações de ênfase”.

² Nesta metáfora, é como se cada Estado nacional representasse uma bola de bilhar. A mesa de bilhar, o campo de jogo, seria o Sistema Internacional. No caso de nossa Tese, não deixaremos de nos preocupar com as relações de poder dentro dos Estados nacionais, ainda que depositemos maior atenção às relações de poder entre os Estados. Sobre este tema, Medeiros (2010b, p.146) salienta que “os conflitos decorrentes das rivalidades interestatais podem impor ao Estado políticas que não traduzem os interesses econômicos imediatos das classes dominantes, mas são necessários para a sobrevivência política da nação”.

³ De Tucídides, que narra a Guerra do Peloponeso, foi extraída a ideia de “Anarquia internacional”, que reflete a inexistência de uma autoridade internacional legítima e soberana capaz de garantir o direito à sobrevivência a todos os Estados (NOGUEIRA & MESSARI, Op.cit., p.22). Tratando dos pensadores que formam a base do realismo, os autores citados chamam a atenção para o “pouco apreço que nutrem pela justiça, a moral ou a ética” nas relações internacionais.

⁴ Usando “O Príncipe” de Maquiavel, os realistas examinam a dinâmica da conquista, da manutenção e da expansão do poder. Deduzem o que seria a “natureza do sistema” a partir daquilo que julgam ser a “natureza do homem”. Ou seja, atribuem aos Estados questões como prestígio, medo, ambição e vaidade até chegar à ideia de “sobrevivência”.

⁵ Parte-se da ideia de que todos os Estados defendem os seus interesses nacionais, quase sempre divergentes. Diante da impossibilidade de criação, adoção ou do bom funcionamento de um Leviatã Mundial, de um “Homem artificial” que exerça o “poder coercitivo” global, o conceito hobbesiano de “Estado da Natureza” se translada ao conceito de “estado de Anarquia Internacional” (CARR, 2001, p.233).

- a) Os Estados Nacionais garantem a estabilidade doméstica (o “Leviatã” tem o monopólio do uso da força no cenário interno) e buscam garantir a segurança com relação aos agentes externos;
- b) Vigora a Anarquia Internacional, graças à ausência de um Leviatã mundial, de onde deriva o chamado “Dilema da Segurança”⁶;
- c) A Sobrevivência do Estado é o interesse nacional supremo e fundamental, estando por cima de tudo, obviamente inclusive das liberdades individuais;
- d) O Poder do Estado com relação aos demais é sempre relativo e sua função é influenciar mais do que ser influenciado (um Estado pode juntar-se ao poder de outro ou rebelar-se contra ele);
- e) A Auto-ajuda é o princípio de que um Estado pode contar de maneira integral e completa somente com as suas próprias forças para defender a sua sobrevivência.

No Capítulo 1, trabalhamos a ideia de um Sistema Internacional hierárquico, expansivo e em permanente mudança, desde a sua origem, no século XV (KENNEDY, 2006). À expansão mercantil e financeira europeia seguiu-se a conquista do mundo, impulsionada pela compulsão por acumular poder e dinheiro (ARRIGHI, 1994; FIORI, 2007). Pouco a pouco, o sistema foi sendo desenhado e controlado pelos europeus, até o início do século XX. Ao pensar a América do Sul, portanto, partimos do momento do encontro entre europeus e aborígenes, no final do século XV.

Detivemo-nos, de forma especial, na observação das possibilidades de mobilidade dentro do Sistema, como resultantes da viabilidade nacional de cada unidade de poder e, ainda, da permissividade internacional em cada época determinada (JAGUARIBE, 2008). Assim, a condição de centro, de semi-periferia ou de periferia estaria diretamente associada à luta pelo desenvolvimento das forças produtivas nacionais e à ocorrência de crises que afetam as economias centrais e abrem brechas ou janelas de oportunidade para movimentos na hierarquia mundial. Aqui ganha relevo a ideia de “vontade estratégica” para mudar o destino (FIORI, 2011). No outro extremo, residiria uma postura passiva, respeitosa, discreta, desarmada e secundária que não leva a lugar algum (GUIMARÃES, 2003). Está claro, portanto, que a periferia que não contesta não sai do lugar (COSTA, 2002).

⁶ É a ideia de que um Estado nacional que toma a iniciativa de se armar como forma de se defender dos demais acaba gerando preocupações que levam os outros a igualmente ampliarem os seus arsenais. Cria-se, desta forma, um mecanismo de corrida armamentista sem fim.

Relativizando a ideia de “jogo soma zero” dentro do Sistema, assumimos a hipótese de construção de um “jogo de soma positiva” (PADULA, 2010). Assim, concebemos a possibilidade da integração regional periférica como forma de potencializar, de uma só vez, dois movimentos: um processo de desenvolvimento econômico e uma melhor inserção internacional no Sistema. Eis o binômio “Desenvolvimento-Autonomia”, que reflete o casamento entre a política interna de promoção do desenvolvimento nacional e regional e a política externa ativa e soberana, no âmbito da integração (PUIG, 1986; JAGUARIBE, 1975). Conforme veremos, há décadas, diversos autores latino-americanos vêm moldando essa ideia de binômio. Portanto, cada Estado da região pode identificar na integração um instrumento de realização de seu interesse nacional (GRANATO, 2014).

Tratando da integração regional como possível saída comum para a condição periférica, admitimos a importância crucial da existência de um país que lidere o processo (MEDEIROS, 2010). A partir desta ideia, verifica-se que a integração poderá assumir caminhos bastante distintos, correndo o risco, inclusive, de reproduzir a lógica hierárquica do Sistema dentro da região. Ou seja, haveria a opção entre uma integração integradora, que se constituiria em um projeto unificador autonomizante, e uma integração desintegradora, que resultaria em um projeto unificador que ampliaria a subordinação (PARADISO, 2009). Por estes caminhos, buscamos demonstrar a dimensão das dificuldades e a complexidade de edificar um processo de integração que desconstrua, de forma progressiva, as assimetrias.

Ao longo do Capítulo 2, expomos as similaridades e peculiaridades, aproximações e distanciamentos, entre os países e as sociedades latino-americanas desde a sua incorporação no Sistema Internacional, há 500 anos. Há mais de dois séculos, Simón Bolívar (2007) afirmou claramente que “Não somos europeus, não somos indígenas. Somos uma espécie média entre os aborígenes e os espanhóis”. Interconectamos as tipologias apresentadas por Darcy Ribeiro, Celso Furtado e Leopoldo Zea, como forma de esboçar um quadro que ajude na compreensão da região em sua relação dialética de unidade-diversidade. Ainda apresentamos reflexões que agreguem valor ao debate sobre uma possível tipologia das industrializações na América Latina, desde as contribuições de Vânia Bambirra (2013).

Os Povos Testemunhos, Novos e Transplantados (RIBEIRO, 1977) se combinam com as economias primário-exportadoras de tipo mineral, de clima temperado e tropical (FURTADO, 1970). E estas, igualmente, interagem e se entrelaçam entre as opções políticas assumidas pelas coalizões de poder, que em seu momento optaram por enveredar-se pelo

Iluminismo emancipador nos séculos XVIII e XIX, pelo Positivismo no século XIX ou pela Libertação da Dependência do século XX (ZEA, 1976). Já constituídas e cimentadas as sociedades e os Estados latino-americanos, a partir de 1900, suas novas opções foram impostas pela mudança do centro hegemônico da Inglaterra para os Estados Unidos. Pela primeira vez, o polo principal do sistema deslocou-se para fora da Europa. Ao mesmo tempo, a nova potência impôs, também com a sua presença geográfica, uma nova dinâmica para a região.

Por tanto, sob as óticas complementares da antropologia, da política e da economia, buscamos contribuir para a interpretação do fenômeno da inserção periférica no cenário internacional, da formação econômica dos países latino-americanos, da consolidação do seu subdesenvolvimento e das possibilidades de desenvolvimento econômico e de integração regional, mesmo diante das heterogeneidades. Ao mesmo tempo, a apresentação das tipologias visa facilitar a visão da região como una e diversa, podendo ser analisada como uma agrupação de países com características irremediavelmente diferentes, mas, também, como um todo plenamente articulado e com oscilações bastante coincidentes.

A partir do Capítulo 3 passamos a analisar a política externa brasileira. A finalidade é demonstrar que, *grosso modo*, desde a Proclamação da República até o final do século XX, houve quatro grandes prioridades: o Pan-americanismo, o Latino-americanismo, o Pan-americanismo bastardo e o Sul-americanismo. Cada mudança de orientação do Brasil corresponderia a acontecimentos especiais, divisores de águas, como a proclamação da República e as políticas implantadas pelo Barão do Rio Branco, que marcou o início do Pan-americanismo; a chamada “Era da Catástrofe” e a efervescência de classes médias contestadoras, que estimularam o impulso do Latino-americanismo; a vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria e a ascensão dos governos neoliberais na região, que potencializou a hegemonia do Pan-americanismo bastardo (degenerado ou carnal); e a crise do neoliberalismo e a chegada dos governos progressistas, que marcou o fortalecimento do Sul-americanismo.

Além deste marco geral, trabalhamos com a ideia de “Ondas de Regionalismo”, que permitem relacionar os impactos das mudanças no âmbito do Sistema Internacional com as teorias e as tentativas concretas de integração. De acordo com esta perspectiva, percebem-se três grandes ondas: a primeira, entre o final da II Guerra Mundial e os anos 1970; a segunda, vigente no curto lapso entre o final da Guerra Fria e os atentados de 11 de setembro de 2001;

e a terceira, depois de 2003, quando ocorreu uma guinada política na América do Sul. As duas primeiras ondas foram abordadas no Capítulo 3.

Para fazer referência à primeira onda também podem ser usados os conceitos de Regionalismo Antigo ou Fechado, impulsionado pelo estruturalismo da CEPAL, o protecionismo e o industrialismo. Em um sentido distinto, de abertura e liberalização, a segunda onda pode denominar-se como Novo regionalismo ou Regionalismo Aberto. Expressando novos ânimos, a terceira onda vem sendo denominada como Regionalismo do século XXI ou Pós-neoliberal (VIZENTINI, 2008; SOMBRA SARAIVA, 1995; COUTO, 2006; VEIGA & RÍOS, 2007). Ao mesmo tempo, utilizamos o instrumental teórico dos quatro paradigmas norteadores da política externa brasileira: “liberal-conservador” até 1930, “Estado desenvolvimentista” até 1980, “Estado normal” até 2000 e “Estado logístico” até hoje (CERVO, 2003). De igual maneira, para distinguir as duas primeiras ondas, é possível trabalhar com os marcos do “Consenso de Bretton Woods” e do “Consenso de Washington”, associados aos Tratados de Paris (1951) e de Maastrich (1992), respectivamente.

No Capítulo 4, daremos continuidade a esta revisão da política externa do Brasil. A análise foi estendida até os dias atuais. Conforme afirmado antes, depois de 2003, o país concentrou o seu foco na edificação do Sul-Americanismo, dando sequência à tradição brasileira. A postura foi estimulada pela confluência de outros governos progressistas, pelo aumento dos preços dos produtos primários, pelo relativo relaxamento da pressão dos Estados Unidos sobre a região e pelo afastamento crescente do México e da América Central da América do Sul. Estes processos ocorreram em um cenário de reafirmação dos interesses nacionais e regionais, em maior ou menor grau, dependendo do país, e de construção de um regionalismo pós-neoliberal, constituindo uma terceira onda, de “Consenso sem Washington” (MADURO, 2012).

As principais conquistas desta onda foram as criações da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004/2005, da UNASUL, em 2008, e as profundas mudanças que vêm ocorrendo no MERCOSUL. Há um emaranhado de medidas que representam, para além da retórica, a consolidação da postura brasileira com relação ao continente. Afirma-se que o Pan-americanismo foi uma criação da América Inglesa e o Latino-americanismo, uma obra da América Espanhola (COSTA, 2009). Neste sentido, consideramos que o Sul-americanismo deve ser interpretado como um invento da América Portuguesa, ou seja, do Brasil, para edificar a integração regional.

Sem embargo, como descreveremos, os caminhos a serem trilhados pelo Brasil dependerão das coalizões internas de poder dominantes, das capacidades e habilidades de projeção diante dos constrangimentos vindos do exterior e da capacidade de mobilização da sociedade. Há imensos desafios para a liderança brasileira. Em última instância, a viabilidade do binômio – o desenvolvimento das forças produtivas internas e a autonomia externa dos países periféricos – depende de que as elites estejam orientadas e guiadas por interesses nacionais e não por teorias ou constrangimentos externos (BRESSER PEREIRA, 2010).

Ainda veremos que, se a UNASUL é o espaço de construção da unidade política regional, é o MERCOSUL, ampliado conceitual e geograficamente, o espaço de união econômica da América do Sul (GUIMARÃES, 2014). Por isso, para além da retórica, nos últimos anos, o componente mercantil vem cedendo espaço à visão geopolítica da integração. As pautas integracionistas das duas instituições citadas transcendem a perspectiva comercial e passam a incluir questões cruciais como segurança e defesa, financiamento, infraestrutura e complementação produtiva. Apesar de atrasos, empecilhos e tensões, ganham forma e peso o comércio com moedas locais, os fundos de combate às assimetrias, um banco de fomento ao desenvolvimento e o ordenamento das obras de conexão física. A Venezuela tornou-se o quinto membro do MERCOSUL, em 2012, e recentemente, Equador (2011), Bolívia (2012) e Guiana e Suriname (2013) também sinalizaram suas intenções de ingressar ao bloco.

No Capítulo 5, trataremos, detalhadamente, das assimetrias regionais. Veremos como estas não são consequência de ações recentes, tendo sido conformadas ao longo de séculos. Além disso, demonstraremos que as assimetrias podem ser de distintos tipos: as estruturais de caráter permanente e inalterável; as estruturais plausíveis de serem modificadas; e as assimetrias em matéria de políticas públicas. Na realidade, em sua unidade e diversidade, a América do Sul é um lugar de assimetrias. E devido às maiores dimensões do Brasil, há uma tendência geralmente equivocada a atribuir ao país uma vantagem que ele não possui em diversos quesitos, como o PIB per capita, o PIB por km², os gastos militares, a densidade populacional, a distribuição de renda, o acesso à educação pública, entre outros.

Faremos, ainda, uma radiografia de cinco grandes preocupações associadas à liderança brasileira no processo de integração regional e ao suposto aumento das assimetrias, que seria resultante de uma postura expansionista do Brasil. As preocupações, plenamente justificáveis, estão associadas ao crescimento econômico brasileiro com relação aos demais países da América do Sul; à ampliação do saldo comercial do Brasil com os vizinhos sul-americanos; à

sedimentação de uma divisão regional do trabalho, com a importação brasileira de produtos primários e a exportação de bens manufaturados; à expansão do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) do Brasil na região; e, finalmente, ao papel do BNDES como órgão estatal promotor do alargamento da fronteira de realização dos capitais brasileiros na vizinhança. A finalidade não foi demonstrar que a região não é assimétrica, mas sim contribuir para desconstruir a imagem maliciosamente difundida do Brasil como uma ameaça.

Como se todos os obstáculos e dificuldades inerentes à integração não fossem suficientemente complexos, desde o final dos anos 2000, quatro acontecimentos vêm contribuindo para esmorecer a intensidade do processo. Tratam-se, tal como comentado no início, da ofensiva dos Estados Unidos, por meio de Tratados de Livre Comércio (TLC); da consolidação da China como um dos principais parceiros da América do Sul; da relativa queda dos preços dos produtos primários exportados pela região; e da saída de cena de Lula, Kirchner e Chávez, os três principais propulsores do movimento integracionista.

Para finalizar esta Introdução, vale um alerta. Como se vê no Sumário, esta Tese possui 19 seções, repartidas em cinco capítulos. As 18 primeiras tiveram como base análises sistêmicas, estruturais. Na última seção, entretanto, nos detivemos em questões de caráter conjuntural. Esta opção de aterrisagem em 2014 e no início de 2015 resultou em um fragmento que, devido ao atual cenário complexo, destoa do restante do trabalho e transmite certo “pessimismo” com relação ao porvir. Pesaram, talvez de forma desproporcional, o quadro regressivo do “progressismo” no Brasil e no Uruguai, a indefinição com relação às eleições presidenciais na Argentina, a ofensiva imperial contra a Venezuela e a queda dos preços dos produtos exportados pelas economias sul-americanas. Feita esta última observação, desejamos uma boa leitura.

---- CAPÍTULO 1 ----

SISTEMA INTERNACIONAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL

- 1.1- Um Sistema hierárquico, expansivo, competitivo e em movimento.....p.23**
- 1.2- O desenvolvimento das forças produtivas internas....p.33**
- 1.3- A Integração Regional como possível saída comum.....p.42**
- 1.4- Os caminhos da Integração Regional e a importância de existir um líder.....p.47**
- Súmula do Capítulo 1.....p.56**

Capítulo 1 - Sistema Internacional e Integração Regional

“La integración económica sería sin duda una de las mejores defensas. Pero persuadido de ello el imperialismo impedirá por todos los medios su realización, ya sea impidiendo la constitución de la comunidad económica continental, como también realizándola a su servicio, como se ha intentado ya hace poco en Punta del Este. Todo lo anterior parece confirmar la necesidad de lanzarse cuanto antes a una lucha por la liberación, sin la cual no será posible ni poner a punto nuestras economías, ni realizar la integración continental para defendernos adecuadamente”
General Juan Domingo Perón

1.1- Um Sistema hierárquico, expansivo, competitivo e em movimento

Desde princípios do século XVI, vem se consolidando e fortalecendo um Sistema Internacional caracterizado essencialmente pela hierarquia, a concentração, a assimetria e competição, como resultado da expansão do capital bancário e comercial do centro capitalista europeu. Desde então, a história mundial pode ser analisada como a sucessão de sistemas mundiais hegemônicos por uma potência e intercalados por fases de transição e surgimento de novas lideranças.

Durante 300 anos, do final do século XV ao final do século XVIII, a expansão mercantil europeia deu origem ao Sistema Mundial no lugar dos sistemas regionais, como os impérios Mongol, Otomano, Asteca, Maia, Inca ou a Dinastia Ming. Assim, ainda que existissem esses impérios poderosos e relativamente evoluídos, o atual Sistema ganhou força e forma exatamente na porção mais pobre, mais débil, mais despovoada e menos fértil da Europa. Começou a constituir-se a partir do Renascimento cultural, científico e comercial, desde mediados de 1450, na área atualmente formada pelo “arco” Itália-França-Bélgica-Holanda-Inglaterra.

Inicialmente, as monarquias dinásticas protagonizaram a estruturação de um Sistema liderado pelas cidades italianas e depois por Portugal, Espanha, Holanda e França. Ao longo de séculos, uma espécie de globalização modeladora ganhava o mundo via expansão do comércio, ampliação dos mercados e o crescente controle dos mares. Nota-se, ainda, que o processo de substituição das lideranças hegemônicas não gerou o colapso do Sistema, mas, pelo contrário, o tornou mais vasto, mais integrado e mais complexo.

Para o historiador estadunidense Paul Kennedy (2006, p.46), a justificativa para que esta fagulha criadora ganhasse ímpeto e conquistasse o planeta foi resultado da existência de condições bastante peculiares e específicas na Europa. Como forma de explicar o que

denominou como “Milagre europeu”, o autor cita o fato de o continente jamais ter estado unificado sob um só líder político ou religioso; a marcada pulverização de pequenos reinos, principados e cidades-Estado; a permanente contraposição e competição entre unidades rivais; o terreno comprimido e acidentado, sem extensas planícies; o clima diferenciado, com vegetações e “vocações” produtivas específicas; e o vasto e recortado litoral, que gera a ideia de vulnerabilidade e de “cerco”. O contraste é visível quando se comparam estas particularidades europeias com as condições dos impérios do Oriente⁷.

Na interpretação de Vizentini (Op.cit., p.15), “a construção de sistemas internacionais estruturados em escala mundial, dotados de continuidade histórica e de um caráter progressivo, se iniciou há quinhentos anos, com a revolução comercial que caracterizou a expansão europeia e a construção do capitalismo”. Em um sentido parecido, Fiori (2000, p.4) afirma que

A história da origem – extremamente complexa e prolongada – dos primeiros estados territoriais europeus, onde a formação dos mercados e do sistema capitalista – a um só tempo nacional e “global” – se combinou com “vocações territoriais” expansivas e competitivas. Este nascimento ocorreu na Europa, como todos sabem, entre os séculos XV e XVIII, a chamada era mercantilista, ou também, parcialmente, manufatureira. Foram três séculos de luta intra-europeia e de competição colonial. Mas foi também o período em que se consolidou, na paz e na guerra, a tormentosa aliança entre os príncipes e os detentores do capital, ao mesmo tempo em que avançavam, com maior ou menor sucesso, os projetos de criação de “sistemas econômicos endógenos”.

Já na perspectiva do economista italiano Giovanni Arrighi⁸, “a questão que concerne diretamente à nossa pesquisa... é como e quando o capitalismo ergueu-se acima das estruturas da economia mundial de mercado preexistente e, com o correr do tempo, adquiriu seu poder de moldar de maneira nova os mercados e as vidas do mundo inteiro”. As respostas para estes questionamentos poderiam estar presentes na linha de estudos concebida pelo historiador francês Fernand Braudel (1902-1985), que considera a fusão do Estado com o capital como a

⁷ “Como el milagro fue históricamente único parece plausible suponer que sólo una réplica de todos sus componentes hubiera podido producir en otra parte un resultado similar. Como esa mezcla de ingredientes básicos no existía en la China Ming ni en los imperios musulmanes del Oriente Medio y Asia o en cualquiera de las otras sociedades de las que hemos hablado, estas culturas parecieron detenerse mientras Europa avanzaba hacia el centro del escenario mundial” (KENNEDY, Op.cit., p.67).

⁸ Arrighi (1937-2009) integrou o grupo de pensadores europeus e estadunidenses que se dedicaram ao estudo do desenvolvimento econômico nos países periféricos. Com o tempo, entretanto, foi direcionando a sua pesquisa para a interpretação mais ampla do processo histórico de desenvolvimento do capitalismo. Junto com André Gunder Frank (1929-2005) e Immanuel Wallerstein (1930-), formulou a Teoria do “Sistema Mundial Moderno”. Passou a priorizar as relações entre Potência versus Potência (no sentido horizontal) e não mais as relações Potência versus Periferia (no sentido vertical). “Isto, é claro, deixa muita coisa fora do campo visual ou mesmo na escuridão, inclusive terrenos privilegiados dos estudos dos sistemas mundiais: as relações centro-periferia e capital-trabalho. Mas não se pode fazer tudo ao mesmo tempo” (ARRIGHI, 2004, p.25)

principal originalidade do capitalismo, a sua grande força motora: “O capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando é o Estado”⁹.

Na expressão utilizada por Fiori (2007, p.23), houve um “matrimônio” entre o Príncipe (o dono do poder) e o banqueiro (o dono do dinheiro) que permitiu o surgimento dos Estados-nacionais e do capitalismo¹⁰. Por tanto, resgata-se a ideia – presente em Carlos Marx (1818-1883) – de que a aliança que amarra o príncipe ao banqueiro, e vice-versa, é a dívida pública¹¹. De acordo com Fiori (Op.cit., p.24), “a guerra, a moeda e o comércio sempre existiram. A originalidade da Europa, a partir do ‘longo século XIII’, foi a forma em que a ‘necessidade da conquista’ induziu e depois se associou com a ‘necessidade do lucro’. A origem histórica do capital e do sistema capitalista europeu é indissociável do poder político”. A globalização, portanto, não seria obra do capital em geral, mas sim dos Estados-nacionais. Por isso, o autor estuda a explosão do sistema, o mundo em expansão, o alargamento do espaço de acumulação do sistema a partir da Europa no século XIII e sustenta o seu pensamento, a sua perspectiva, na enfurecida luta pela acumulação do poder e do dinheiro¹².

⁹ Vejamos a seguinte citação de Arrighi (Op.cit., p.25): “Marx convidou-nos a ‘abandonar por algum tempo [a] esfera ruidosa da [circulação], onde tudo acontece às claras e à vista de todos os homens, para acompanhar [o dono do dinheiro e o dono da força de trabalho] até o domicílio oculto da produção, em cuja soleira somos confrontados com os dizeres ‘É proibida a entrada, exceto a negócios’. Ali prometeu, ‘finalmente desvendaremos o segredo da geração do lucro’. Braudel também nos convidou a deixar por algum tempo a esfera ruidosa e transparente da economia de mercado e a acompanhar o dono do dinheiro até outro domicílio oculto, onde só se é admitido a negócios, mas que fica um andar acima, e não um andar abaixo do mercado. Ali, o dono do dinheiro encontra-se com o dono, não da força de trabalho, mas do poder político. E ali, prometeu Braudel, desvendaremos o segredo da obtenção dos grandes e sistemáticos lucros que permitiram ao capitalismo prosperar e se expandir ‘indefinidamente’ nos últimos quinhentos ou seiscentos anos, antes e depois de suas incursões nos domicílios ocultos da produção”.

¹⁰ O autor anota que: “Como no passado, uma vez mais, foi a necessidade de financiamento das guerras inglesas que esteve na origem dessas mudanças. Mas, dessa vez, o encontro do poder com os bancos produziu um fenômeno absolutamente novo e revolucionário: os ‘Estados-economias nacionais’. Verdadeiras máquinas de acumulação de poder e riqueza que se expandiram a partir da Europa e através do mundo, numa velocidade e numa escala que permitem falar num novo universo em expansão, com relação ao que havia acontecido nos séculos anteriores. Junto com a nacionalização dos bancos, das finanças e do crédito, criou-se um sistema tributário estatal e se nacionalizaram o exército e a marinha, que passam para o controle direto da estrutura administrativa do Estado” (FIORI, 2007, p.23).

¹¹ Sobre a dívida pública, Marx havia afirmado que: “O endividamento nacional, isto é, a alienação do Estado – seja ele despótico, constitucional ou republicano – imprimiu sua marca na era capitalista... Como que pelo toque de uma vara de condão, [a dívida pública] confere ao dinheiro estéril a capacidade de multiplicar-se e, com isso, transforma-o em capital, sem a necessidade de que ele se exponha aos problemas e riscos inseparáveis de seu emprego na indústria ou até na usura. Os credores do Estado, na verdade, não dão coisa alguma, pois a soma emprestada é transformada em títulos públicos, fáceis de negociar, que podem continuar funcionando em suas mãos tal como o faria o dinheiro sonante” (Marx, 1959, pp.754-755 apud ARRIGHI, Op.cit., p.14).

¹² Fiori (2007) se propõe partir do poder, já que, segundo defende, não é possível dar o salto da circulação simples de mercadorias para a acumulação de capital sem tomar em conta o poder. Sem o poder, não seria

O Sistema Internacional foi conquistado golpe a golpe, na base da violência, e não foi meramente costurado por comerciantes e mercadores. Foi conquistado pelos europeus até o século XX, que foram jogando os outros territórios e povos para dentro, em uma ação conquistadora. Eles mesmos desenharam a geografia, inventaram as fronteiras e desenharam os Estados. A conquista europeia foi bélica, mercantil e financeira, seguindo a compulsão por acumular poder e dinheiro¹³.

De fato, depois da Paz de Vestefália, de 1648, que marcou o fim da Guerra dos Trinta Anos e o advento dos Estados modernos ou soberanos, observou-se que estas unidades seguiriam cada vez mais buscando sobreviver, preocupadas com a própria segurança e com a permanente expansão do seu poder e da sua riqueza dentro do Sistema¹⁴. O acordo de Vestefália é considerado chave no estudo da Economia Política Internacional (EPI). Segundo Pecequillo (2012a, p.44), “neste tratado serão definidos como princípios básicos a soberania política dentro de um determinado território e o reconhecimento dos demais Estados para fazer valer esta soberania”. A autora ainda aponta que naquele momento se estabeleceu o Estado como “supremo e soberano dentro de suas fronteiras”, reduzindo a legitimidade da “intervenção [externa] em assuntos internos”.

Entre o final do século XVIII e meados do século XIX ocorreu outra das maiores alterações na natureza do Sistema, resultante das grandes mudanças geradas pela Revolução Industrial e pelas Revoluções Francesa e Estadunidense. O historiador inglês Eric Hobsbawm (1976, pp.15-16) fala na “dupla revolução” que mudou profundamente o mundo¹⁵. Por um

possível entender porque aquela parte pobre da Europa foi o motor expansivo do sistema mundial (não foram nem o comércio nem as trocas do Oriente, da Ásia, de Veneza, Bizâncio ou Kiev). Por que quem se destaca na formação do sistema são territórios, em princípio, sem nenhuma vocação para isso? Por que a força propulsora do milagre europeu foi uma zona mais pobre? Por que ocorreu na mais irrelevante, atrasada, fragmentada e periférica porção da Europa, em Londres, Amsterdã e Paris? Por isso, sua ideia é começar pelo poder, de onde viria o impulso original e contínuo do sistema.

¹³ Galeano (1980, p.28) fala na “explosão criadora do Renascimento... A América aparecia como uma invenção a mais, incorporada, junto com a pólvora, imprensa, papel e bússola ao efervescente nascimento da Idade Moderna”. Vizentini (2004, p.15) considera que “sob o impulso do nascente capitalismo, os reinos europeus iniciaram a expansão comercial, que será liderada consecutivamente por Portugal, Espanha, Holanda e França. Tratava-se de uma ‘globalização’ que ocidentalizava e europeizava o mundo”.

¹⁴ Há quase 190 anos, List (2009, p.33) afirmou: “a ideia de economia nacional emerge com a própria ideia de nação... O objetivo da economia desse corpo não é apenas a riqueza, como seria nas economias individual e cosmopolita, mas poder e riqueza, porque a riqueza nacional é aumentada e garantida pelo poder nacional, na medida em que o poder nacional é aumentado e garantido pela riqueza nacional”.

¹⁵ O autor ressalta que essas revoluções significaram “la mayor transformación en la historia humana desde los remotos tiempos en que los hombres inventaron la agricultura y la metalurgia, la escritura, la ciudad y el Estado. Esta revolución transformó y sigue transformando el mundo” (Op.cit., p.16).

lado, na Inglaterra rompeu-se um grande paradigma: passava a ser possível expandir economias que não se baseavam na exploração extensiva de recursos naturais abundantes, mas sim em processos intensivos de transformação industrial. Ou seja, por distintos caminhos, diversas economias até então “retardatárias” poderiam beneficiar-se da capacidade de obter ganhos acelerados de produtividade por meio de estratégias industrializantes.

A nova possibilidade de expandir as economias nacionais via processamento de matérias primas tornou a busca por insumos um elemento central para as nações que almejavam o progresso. De acordo com o historiador inglês Geoffrey Barraclough (1976, p.54), a revolução industrial evidenciou as grandes diferenças entre as regiões mais desenvolvidas e as subdesenvolvidas. Junto a isso, a integração mundial resultante das melhorias das condições de transporte e a supremacia absoluta das novas estruturas industriais tornaram viável a ampliação das “possibilidades de exploração dos territórios subdesenvolvidos”.

Já na França foram estimuladas profundas mudanças políticas, a começar pela abolição do regime feudal, a eliminação dos direitos senhoriais sobre os camponeses e o fim dos privilégios do clero e da nobreza. Seguiu-se o castigo aos nobres, o confisco das terras da Igreja e a subordinação do clero ao Estado. O auge do pensamento Iluminista foi alcançado com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e os Princípios universais de “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, na frase de Jean-Jaques Rousseau (1712-1778). Determinou-se o respeito à dignidade das pessoas, a liberdade e igualdade cidadã; o direito à propriedade privada e à liberdade de pensamento; os novos padrões econômicos (liberais) e a passagem do homem da condição de súdito à de cidadão.

A partir de 1840, como consequência da industrialização, passou a prevalecer dentro do Sistema uma clara Divisão Internacional do Trabalho, na qual uma periferia cumpriria a função de subministrar insumos básicos e produtos primários fundamentais para o progresso técnico do centro. Com isso, Vizontini (2004, p.17) considera que o sistema atingiu a sua maioria. No entanto, alguns autores sustentam que além do centro (o motor dinâmico do Sistema) e de uma periferia (gravitando condicionada pelo ritmo do centro) existiria uma semiperiferia (constituída por Estados nacionais médios ou grandes com algum grau de

pretensão de ser centro)¹⁶. Por exemplo, na concepção de Costa (2009) a “semiperiferia” se diferencia da “periferia” essencialmente pelas suas possibilidades de contestar o centro, seja por meio de forças materiais (território, população, força militar e riquezas naturais) ou forças simbólicas ou não materiais (ideologia e cultura, que se manifestam em uma postura política)¹⁷.

Eppur si muove, como disse Galileu Galilei¹⁸. Há uma “dança das cadeiras” dentro do Sistema. Arrighi (1994, p.27), outra vez influenciado intelectualmente por Braudel, abordou os chamados ciclos longos de acumulação de capital, hegemonia e dominação a partir de uma análise na qual interagem a economia e a política¹⁹. O autor teve a ousadia de juntar os movimentos de acumulação de poder com os de acumulação de capital para criar uma teoria de longo prazo. Assim, abordou a dinâmica de mobilidade das unidades nacionais dentro do Sistema Internacional.

Conforme sustenta, nos últimos quatro séculos, houve mudanças de liderança no Sistema, que podem ser claramente observadas por meio dos chamados “ciclos hegemônicos

¹⁶ Arrighi apresentou a categoria de “semi-periferia” de forma desvinculada do comércio internacional e da deterioração dos termos de troca. Existiria alguma chance de mobilidade dentro do Sistema, especialmente durante as crises. Por sua vez, o sociólogo estadunidense Immanuel Wallerstein (1990) também interpreta que o Sistema-Mundo é caracterizado por um núcleo central, uma semi-periferia e uma periferia. Além disso, há uma economia hegemônica que unifica o sistema-mundo. Considera que o sistema foi plenamente constituído há pelo menos 400 anos e, por este motivo, sugere um papel menos relevante aos Estados-nação ou às sociedades nacionais de forma isolada. Fala na existência de um único mundo articulado pelas trocas econômicas, marcado pela dicotomia entre capital e trabalho, e caracterizado pela acumulação de capital de Estados-nação que são concorrentes. Além disso, o equilíbrio deste sistema seria permanentemente ameaçado por fricções internas.

¹⁷ Atualmente, para Wanderley Messias da Costa (2009, p.3), nesta “nuvem” de países dentro do Sistema Internacional, se observam “inúmeras expressões e frações do poder econômico, político e estratégico-militar”. Além do “poder da única superpotência militar mundial”, há “um pequeno grupo de antigas e novas grandes potências; a emergência e a afirmação de um grupo maior de potências médias e, na base, a grande maioria dos seus atores principais”. Tratam-se, neste caso, de pequenos estados, “tão pobres e fracos que em outros períodos da história correriam o risco de desaparecer”. São os denominados *weak states*. Nicholas Spykman considera que “os pequenos Estados, a menos que se unam entre si, não podem ser mais que pesos da balança usada pelos outros. O pequeno Estado é um vazio na área de alta pressão política”.

¹⁸ Diante da Santa Inquisição, para salvar-se da fogueira, em 1633, o italiano foi obrigado a negar que o Sol era o centro do Universo. Devia confirmar a tese da Igreja de que a Terra era o centro. Mas, conta a lenda, que na saída da sala da Inquisição, ele afirmou: “Contudo, ela se move”.

¹⁹ Além das teses de Braudel, Arrighi também utiliza um “relógio novo”, uma nova forma de medir o tempo. Prevalece uma visão temporal na qual existem tempos históricos distintos, que servem para objetivos diferentes. Podem ser citados o tempo “acontecimental” (factual ou quase jornalístico), o “conjuntural” (ou cíclico) como sugerido pelo economista russo Nikolái Kondráiev (1892-1938) e o “estrutural” (ou de longa duração) que rompe com o calendário Gregoriano. Desta forma, por exemplo, o historiador francês chama de “longo século XVI” o período entre 1450 e 1650. Usando a mesma ideia, Hobsbawm chamou o período entre 1914 e 1991 de “breve século XX”.

de acumulação”. Estes ciclos foram liderados, de forma subsequente, por Gênova (do século XV ao início do século XVII); pela Holanda (desde o fim do século XVI e na maior parte do século XVIII); pela Inglaterra (da segunda metade do século XVIII até o início do século XX); e pelos Estados Unidos (desde o fim do século XIX até agora)²⁰.

Os quatro ciclos bem definidos e praticamente lineares identificam “primazias mundiais” que determinam “ciclos hegemônicos” ou “ciclos de primazias”, evidenciando as contradições, as transformações e as mudanças de poder dentro do Sistema. Arrighi analisou os processos de formação, de evolução e de transição de um poder hegemônico para outro; apresentando a sua própria teoria sobre o papel da competição interestatal e da competição capitalista no transcorrer da história moderna e contemporânea.

Outro momento tido como crucial na agenda de pesquisa da EPI é a chamada “corrida imperialista” verificada nas últimas décadas do século XIX, no contexto das transformações impulsionadas pela II Revolução Industrial. O poder hegemônico da Inglaterra estava sendo claramente contestado pelos novos países pretendentes a potência, os Estados Unidos, a Rússia, o Japão e a Alemanha. A economia mundial mudava rápida e profundamente, assumindo de vez um caráter capitalista industrial, de produção em grande escala e com um crescente papel dos bancos associados às indústrias.

De fato, Barraclough (1976, p.42) considera que “o industrialismo e o imperialismo foram os catalisadores de um novo mundo” no qual a Europa cumpriria um papel muito menor que nos quatro séculos anteriores. A produção industrial norte-americana e russa aumentou muito mais do que a de todos os demais países. Entre 1890 e 1914, os Estados Unidos igualaram e superaram os níveis industriais dos concorrentes europeus. No mesmo período, ainda que em um nível absoluto muito inferior, a Rússia acumulou as maiores taxas de crescimento industrial do mundo. A Alemanha, consciente de suas potencialidades e limitações, também sabia que tinha pouco tempo para executar a tarefa de industrializar-se. Diz o autor: “Nas décadas posteriores a 1900 foi ficando mais claro que os futuros centros de concentração populacional e de poderio estavam sendo edificados fora da Europa; que os dias

²⁰ Para Jaguaribe (2008, p.169), “Pequenas potências europeias, como a Bélgica, a Holanda e outras, perderam suas condições individuais de autonomia... Espanha e Portugal, que foram os líderes da expansão mercantil europeia nos séculos XV e XVI, tornaram-se países dependentes desde o fim do século XVII”.

do predomínio europeu já estavam contados e que um grande momento decisivo fora atingido e ultrapassado” (BARRACLOUGH, Op.cit., p.73)²¹.

Os trabalhos relacionados com a Teoria do Imperialismo, especialmente em torno das contribuições dos economistas Rudolf Hilferding (1877-1941) e Nicolai Bukharin (1888-1938), também fornecem um instrumental teórico valioso para o nascimento de um campo de discussão que entendesse o sistema como uma economia-mundo conformada por economias-nacionais autônomas, competitivas e conflituosas²². Junto a Vestefália e à corrida imperialista, os anos 1970 são considerados especialmente fecundos para os estudos da EPI. Isto porque aquele momento fomentou discussões e análises sobre a suposta “crise da hegemonia” dos Estados Unidos, tendo como ponto de partida a observação de sua complexa e desfavorável conjuntura.

Entre os anos 1968 e 1975, a política do governo estadunidense acumulou diversos percalços: no campo comercial, havia crescentes déficits com a Alemanha e o Japão; no campo financeiro, o fim do acordo de *Bretton Woods* e do padrão dólar-ouro; no campo militar, a derrota no Vietnã, com direito à fuga de oficiais de Saigon dependurados em helicópteros; no campo político, os fortes questionamentos do músico John Lennon, do peso-pesado *Mohamed Ali*, dos pastores Martin Luther King e Malcolm X e do Partido Pantera Negra²³; e no campo energético, a restrição da oferta de petróleo pelos membros da Organização de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP). Não foram poucos os que previram a ruína do “Império americano”.

²¹ “A princípio, a expansão do poderio e tecnologia europeus parecia significar uma ampliação de fronteiras bem distantes de um centro que se tornava cada vez mais forte, quanto mais ampla fosse a área dominada. Mas imperceptivelmente, essa evolução mudou de caráter. O centro deslocou-se e transferiu-se para outros continentes e, estimulados pelo capital europeu, pelas invenções europeias, pelo potencial humano europeu e pelos padrões de vida europeus, novos centros não-europeus e extra-europeus passaram a existir” (BARRACLOUGH., pp.87-88).

²² Barraclough (Op.cit., p.58) recorda que a “crescente dependência das sociedades industrializadas europeias, em relação aos fornecimentos ultramarinos de produtos alimentares e matérias-primas, era um poderoso estímulo ao imperialismo... As rivalidades e disputas que atingiram o auge depois de 1905 marcaram o início da grande guerra civil em que a Europa engendrou sua própria destruição”. Para uma análise da “corrida imperialista” e do Imperialismo, sugerimos ainda os trabalhos do estadunidense John Hobson (1902) e do russo Vladimir Lênin (1961).

²³ Além das históricas lutas pelos direitos dos negros nos Estados Unidos, a agrupação “Panteras” teve influência dos trabalhos do martinicano Frantz Fanon (1925-1961), membro da Frente de Libertação Nacional da Argélia. Seu testamento foi o livro “Os condenados da Terra”, publicado em 1961.

Sobre este assunto, Arrighi avança para um ponto bastante ousado em sua obra: a afirmação de que os Estados Unidos têm enfrentado situações similares às ocorridas nas transições hegemônicas anteriores, fato que apontaria para o início de um processo de queda hegemônica²⁴. Esta ruptura seria resultante de atritos do sistema, como as crescentes rivalidades interestatais; os conflitos sociais, culturais ou civilizatórios; e as novas composições de poder. Um dos elementos citados no diagnóstico sobre a crise hegemônica dos Estados Unidos é a chamada bifurcação das capacidades militares e financeiras do país, fato que não teria ocorrido nas duas transições hegemônicas anteriores. Esta bifurcação é representada pela decadência econômico-financeira sem significar a decadência militar. Para justificar a sua interpretação, Arrighi faz referência aos endividamentos da Grã-Bretanha após as duas Guerras Mundiais e dos Estados Unidos após a Guerra Fria²⁵.

Em outro ponto de seu diagnóstico da crise hegemônica, Arrighi fala na expansão da economia transnacional como sintoma da redução da capacidade reguladora das grandes nações inclusive dentro de seu território. O processo apontado seria semelhante ao ocorrido quando as companhias de navegação da Holanda receberam o poder de operar globalmente e “diminuíram” o poder dos Estados. A ideia clara é a de que os Estados Unidos estariam retraindo a sua dominação global e se aproximaria o “fim do poder americano”. Essas “crises de hegemonia” ocorreriam como resultado de um processo: primeiro haveria uma “crise

²⁴ Wallerstein também aborda a questão da hegemonia, mas sem deter-se muito. Defende que a hegemonia é rara e dura pouco, sendo uma situação especial de desequilíbrio transitório. Estes períodos podem ser exemplificados entre 1620 e 1670 na Holanda, 1818 e 1873 na Grã-Bretanha e 1914 e 1945 e 1967 e 1968 nos Estados Unidos. Afirma que as hegemonias, como os monopólios, nunca duram. Segundo ele, a hegemonia americana tem mostrado sinais de declínio desde os anos 1970 e a economia-mundo capitalista está atravessando atualmente uma “crise estrutural” e ruirá em 30 ou 50 anos como resultado do seu sucesso. Assim como Arrighi, considera que a hegemonia americana teria perdido a sua vantagem econômica e também parte do controle político sobre os seus aliados, restando-lhe apenas a superioridade militar. Entretanto, afirma, esta última significa muito pouco nas análises de longa duração.

²⁵ Sem embargo, este ponto poderia ser contestado. O detalhe é que os dois países hegemônicos se endividaram em dólares: o que para a Grã-Bretanha significou um grave problema, para os Estados Unidos não. Serrano (2008) recorda que com o padrão ouro-dólar os EUA tinham “a vantagem assimétrica de ser o único país a fechar suas contas externas em sua própria moeda”. A partir de 1971, ampliou-se tal vantagem com o abandono da conversibilidade. O autor aprofunda a sua análise sobre as peculiaridades da estrutura econômica dos Estados Unidos, que permite ao país percorrer caminhos proibidos para os demais. Esta é uma das teses centrais da ideia de “retomada da hegemonia americana”, apresentada por Maria da Conceição Tavares (1985). Nossa afirmação tem a finalidade de problematizar a questão e não de sugerir que a situação econômica dos Estados Unidos seja de simples resolução. Em última instância, neste caso, o que importa para nós é a ideia de “mobilidade” dentro do Sistema.

inicial” (a americana teria começado nos anos 1960) e, depois, uma “crise terminal” (que seria a atual)²⁶.

No entanto, depois dos anos 1970, a crise do dólar e o fim de *Bretton Woods* ainda não levaram à falência do dólar nem do Sistema. O que houve foi um ajustamento do sistema ao novo padrão. A nova forma de funcionamento do Sistema Monetário Internacional explicitou um argumento antigo: o que está por trás da moeda é o poder. A “verdade da moeda”, independente do ouro, da prata, da cunhagem. A moeda internacional consolida-se, assim, como a moeda nacional mais poderosa²⁷.

Neste ponto, nosso objetivo não é especular sobre uma possível transição hegemônica, mas sim discutir a possibilidade de mobilidade dentro do Sistema. Ainda assim, pensando na relação dos Estados Unidos com a China, vale reproduzir uma expressão de Carlos Marx, na qual fica evidente que o alemão já havia identificado um processo muito relevante: a “promiscuidade” e a cumplicidade da potência hegemônica que vai descendo com relação à semiperiferia pretendente a centro que vai subindo. Afirma que,

Com a dívida nacional surgiu um sistema de crédito internacional, que amiúde oculta uma das fontes de acumulação primitiva deste ou daquele povo. Assim, as vilanias do sistema veneziano de ladroagem formaram uma das bases secretas da riqueza da Holanda, a quem Veneza, em sua decadência, emprestara grandes somas em dinheiro. O mesmo se deu entre a Holanda e a Inglaterra. No início do século XVIII, a Holanda deixara de ser a nação preponderante no comércio e na indústria. O empréstimo de imensas somas de dinheiro, especialmente para sua grande rival, a Inglaterra, [tornou-se] então um de seus principais ramos de negócios. O mesmo vem acontecendo hoje entre a Inglaterra e os Estados Unidos (Marx, 1959, p.755 apud ARRIGHI, Op.cit., p.15).

²⁶ Sabe-se que Arrighi pretendia continuar o seu projeto teórico sobre as mudanças do sistema mundial, especialmente sobre a ascensão do Leste Asiático. Se até os anos 1990 o autor apostava no papel do Japão, posteriormente passou a depositar maior atenção no fenômeno chinês. Nos últimos anos, revisou algumas de suas teses, considerando a possibilidade de uma nova hegemonia americana, da ausência de um Estado hegemônico ou inclusive o fim dos ciclos hegemônicos capitalistas. No entanto, uma de suas principais propostas foi aventar a possibilidade de não haver um único Estado hegemônico, mas sim uma coalizão de Estados ou blocos de Estados. Este pensamento está marcado pela esperança em um mundo mais equilibrado, justo e desigual. A questão remete ao debate sobre a “inevitabilidade da guerra”, sugerida por Lênin e Bukharin e rechaçada Karl Kautsky, depois considerado “renegado” e “ex-marxista”. Este autor apresenta o imperialismo como uma associação dos interesses das grandes potências e seus cartéis, o chamado “ultra imperialismo”. A proposta teórica serve para pensar os atuais G-8 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Inglaterra e Rússia) ou G-2 (Estados Unidos e China).

²⁷ Celso Furtado (1983, pp.47-48) pergunta: “Como esquecer que o poder de emitir moeda de curso internacional é privilégio de poucos, mais precisamente dos Estados Unidos? Quantos países dispõem de grandes reservas de ouro e moedas conversíveis para defender a sua própria moeda e socorrer os seus bancos, que atuam no exterior, em caso de crise? Quantos países dispõem de poder financeiro para estocar produtos primários e forçar a baixa nos preços daqueles que importa? Quantos países têm direito de veto nas instituições internacionais que emprestam dinheiro e criam liquidez?”.

1.2- O desenvolvimento das forças produtivas internas

Dando sequência à nossa proposta, assumimos que uma semiperiferia pode chegar a ser centro sempre e quando: 1) reúna condições materiais e simbólicas para tentá-lo; 2) as crises do Sistema aumentem as chances de mobilidade dentro dele; e 3) assuma um Projeto contestador e uma vontade estratégica²⁸. Desta forma, chegamos à conclusão que as estratégias de desenvolvimento nacional são fundamentais. Raphael Padula (2010) esquematiza uma linha de pensamento que contribui de forma decisiva para a elaboração de nossos argumentos. Encadeia as propostas fundamentais dos nacionalistas alemães do século XIX com as ideias dos “pais fundadores” dos Estados Unidos do século XVIII e XIX e, finalmente, com as proposições de Simón Bolívar e os demais Libertadores da América no século XIX. Apresenta, assim, a paulatina e engenhosa construção dos postulados em defesa do desenvolvimento das forças produtivas internas como caminho para viabilizar a emancipação econômica dos países periféricos²⁹.

A preocupação diante da industrialização periférica ou, antes disso, do desenvolvimento das forças produtivas internas, já aparece nos escritos do napolitano Antonio Serra (escreveu em 1613), passando pelos mercantilistas defensores das manufaturas, como o francês Jean-Baptiste Colbert (1619-1683) e o inglês William Petty (1623-1687), os estadunidenses Alexander Hamilton (1757-1804), Henry Clay (1777-1852) e Henry Carey (1793-1879). Chega ao alemão Friedrich List (1789-1846) e ao romeno Mihail Manoilescu (1881-1950). Na América Latina, esteve presente no século XIX e reapareceu no início do

²⁸ As interpretações de vários autores se entrecruzam. Lima (2014, p.87), por exemplo, enumera quatro características necessárias para a conformação de um Poder Regional: possuir capacidades materiais e políticas; ter uma vontade expressada por uma concepção; contar com reconhecimento e aceitação; e assumir a liderança regional (arcar com o processo). Certamente também existe a possibilidade de “desenvolvimento a convite” (FIORI, 2005, p.71); experiências vividas pela Alemanha e o Japão, que receberam auxílios financeiros no pós-II Guerra. Os próprios Estados Unidos também foram parceiros preferenciais, uma classe de “periferia de luxo” da Inglaterra no século XIX.

²⁹ É importante ressaltar o imensurável esforço dos economistas defensores do liberalismo econômico em esconder que os países atualmente desenvolvidos adotaram estratégias protecionistas e intervencionistas para alcançar os atuais níveis de progresso. No prefácio de Hamilton (2009) afirma-se: “O economista Robert Wade, então lecionava na Coreia do Sul, onde existiam traduções de List em todas as livrarias universitárias... Quando esteve no célebre Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) como pesquisador, em 1992, custou-lhe algum tempo encontrar as obras de List e, quando abriu o clássico livro em sua primeira edição inglesa de 1885, viu que havia sido consultado pela última vez em 1966”.

século XX, até ganhar forma nas ideias da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) no Brasil³⁰.

A seguir, faremos uma breve referência a alguns desses autores, com a finalidade de frisar que, ao longo de 400 anos, estruturou-se um argumento coeso em defesa da manufatura nacional, do fortalecimento das fábricas internas e da industrialização como caminho para o desenvolvimento e para a autonomia dentro do Sistema Internacional. Ainda no início do século XVII, Antonio Serra (2002, p.65) defendia que a causa da miséria era resultante da limitada produção do reino, atribuindo à diligência (zelo, presteza e providências) dos habitantes a causa da abundância de dinheiro. Algumas décadas depois, o amplo tratado de Petty (1983) sustenta que o excedente não está necessariamente vinculado ao comércio, mas à produção. Os chamados “encargos públicos”, que propõe, são diretamente orientados ao desenvolvimento das forças produtivas dentro da economia inglesa. O autor apresenta uma nova interpretação sobre o papel dos súditos, preocupado com que sejam bons soldados na guerra e bons trabalhadores na paz. O trabalho, de 1662, contém recomendações de política econômica para uma ilha pobre que buscava ultrapassar o poderio francês.

Na opinião de Barbosa Lima Sobrinho (1897-2000), o esforço de Alexander Hamilton, de 1791, foi uma evidente resposta ao livro de Adam Smith, de 1776. O estadunidense “insistia sobre a conveniência de uma política econômica destinada a libertar a nova república de sua dependência das potências estrangeiras”³¹. Cinquenta anos depois, Henry Carey continuava defendendo o protecionismo como uma medida fundamental para estimular as manufaturas nos Estados Unidos e identificou claramente a intenção inglesa de promover o livre-mercado como forma de deter o desenvolvimento das outras nações. De acordo com o economista sul-coreano Ha-Joon Chang (2004, p.63), “é particularmente interessante notar que muitos intelectuais e políticos norte-americanos compreenderam claramente a

³⁰ Destaca-se o importante papel exercido pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), entre 1955 e 1964. O grupo foi resultado da união da Liga de Emancipação Nacional, integrada essencialmente por marxistas e nacionalistas, e o Grupo Itatiaia, surgido em 1952, em torno da campanha do petróleo e depois transformado em Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP). Entre seus principais quadros destacaram-se os cientistas políticos Hélio Jaguaribe e Cândido Mendes, o sociólogo Alberto Guerreiro Ramos, o historiador Nelson Werneck Sodré, o economista Ignácio Rangel e o filósofo Álvaro Vieira Pinto. O ISEB definia o nacionalismo como um pré-requisito para o desenvolvimento autônomo.

³¹ De acordo com Sobrinho (1981, p.18), “O *Report of Manufacturers*, de Hamilton, pode ser considerado tão importante, ou mais, para os Estados Unidos, do que a Declaração de Independência... Foi uma felicidade para os Estados Unidos que os homens da fase da Independência houvessem chegado à conclusão de que os países poderosos também fabricam e exportam teorias, teorias que suavizem suas intimações e imponham suas conveniências e seus negócios”.

inconveniência da teoria do livre-comércio advogada pelos economistas clássicos britânicos... Thomas Jefferson tentou impedir a publicação de Ricardo nos Estados Unidos”.

Por sua vez, Henry Clay foi mentor econômico de Abraham Lincoln, presidente dos Estados Unidos entre 1861 e 1865. O seu “Sistema Americano” consistia, ao contrário do proposto pelo liberalismo do “sistema britânico”, na aplicação de políticas de proteção às indústrias nacionais e nos investimentos de infraestrutura. Clay chegou a sentenciar que o livre-comércio fazia parte do sistema imperialista britânico para manter os Estados Unidos como exportador de produtos primários. Na década de 1830, List (2009, p.110) afirmou que “para um economista político, o raciocínio deveria ser o seguinte: uma nação é independente e poderosa na medida em que a sua indústria é independente e as suas forças produtivas estão desenvolvidas”. O alemão ensina que as forças produtivas são compostas pelos meios naturais (capital natureza); a indústria, o espírito empreendedor, a instrução, a perseverança, os exércitos, o poder naval e o governo (capital da mente); e alimentos, utensílios e matérias-primas (capital material). Outra ideia relevante é que

Uma nação pode tornar-se dependente tanto pelas suas exportações como pelas importações de outras nações; e uma grande venda de matérias-primas e víveres para países estrangeiros pode, com maior frequência, tornar-se mais uma fonte de calamidade, enfraquecimento interno e dependência de potências estrangeiras, do que de prosperidade... Iremos através dos séculos, construindo em uma época o que foi destruído na outra e sendo destruídos novamente se não erigimos, por meio de leis sensatas, fortalezas para proteger as nossas forças produtivas (como erigimos para proteger o nosso território) contra agressões estrangeiras, eventos estrangeiros, leis e regulamentações estrangeiras, capital, indústria e políticas estrangeiras (Op.cit., pp.136-142)³².

Por fim, Manoilescu reforça a defesa da presença do Estado na condução do processo econômico, do planejamento, do intervencionismo e do industrialismo. Portanto, o protecionismo seria a forma de enfrentar o livre-cambismo, que restringe o desenvolvimento do aparato produtivo interno e mantém os países na condição primário-exportadora. O economista, fortemente influenciado pelas ideias de Henry Carey, aponta que “não há e nunca houve nada mais enganador e mais desonesto do que a apregoada barateza do livre-câmbio e nenhuma classe sofreu mais com ela do que a nossa população operária”. O autor continua:

³² Em 1827, referindo-se a Adam Smith e Jean Baptiste Say, List (2009, p.91) escreveu para autoridades dos Estados Unidos que “Soaria quase como sarcasmo se, em eras vindouras, um historiador comemorasse o declínio deste país nos seguintes termos: ‘Eles foram um grande povo e estavam em todos os sentidos no caminho certo para se tornarem o primeiro de toda a Terra; mas enfraqueceram e morreram acreditando na infalibilidade – não de um Papa, nem de um Rei –, mas de dois livros importados, um escrito por um escocês e o outro, por um francês – cujas falhas de conteúdos foram, pouco tempo depois, reconhecidas”.

Nestes países agrícolas, a ciência econômica – como toda a fabricação fina – é também importada. Assim sendo, não é uma ciência nacional. É a ciência dos outros, justamente daqueles que se encontram na situação econômica oposta e que, de um modo natural e inconsciente, generalizam os benefícios do comércio exterior, que não são gerais, mas sim particulares a certos países (MANOILESCO, 2011, p.122)³³.

A influência de todos estes pensadores, além de alguns outros, sobre Raúl Prebisch (1901-1986) e Celso Furtado (1920-2004) é notória³⁴. Como se sabe, a CEPAL foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU) para ser uma simples agência de emissão de circulares sobre a situação econômica dos países da região. Entretanto, nos primeiros meses de 1949, já ficou evidente que a disposição intelectual de Prebisch não se limitaria a elaborar informes meramente técnicos. A comissão mostrou-se crítica e propositiva, a ponto de gerar mal-estar e manifestações de insatisfação por parte das Nações Unidas. Puntigliano (2009, p.186) recorda que os Estados Unidos montaram uma estratégia para que a CEPAL fosse absorvida pela União Pan-americana, posteriormente denominada como Organização dos Estados Americanos (OEA).

Como órgão da ONU, a CEPAL não deveria falar em imperialismo, mas falou em centro e periferia. Não poderia denunciar a drenagem permanente de recursos dos países periféricos para o centro, mas revelou a deterioração dos termos de intercâmbio. A CEPAL deixou totalmente exposto que prevalecia dentro do sistema uma força centrípeta, que roubava para os países centrais os frutos do progresso técnico da periferia³⁵. Demonstrou, também, que esta concentração dos benefícios no centro estava diretamente relacionada com uma estrutura produtiva débil e heterogênea nos países periféricos. E que, além disso, este quadro perpetuava a especialização produtiva e a exportação de bens primários, e mantinha a baixa

³³ A intensa aproximação do romeno com o fascismo, no final dos anos 1930, gerou constrangimentos e impediu que alguns autores admitissem a relevância do seu trabalho. Na biografia de Prebisch, Edgar J. Dosman (2011, p.106) afirma que “apesar de o livro de ManoileSCO estar disponível em inglês, Prebisch não leu nem conheceu o autor”. Será?

³⁴ O economista argentino Alejandro Bunge (1880-1943) igualmente cumpriu um papel chave. Nos anos 1920, propôs um *Zollverein* nos trópicos, inspirado nos trabalhos de List sobre a unificação da Alemanha. Leonardo Granato (2014, p.35) salienta que Bunge, que foi professor de Prebisch, “concebeu a ideia de formar a ‘União Aduaneira do Sul’, que incluiria Brasil, Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai, com o objetivo de favorecer e impulsionar o desenvolvimento das indústrias locais”.

³⁵ João Manuel Cardoso de Mello (1986, p.14) argumenta que “la propagación desigual del progreso técnico (que es visto como la esencia del desarrollo económico) se traduce, por lo tanto, en la conformación de una determinada estructura de la economía mundial, de una cierta división internacional del trabajo: de un lado, el centro, que abarca el conjunto de las economías industrializadas, estructuras productivas diversificadas y técnicamente homogéneas; de otro, la periferia, integrada por economías exportadoras de productos primarios, alimentos y materias primas, estructuras productivas altamente especializadas y duales”. O mesmo autor ressalta que “el desarrollo desigual de la relación centro-periferia tendía a reproducirse y a profundizarse bajo la égida del libre juego de las fuerzas de mercado”.

remuneração dos trabalhadores. Nos anos 1950, os trabalhos da comissão propuseram a industrialização periférica como forma de superar a pobreza e reverter a crescente distância em relação ao centro. Além disso, conforme veremos no próximo capítulo, ditas reflexões estimularam um pensamento próprio na região, o fortalecimento de uma identidade latino-americana e a integração econômica.

Entre as principais contribuições de Furtado (1965, p.180) está a produtiva polêmica que desenvolveu com os grandes teóricos do desenvolvimento, chamados de pioneiros. Em 1966, o economista paraibano respondeu diretamente aos principais enunciados de Paul Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis e Walter Whitman Rostow, afirmando que o subdesenvolvimento não é uma etapa no caminho para o desenvolvimento, mas sim o resultado periférico do processo de desenvolvimento do centro. Furtado (1987, p.4) apontou que “el subdesarrollo se trata aquí como fenómeno coetáneo del desarrollo, consecuencia de la forma en que se viene propagando hasta nuestros días la revolución industrial. Por lo tanto, constituye una temática aparte, que requiere para su interpretación un trabajo autónomo de interpretación”³⁶.

Mas ainda vamos mencionar outros dois latino-americanos. Não por capricho, mas por justiça. Em 1796, muito antes da maioria dos autores supracitados, o economista argentino Manuel Belgrano (1770-1820), soldado do Exército Libertador, já havia manifestado suas preocupações com o desenvolvimento das forças produtivas internas. Concebia que

Todas las naciones cultas se esmeran para que sus materias primeras no salgan de sus estados a manufacturarse. Y todo su empeño es conseguir, no solo el darles nueva forma, sino aun atraer las del extranjero para ejecutar lo mismo y después vendérselas... Pues nadie ignora que la nueva coordinación, que se le da a la materia primera, le da un valor en mucho excedente al que tiene sin aquella, el cual queda en poder de la Nación que la manufactura... La importación de mercaderías que impiden el consumo de las del país o que perjudican el progreso de sus manufacturas y de su cultivo lleva tras de sí necesariamente la ruina de una Nación. El modo más ventajoso de exportar las producciones superfluas de la tierra es ponerlas antes en obra o manufacturarlas (BELGRANO, 1963).

O outro latino-americano que vamos citar é brasileiro. Trata-se do economista baiano Manuel Alves Branco (1797-1855), um dos personagens políticos mais influentes durante o

³⁶ Furtado descreve e apresenta divergências com o “grande empurrão” ou *big push* do polonês Rosenstein-Rodan; a decolagem ou *take off* do estadunidense filho de imigrantes russos Rostow; o modelo do caribenho Lewis; e a poupança oculta do estônio Nurske. Em sua vasta obra, o brasileiro sustenta que o desenvolvimento econômico não está relacionado somente ao aprimoramento da técnica produtiva, dos mecanismos de gestão ou das instituições, mas, principalmente, na sua utilização para a melhoria das condições sociais e culturais de existência dos homens. Portanto, o desenvolvimento econômico estaria necessariamente associado a melhorias na distribuição do poder político dentro das sociedades.

Império. Foi ministro da Fazenda em diversas ocasiões entre 1837 e 1848, tornando-se notável pela adoção da Tarifa Alves Branco, que protegeu a indústria nacional e potencializou um espasmo de industrialização no Brasil. As taxas de aduana sobre produtos importados foram elevadas de uma média de 15% para 30% no caso de bens sem similares nacionais e para 60% no caso dos bens com similares nacionais. Em seu Relatório da Fazenda de 1845, afirma:

Temos já sobra de experiência para conhecermos que nenhuma nação deve fundar exclusivamente todas as suas esperanças na lavoura, na produção de matéria bruta, nos mercados estrangeiros... Um povo sem manufaturas fica sempre na dependência de outros povos... A indústria fabril interna de qualquer povo é o primeiro, mais seguro e abundante mercado de sua lavoura. Os mercados estrangeiros devem ser considerados como auxiliares para uma e outra, e jamais como principais (PENNA, 2010, pp.60-61).³⁷

Recentemente, Chang (2004, p.38) buscou apresentar uma visão panorâmica destes processos que chama de “estratégias de *catch up*”. Podemos denomina-los como experiências de esforço nacional contestador periférico. Ou seja, estratégias que visam consolidar a construção de uma Nação e, finalmente, criar as condições para que possa contestar, alcançar e ultrapassar a potência hegemônica³⁸. Para robustecer a ideia anterior, do economista sul-coreano, usaremos uma frase de Costa (2002). Afirma que: “Não há possibilidade da periferia chegar ao centro se essa periferia é subordinada. Só chega ao centro periferia que contesta, como está exposto na história. Periferia subordinada não vai a lugar algum”³⁹.

Complementando esta proposição, Fiori (2011, p.30) recorda que

³⁷ Penna (Op.cit., p.60) ainda lembra que “Rui Barbosa, mais tarde, confirmava o pensamento de Alves Branco, ao procurar, com seu decreto de 1890, restabelecer o sistema de proteção das nossas indústrias, dizendo que o Brasil precisava sair da condição de simples consumidor de manufaturas e passar a ser um ‘país produtor’ porque o desenvolvimento da indústria era mais ‘uma questão política’ do que uma questão econômica”. Sobre os esforços de industrialização no Brasil desde o século XIX, também sugerimos a leitura de Luz (1961) e Fonseca (2005).

³⁸ Em uma linha oposta, Wallerstein é radical ao afirmar que não existe capitalismo nacional em nenhum lugar, que tudo é global. Radicaliza a ideia da globalização do capital e de uma unidade sistêmica. Diz que o sistema interestatal se desenvolve junto com o próprio desenvolvimento capitalista. E que conjuntamente com o seu desenvolvimento também cria destruição e empobrecimento em amplos segmentos das populações mundiais. A crítica do autor ao chamado capitalismo global impulsiona os movimentos denominados anti-sistêmicos e anti-globalização. O autor sustenta que as classes sociais são internacionais, mas atuam localmente, e que a conquista do poder em um Estado tem escassa possibilidade de transformar o mundo.

³⁹ Em outro trabalho, Costa (2009, p.506) ainda aponta que “a concordância com a antiga ideia das vantagens comparativas ou, de sua forma moderna, a integração competitiva no mercado mundial sempre exporá estes países de forma caudatária na dinâmica da economia mundial”. Ou seja, o caminho do desenvolvimento das forças produtivas internas também passa pelo rechaço às teorias econômicas liberais de Adam Smith (1723-1790) e David Ricardo (1772-1823).

Quando se estuda a história do sistema mundial, o que se descobre é que nunca existiram vocações naturais nem destinos manifestos. E se descobre, também, que todos os países que se expandiram para fora de si mesmos e se transformaram em grandes potências eram periféricos e insignificantes, no sistema mundial, antes de tomar a decisão política de transcender a própria geografia e mudar o rumo de sua história. Em um processo secular, que combinou alianças e rupturas, parcerias estratégicas e guerras, no qual cada um partiu de uma situação geopolítica desfavorável e começou a se expandir com ideias e meios próprios⁴⁰.

Como comentado anteriormente, o sociólogo brasileiro Hélio Jaguaribe (2008, p.168) considera que “em termos estruturais, o acesso à autonomia depende de duas condições básicas: a viabilidade nacional e a permissividade internacional”. No início dos anos 2000, o intelectual apontou que:

O processo de globalização, ora exacerbado pelo unilateralismo imperial do governo Bush, está suprimindo, drástica e aceleradamente, o espaço de permissividade internacional da maioria dos países. Mantêm-se os aspectos meramente formais da soberania desses países: bandeira, hino, exércitos de parada e, quando democráticos, até eleições “livres” de seus dirigentes. Um conjunto de poderosíssimos constrangimentos, de caráter financeiro, econômico-tecnológico, cultural, político e, quando necessário, militar, compele os dirigentes desses países, o queiram ou não, a seguir a orientação do mercado financeiro internacional, das grandes multinacionais e, em última análise, de Washington (JAGUARIBE, Op.cit., p.301)⁴¹.

Esta reflexão sobre a viabilidade nacional e a permissividade internacional sugere que, além da capacidade de contestação periférica, a possibilidade de mobilidade dentro do Sistema depende da própria ocorrência de crises ou oscilações políticas e econômicas nos outros Estados nacionais. Nas últimas décadas, especialmente nos anos mais recentes, tem havido um perceptível processo de transformação do cenário internacional. Em 1990, frente à expansão do poder unilateral dos Estados Unidos, falar na instauração de uma estrutura multipolar soaria uma ideia sem cabimento. Hoje, passados os primeiros 15 anos do século XXI, parece que já se tornou um fato inexorável do Sistema.

⁴⁰ “Os espaços e oportunidades para o desenvolvimento dos países periféricos – em cada período histórico– dependeram da forma como enfrentaram sua ‘restrição externa’” (FIORI, 2001, p.25). Costa (2009, p.502) sustenta que “a estratégia nacional decorre da forma como um Estado Nacional olha o mundo e nele busca se inserir”.

⁴¹ Reforçando o mesmo argumento, Ernesto Che Guevara (2006) afirma que “estos conceptos de soberanía política, de soberanía nacional, son ficticios si al lado de ellos no está la independencia económica (...) La soberanía política y la independencia económica van unidas. Si no hay economía propia, si se está penetrado por un capital extranjero, no se puede estar libre de la tutela del país del cual se depende, ni mucho menos se puede hacer la voluntad de ese país si choca con los grandes intereses de aquel otro que la domina económicamente”. O que poderia diferenciar as posições é o fragmento “queiram ou não”, escrito pelo brasileiro.

A atual tendência à multipolaridade ocorre, entre outros motivos, porque, como argumentam Maria Regina Soares de Lima e Marcelo Vasconcelos Coutinho (2007, p.24), depois da destruição das Torres Gêmeas, em setembro de 2001, a postura dos Estados Unidos sob a administração de George Walker Bush foi perdendo cada vez mais o reconhecimento e a legitimidade com que contava. Fiori (2001, p.25) considerou que “o mundo está vivendo um desses momentos históricos de renegociação das suas hierarquias geopolíticas e geoeconômicas e, portanto, também dos graus de soberania de cada uma de suas jurisdições políticas”.

Por sua vez, o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2003, p.9) também enumera uma série de insucessos que aceleraram esta perda de poder dos Estados Unidos nos anos 2000. Faz referência aos ataques preventivos unilaterais contra países e povos, ao apoio à “limpeza étnica” promovida por Israel na Palestina e às “mega-fraudes contábeis de mega-empresas, mega-auditorias, mega-consultorias e megabancos”. O diplomata ainda recorda a recusa estadunidense de participar do Protocolo de Kyoto, da resistência a submeter-se às tratativas das Conferências de Durban (sobre racismo) e de Joanesburgo (sobre meio ambiente e cooperação para o desenvolvimento), além do Tratado Penal Internacional⁴². O embaixador é enfático:

Las políticas anti-democráticas y retrógradas socialmente, la blandura con los fraudes empresariales, la estrategia del miedo y de las intervenciones unilaterales y preventivas... La falta de respeto al Derecho Internacional, la decisión de controlar directamente, sin disfraces, las agencias multilaterales, corroe el sistema ideológico, militar, político y económico establecido luego de la II Guerra Mundial (GUIMARÃES, 2003).

Mais recentemente, deflagrou-se a crise internacional, agravando o quadro que já era de crescente insatisfação e ampliando os debates e reflexões sobre uma suposta “crise de hegemonia”, o declínio ou mesmo o “fim do poder” dos Estados Unidos⁴³. A posse de Barack

⁴² Franklin Trein (2011, p.22) lembra que além dos acordos anteriormente citados “os Estados Unidos permitiram-se rejeitar a Convenção sobre a Eliminação de Minas Antipessoais, a Convenção de Inspeção de Armas Biológicas e o Protocolo sobre a Corrupção e Lavagem de Dinheiro. No dia 12 de junho de 2001, o presidente George W. Bush declarou em Madrid que o Tratado Antimísseis Balísticos, de 1972, assinado pelos Estados Unidos e pela ex-URSS, que ajudou exitosamente a manter o equilíbrio estratégico entre as duas potências durante mais de três décadas, era ‘uma relíquia do passado’”.

⁴³ Fiori (2012, p.4) sustenta que “nas duas últimas décadas, depois do fim da Guerra Fria, os Estados Unidos acumularam poder e riqueza numa velocidade sem precedente na sua história e na história do próprio sistema capitalista mundial. Por isso, mesmo depois da crise de 2008, não faz sentido falar em ‘crise final’ dos Estados Unidos, nem muito menos do capitalismo”. A leitura sobre este debate pode ser aprofundada em Tavares (1985), Souza (1995; 2001) e Fiori et al (2008).

Hussein Obama II como presidente, em 2009, não melhorou o cenário⁴⁴. Ao contrário, aprofundou-se a crise econômica, aumentaram as atitudes contestadoras da Rússia e da China, e continuaram os bombardeios estadunidenses em países como Afeganistão, Líbia, Iêmen, Iraque, Paquistão, Síria e Somália. O campo de concentração e de tortura mantido pela *Central Intelligence Agency* (CIA) em Guantánamo também continua funcionando, apesar dos acenos da Casa Branca para restabelecer relações com Cuba.

Na América do Sul, o colapso econômico e social impulsionado pela aplicação das políticas neoliberais durante os anos 1990 resultou em mobilizações populares, na deposição de diversos presidentes e na eleição de governos chamados genericamente de “progressistas”, posicionados mais à esquerda, na primeira metade dos anos 2000. Diante deste quadro, Gonçalves (2011, p.135-6) vislumbra uma nova ordem internacional, constituída por diversos polos de poder.

Muitos especialistas coincidem ao reconhecerem a “janela de oportunidades” aberta pela atual instabilidade do Sistema. Referindo-se ao caso da iniciativa dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), por exemplo, o citado autor considera que “qualquer decisão sobre questões de relevância mundial hoje precisa da posição destes países para obter um grau razoável de êxito”.

Além disso, observa-se “uma forte tendência para a integração de macro-regiões de escala sub-continental”, diz Wanderley Messias da Costa (2009, p.3). A possibilidade de integração regional surgiria, neste cenário, como uma saída plausível para os países periféricos. Desta forma, acumulariam conjuntamente poder e riqueza, com recursos materiais e simbólicos, para buscar conjuntamente o desenvolvimento econômico e uma melhor inserção internacional⁴⁵.

⁴⁴ As expectativas depositadas no advogado negro, nascido no estado do Hawai, eram tão grandes que a sua posse foi em janeiro e em outubro já recebeu o Prêmio Nobel da Paz. Assim, somou-se a outros pacifistas já condecorados, como o ex-presidente Jimmy Carter, o ex-vice-presidente Al Gore e a “eminência parda” Henry Kissinger.

⁴⁵ Ainda que a anarquia internacional desestime a cooperação dentro do sistema, o realista Robert Jervis (2008, p.167) também sustentou que existe esta possibilidade. Para tanto, o autor afirma basear-se na interessante teoria do *stag hunt game*, a fábula da “caça ao veado” de Rousseau. O francês sugere que seriam necessários cinco caçadores para capturar um veado, que ao final resultaria em uma recompensa razoavelmente grande (em quantidade de carne) para cada um deles. Os interesses individuais poderiam confluir com o intuito de alcançar um objetivo comum: caçar o veado. A questão é que no meio da caçada poderia aparecer uma lebre, distraindo os anseios de alguns dos caçadores. Ainda que a recompensa (em quantidade de carne) fosse

1.3- A Integração Regional como saída comum

Nos últimos anos vem ganhando espaço o antigo argumento de que, além da competição, do conflito e da indiferença, os Estados nacionais podem assumir outra postura: a cooperação. Reforçando esta proposta, o argentino Leonardo Granato (2014, pp.24-27) afirma que “também existe a cooperação, à medida que se compartilham objetivos comuns e que cada Estado visualize, nessa interação cooperativa, um instrumento de realização de seu interesse nacional”. Para este autor, “entre as estratégias cooperativas que vinculam desenvolvimento e política externa se encontra a integração regional ou o regionalismo”, na tentativa de “mexer com o tabuleiro e reconfigurar as relações de poder mundial”.

Por sua vez, Padula (2010) sustenta que o esforço da integração política e econômica entre espaços se justifica pela busca de formar unidades coesas que enfrentem os inimigos externos comuns e contestem os Estados dominantes, no intuito de expandir seu poder e sua riqueza. No mesmo sentido, a argentina Bárbara Ciminari (2009, p.132) considera que alguns países podem ter interesse em integrar-se para alcançar seus objetivos, para “reduzir custos políticos das decisões tomadas e posicionar-se no mundo de uma maneira mais compacta e fortalecida que se atuassem individualmente”. Já para Lima e Coutinho (2005, p.3),

A hipótese da regionalização como efeito da globalização defendida pela maior parte da literatura especializada mais recente está ancorada na ideia de defesa dos países frente a um processo histórico poderoso do qual não podem fugir, senão apenas buscar uma melhor adaptação estando reunidos em grupos e, dessa forma, suavizando suas vulnerabilidades externas. O regionalismo é, nesse sentido, uma postura reativa, entregue à necessidade de se tornar mais competitivo justamente num momento em que diminui a capacidade dos Estados de individualmente formularem políticas e regularem os mercados⁴⁶.

A este respeito, também nos valem de algumas afirmações de Diniz (2007):

Um complicador adicional decorre de que as fortes assimetrias no sistema de poder internacional tornam bastante improvável para qualquer Estado, agindo isoladamente, alterar a seu favor o equilíbrio de forças... A recusa em exercer um papel mais ativo e independente tende a agravar posições de desvantagem relativa. Nessa linha, deve-se destacar a centralidade do papel dos Estados nacionais, tanto em relação ao enfrentamento de seus desafios internos, quanto no que se refere aos processos de

menor, a lebre poderia ser vista individualmente como mais garantida frente ao esforço coletivo. A metáfora permite fazer uma comparação entre a integração regional e a submissão individual a um TLC, por exemplo.

⁴⁶ Para Fiori (2011, p.24), “os que se consideram neutros são sempre países irrelevantes ou que acabam sucumbindo. E, para os demais, o que resta é uma disjuntiva implacável: de um lado, a possibilidade do alinhamento ou da submissão às potências expansivas e, do outro, a necessidade de fortalecer-se como país ou como grupo de países aliados, capazes de dizer não, quando for necessário, e capazes de defender-se, quando for inevitável”.

coordenação de políticas de regulação global da economia, com a participação dos governos nacionais nos fóruns internacionais pertinentes.

Desde os anos 1970, diversos autores latino-americanos trabalham a ideia de que os processos de integração regional podem potencializar de uma só vez dois movimentos simultâneos: um processo de desenvolvimento econômico e uma melhor inserção internacional no Sistema. Granato (2010; 2013; 2014) recorda que o argentino Juan Carlos Puig e o brasileiro Hélio Jaguaribe, chamados de “Realistas de periferia”, trabalharam a importância do “binômio Desenvolvimento-Autonomia” no processo de integração da América do Sul⁴⁷.

O binômio Desenvolvimento-Autonomia reflete o casamento entre a política interna de promoção do desenvolvimento nacional e a política externa ativa e soberana. Por isso, para Ingrid Sarti (2011, p.218), a integração se postula na América do Sul como tentativa de sair deste “lugar periférico” do capitalismo. A autora afirma tratar-se de uma

Nueva forma de inserción soberana de la región y de superación de su estatus de periferia del capitalismo que concibe las metas de un desarrollo nacional orientado para la superación de las graves desigualdades sociales al interior de cada país... Subrayamos la importancia de la formación del bloque regional como un nuevo polo capaz de contrarrestar la tendencia hegemónica del poder global.

No mesmo sentido, Granato (2014, pp.43-44) ressalta que o binômio “parte da tradição do pensamento latino-americano que concebeu a integração regional, de modo a pensá-la como uma ferramenta com vistas a reverter o ‘estado de periferismo’ dos países da América Latina, contribuindo, assim, para o seu desenvolvimento”. A integração, afirma, como ferramenta do desenvolvimento nacional, promove maior autonomia dentro do sistema

⁴⁷ É fundamental frisar a diferença completa entre os “realistas de periferia” e o posteriormente denominado “realismo de periferia”, que será trabalhado no Capítulo 3. Para Puig (1986, p.45), “a pesar de las diferencias existentes en materia de potencial, hay valores que la inmensa mayoría de los latinoamericanos – elites y pueblos – compartimos. Todos nuestros países tratan de ser más autónomos. Podrá haber discrepancias respecto de la forma e intensidad del impulso autonómico y de las estrategias aplicables pero no se puede poner en duda que el objetivo que se persigue, a pesar de las diferencias estructurales y de la diversidad de orientaciones políticas, es el de acentuar la capacidad de decisión nacional”. Por sua vez, Jaguaribe (1975, p.111) considera que, “en última instancia, dentro de sus respectivas condiciones específicas y tipológicas, los países latinoamericanos tienen en común tres necesidades principales. La primera, de carácter más general, es la necesidad de lograr un desarrollo económico, social, cultural y político en función de un desenvolvimiento general de las respectivas sociedades nacionales. La segunda es la de llevar a cabo tal desarrollo en condiciones que incrementen su margen de autonomía: internamente, en términos de mayor capacidad de decisión propia y de mayor control sobre sus propios factores, incluso en el sentido de maximizar su margen de endogenia y minimizar su dependencia respecto de los factores exógenos; exteriormente, en el sentido de superar —individual o colectivamente— su actual posición de dependencia, en relación con el mundo desarrollado en general y los Estados Unidos en particular. La tercera necesidad principal es emprender ese esfuerzo de desarrollo y de autonomía en las condiciones de autorrealización más favorables, en términos que preserven y expandan su propia identidad y personalidad nacional y cultural”.

internacional (Op.cit., p.94). A posição é semelhante à do economista argentino Aldo Ferrer (2007, p.150):

La integración es útil como instrumento de los países para impulsar su desarrollo nacional y fortalecer su posición en el escenario global (...) La integración está condicionada por las diversas estrategias de los países respecto de su inserción con el resto del mundo, particularmente con los Estados Unidos y la Unión Europea.

Padula (2013, p.32) também apresenta os dois âmbitos, mas utiliza outra nomenclatura. Considera os chamados “objetivos políticos internos”, associados com o aumento do poder do Estado “para dentro”, e os “objetivos políticos externos”, vinculados à melhora da posição no Sistema Internacional, a chamada “dimensão geopolítica”. O autor prefere trabalhar com o binômio Segurança-Desenvolvimento. Seguindo uma perspectiva realista, sugere que os Estados ingressam em iniciativas integradoras com a finalidade de ampliar “seus ganhos econômicos, seu poder relativo em relação a outros Estados de fora da região e sua projeção política no Sistema Internacional”.

Vejamos como outros especialistas complementam esta ideia. Costa (2009, p.3) fala na possibilidade de uma “concertação política interestatal com vistas a uma estratégia de mútua proteção diante de potenciais ameaças externas” e “uma política de bloco que permite a esses países atuar em melhores condições num ambiente de crescente competição internacional”. Por sua vez, Carmo (2012, p.304) indica que “a integração regional deve ser um instrumento do desenvolvimento e fortalecimento da soberania e independência dos países”. Já Gonçalves (2011, p.139) afirma que “a integração regional ergue-se como instrumento indispensável para o desenvolvimento nacional na época do capitalismo globalizado”. A autonomia decisória seria, assim, de acordo com Cervo (2003, p.13), o pressuposto para a superação da assimetria capitalista via promoção do desenvolvimento. Sem autonomia “nada se alcança”, ressalta.

Por este motivo, atualmente, depois de algumas décadas, o conceito de “Nacionalismo do Terceiro Mundo”, do historiador uruguaio Vivían Trías (1992, p.71), voltou a ganhar destaque. Este autor apresenta três manifestações do nacionalismo. A primeira teve o aspecto afirmativo das revoluções burguesas, aproximadamente até os anos 1860 e 1870, e corresponde à luta anti-feudal e liberal. Estaria associada, ainda, à unificação da Itália e da Alemanha, assim como com a formação do Estado nacional no Japão (quando a dinastia Meiji enterrou o *shogunato Tokugawa*), a consolidação dos Estados Unidos (depois da vitória do Norte industrialista sobre o sul agroexportador na Guerra da Secessão) e o projeto modernizador do Partido Nacionalista Chinês, o *Kuomintang*.

A segunda expressão do nacionalismo, de acordo com Trías, encarna uma essência negativa e retrógrada, presente nas potências “capitalistas monopolistas e no expansionismo imperialista” do final do século XIX até a eclosão da I Guerra Mundial. Este novo “nacionalismo agressivo, conquistador e imperial” se manifesta na política de “controle dos mares”, do “fardo do homem branco”⁴⁸, no “destino manifesto”⁴⁹ e na “superioridade racial”⁵⁰.

A terceira manifestação está relacionada com um Nacionalismo Latino-Americano, que desde as suas primeiras lutas emancipatórias já continha fortes elementos anti-imperialistas, populares e integracionistas. Para o historiador uruguaio, este “Nacionalismo do Terceiro Mundo” tem “alma bolivariana e artiguista”. A proposta assume como pontos centrais o “nacionalismo de massas”, a “justiça social”, os “programas de libertação econômica” e a “solidariedade latino-americana”. Trías enumera experiências de governos progressistas do século XIX e XX. As “derrotas circunstanciais” daqueles “ensaios emancipadores” se deveram, afirma, entre outras causas, ao seu isolamento com relação aos vizinhos. Considera, com base nesta fundamentação, que “a revolução nacional e popular das nossas Pátrias será Continental ou não será”.

⁴⁸ “O fardo do homem branco” é um poema do inglês Rudyard Kipling, de 1899. Aborda a conquista estadunidense de ex-colônias espanholas. Desprezadas as expectativas do autor, o trabalho serviu como grande justificativa ao expansionismo estadunidense. Antes disso, na segunda metade dos anos 1840, Frederico Engels (Marx, 1980, pp.183-184) escreveu: “En América hemos presenciado la conquista de México, la que nos ha complacido. Constituye un progreso, también, que un país ocupado hasta el presente exclusivamente de sí mismo, desgarrado por perpetuas guerras civiles e impedido de todo desarrollo, un país que en el mejor de los casos estaba a punto de caer en el vasallaje industrial de Inglaterra, que un país semejante sea lanzado por la violencia al movimiento histórico. Es en interés de su propio desarrollo que México estará en el futuro bajo la tutela de los Estados Unidos. Es en interés del desarrollo de toda América que los Estados Unidos, mediante la ocupación de California, obtienen el predominio sobre el Océano Pacífico”. E continua: “¿O acaso es una desgracia que la magnífica California haya sido arrancada a los perezosos mexicanos, que no sabían qué hacer con ella?; ¿Lo es que los enérgicos yanquis, mediante la rápida explotación de las minas de oro que existen allí, aumenten los medios de circulación, concentren en la costa más apropiada de ese apacible océano, en pocos años, una densa población y un activo comercio, creen grandes ciudades, establezcan líneas de barcos de vapor, tiendan un ferrocarril desde Nueva York a San Francisco, abran en realidad por primera vez el Océano Pacífico a la civilización y, por tercera vez en la historia, impriman una nueva orientación al comercio mundial? La ‘independencia’ de algunos españoles en California y Tejas sufrirá con ello, tal vez; la ‘justicia’ y otros principios morales quizás sean vulnerados aquí y allá, ¿pero, qué importa esto frente a tales hechos histórico-universales?”. Marx complementa: “Los españoles están completamente degenerados. Pero, con todo, un español degenerado, un mexicano, constituye un ideal. Todos los vicios, la fanfarronería, bravuconería y donquijotismo de los españoles a la tercera potencia, pero de ninguna manera lo sólido que éstos poseen”.

⁴⁹ Em seu discurso de posse, em 1857, o presidente dos Estados Unidos, James Buchanan, esclareceu que: “A expansão dos Estados Unidos sobre o continente americano, desde o Ártico até a América do Sul, é o destino de nossa raça... e nada pode detê-lo”.

⁵⁰ Em 1855, Joseph Arthur de Gobineau (1816-1882) escreveu o “Ensaio sobre a desigualdade das raças humanas”. A miscigenação levaria a raça humana a crescentes níveis de degeneração física e intelectual. Sua afirmação é esclarecedora: “Não creio que viemos dos macacos, mas creio que vamos nessa direção”.

Assim, apesar de a palavra ser a mesma, o nacionalismo dos países centrais não guardaria muitas semelhanças com o nacionalismo dos países periféricos. Enquanto o primeiro tem um forte elemento ofensivo, dominador e chauvinista, o segundo assumiria uma orientação defensiva, solidária e emancipadora. De fato, os países das nações latino-americanas não são conquistadores, mas sim libertadores. O nacionalismo do Terceiro Mundo, dos subdesenvolvidos, dos periféricos e explorados, poderia ser solidário e integracionista. Entre outros autores que trabalham a ideia de “Nação Latino-Americana” ou “Nacionalismo Continental” estão os argentinos Manuel Ugarte (1987, p.18) e Jorge Abelardo Ramos (2011, p.453)⁵¹. No mesmo sentido, apresentamos uma intervenção de Marco Aurélio Garcia (2008, p.124), que desde 2003 desempenha funções como Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais:

Analistas de Europa y Estados Unidos, pero también de la región, no reparan en que el nacionalismo latinoamericano es sustancialmente distinto del nacionalismo europeo. Mientras que en Europa el nacionalismo está asociado a las experiencias históricas del nacional-socialismo en Alemania, el fascismo en Italia, el franquismo en España y el salazarismo en Portugal, o a las recientes manifestaciones de chovinismo que se multiplican en el Viejo Continente, en América Latina la situación es muy distinta. El nacionalismo tiene aquí un tono esencialmente antiimperialista que añade a los procesos de independencia política del siglo XIX una dimensión económica y social en el siglo XX.⁵²

O conjunto de ideias anteriores nos levou a considerar outras reflexões. Por um lado, pode-se assumir que o tradicional “jogo de soma zero” dentro do sistema internacional poderia ser transformado, via coordenação política consciente, em um “jogo de soma positiva”. Ou seja, existiria a possibilidade de construir um processo de integração com base na ideia de que todos ganhem. Como veremos, os antecedentes desta proposta remetem ao

⁵¹ “Se a América do Norte, após a decisão de 1775, tivesse sancionado a dispersão dos seus fragmentos para formar repúblicas independentes... Se tivessem se estabelecido como nações autônomas, veríamos o progresso inverossímil que caracteriza os ianques? O que tem facilitado o progresso é a união das treze jurisdições coloniais que estavam longe de apresentar a homogeneidade que observamos entre as que se separaram da Espanha. Este é o ponto de partida da superioridade anglo-saxônica no Novo Mundo” (RAMOS, 2011, p.353). Também destacamos o chileno Felipe Herrera (1970, p.191), que foi o primeiro presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), falou em um “Nacionalismo com maiúscula” e com “conotação regional”. Herrera foi ministro da Fazenda do governo do General Carlos Ibáñez del Campo, que nos anos 1950 aproximou-se dos presidentes Perón (Argentina) e Vargas (Brasil) para restabelecer o chamado tratado ABC.

⁵² Vizentini (2010, p.7) igualmente considera que “é preciso reconhecer que na América do Sul a ‘questão nacional’ joga um papel decisivo”. O economista argentino Claudio Katz (2014) também identifica uma “cegueira frente ao nacionalismo”. Aponta que “el anti-nacionalismo globalizante nunca distingue las vertientes progresivas y regresivas del nacionalismo. Ubica en un mismo casillero al antiimperialismo y al chauvinismo. Desconoce que la primera variante constituye un componente esencial de las resistencias populares y que el segundo incentiva disputas artificiales entre pueblos vecinos”. Igualmente sugerimos a leitura de Puntigliano (2009).

século XVIII, mas, do ponto de vista teórico, esta proposta amadureceu nas primeiras décadas do século XX e teve papel central nas formulações da CEPAL nos anos 1950. Por outro lado, é fundamental admitir que este esforço seja sempre interpretado em relação à “Ordem Internacional” vigente. Neste sentido, a proposta integradora só poderia assumir duas finalidades: ou ser “associada-dependente” ou ser um “projeto de contestação ao centro”.

Wanderley Messias da Costa (2009, p.22) utiliza a mesma perspectiva. Para o geógrafo, os Estados periféricos devem optar entre “a integração ou a dependência”. Neste sentido, sentencia: “a alternativa à integração é o percurso do alinhamento automático de cada estado isolado a uma Grande Potência e a sua dependência política e econômica”. No entanto, precisamos refletir criticamente sobre as ideias anteriores. Porque, analisando desde a mesma perspectiva Realista que viemos utilizando, o processo de integração também poderia converter-se em um mecanismo promotor da dependência de alguns países da própria região. Veremos como o avanço do processo integracionista tem uma bifurcação e pode assumir rumos bastante diferentes entre si.

1.4- Os caminhos da Integração Regional e a importância de existir um líder

Diversos autores convergem ao concluir que podem ocorrer dois tipos de integração regional: uma “integradora” e outra “desintegradora”⁵³. Um dos caminhos seria uma “integração de mercados”, que é executada cotidianamente pelos escritórios comerciais das empresas em busca de melhores negócios. Esta via flui com certa facilidade. A segunda opção, muito mais complexa, seria uma “integração estratégica” ou “progressiva”. Esta fundamentação tem como ponto de partida os trabalhos de Prebisch (1982, p.343), sobre a “necessidade imperiosa de formas progressivas de integração econômica”. O processo deveria seguir etapas consecutivas e, frente às grandes assimetrias dentro da região, levar em conta os diferentes graus de desenvolvimento dos países envolvidos.

Seguindo a diferenciação proposta pelo economista estruturalista argentino, Carlos Medeiros (2010, p.84) sugere a existência de “dois caminhos possíveis para alcançar a integração regional”. A primeira alternativa seria o chamado “modelo neoliberal de integração”, que busca avançar via liberalismo econômico e orientações do “mercado”.

⁵³ Ver Prebisch (1982), Cano (2000), Medeiros (2010) e Padula (2010).

Sustenta-se na “nivelção do terreno” e trata países desiguais como se fossem iguais, aprofundando os desequilíbrios a favor dos maiores. Esta opção se associa à chamada “lei das vantagens comparativas” e aos supostos benefícios generalizados da especialização como forma de garantir maior eficiência na alocação dos recursos, maior renda nacional e bem-estar⁵⁴.

A segunda opção seria o denominado “modelo progressivo de integração”, cuja essência é composta pela adoção de “políticas comerciais estratégicas e compensatórias articuladas à política industrial e de inovação tecnológica” (MEDEIROS, Op.cit., p.84). Supõe a necessidade de criar diferentes regras para os diferentes sócios como forma de desconstruir as assimetrias. Na América do Sul, este caminho foi recomendado nos anos 1950 pelo pensamento econômico da CEPAL e atualmente, como será demonstrado no Capítulo 4, tem sido resgatado no novo cenário integracionista chamado de “pós-neoliberal”.

De acordo com a linha proposta por Prebisch (Op.cit., p.476), a divisão regional da produção deveria estar baseada em fluxos comerciais no âmbito de cadeias produtivas e de partes e componentes industriais. Os países com capacidades industriais mais desenvolvidas se especializariam na elaboração de bens de capital e favoreceriam as exportações de bens manufaturados finais dos países menos desenvolvidos, evitando que as vantagens se concentrassem no primeiro grupo⁵⁵.

Conforme apresenta Padula (2010), a primeira vertente estaria impregnada pelas teorias liberais, orientando-se a uma crescente “transferência de soberania do Estado para instituições supranacionais regionais, inserindo-se na dinâmica do mercado global e participando de forma colaborativa com a agenda política presente nas instituições internacionais”. Esta alternativa será chamada de “visão dominante”, hegemônica, ou promotora de um “projeto associado-dependente” de integração. Este caminho se alimenta conceitualmente do “Projeto de Paz Universal entre as Nações” do Abade de Saint-Pierre

⁵⁴ List (2009, pp.95-99) escreve: “O sistema de Adam Smith assumiu uma autoridade tão grande que aqueles que porventura a ele se opõem, ou que questionam a sua infalibilidade, expõem-se a serem chamados de idiotas... Como podem homens inteligentes aplicar regras gerais a este mosaico de corpos, eu não posso conceber. Eu considero que isso não é mais inteligente do que os médicos prescreverem a mesma coisa para uma criança e um gigante, para o velho e para o jovem, em todos os casos, a mesma dieta e os mesmos remédios”.

⁵⁵ Veremos, no Capítulo 3, que a este arcabouço convencionou-se chamar, posteriormente, de “Regionalismo Fechado” como uma contraposição ao denominado “Regionalismo Aberto”. Ficará evidente que a proposta original do MERCOSUL, apresentada pelos presidentes José Sarney, do Brasil, e Raúl Alfonsín, da Argentina, na segunda metade dos anos 1980, pretendia avançar seguindo a perspectiva de Prebisch.

(1658-1743), passando pelos postulados do liberalismo econômico dos britânicos Adam Smith, John Stuart Mill e David Ricardo e do francês Jean Baptiste Say (1767-1832).

Para Adam Smith, o melhor governo é o que menos governa, já que o mercado livre orientaria a produção, as trocas e a distribuição do excedente. O papel do Estado seria proteger a sociedade de ataques externos, estabelecer a justiça interna e manter as obras e as instituições (não lucrativas) necessárias para o funcionamento das atividades privadas. Prevalece a ideia de “não intervenção nas leis do mercado”, de “mão invisível” e de “auto-regulação”.

Desde sua perspectiva, a divisão do trabalho promoveria o aumento da produção por meio da especialização, que estimularia maiores destrezas, reduziria o “tempo morto” entre as atividades produtivas e promoveria a “criatividade” dos trabalhadores. Existiria nos seres humanos uma propensão natural às trocas, que estimularia a divisão do trabalho. Esta divisão do trabalho seria a causa do aumento da produtividade. Smith (1983, p.43) cria, assim, uma espécie de cadeia: a natureza humana propensa às trocas, a divisão do trabalho, o aumento da produtividade e o incremento da produção. No entanto, a sua “grande jogada” foi sugerir que ampliar mercados é aumentar a divisão do trabalho. Ou seja, e se o mercado fosse o mundo? A extensão da divisão do trabalho seria, desta forma, proporcional à escala da produção permitida pelo tamanho do mercado.

Daí surgiu a ideia de vantagens absolutas: “Cada país deve concentrar seus esforços no que pode produzir a custo mais baixo e trocar o excedente da produção por produtos que custem menos produzir em outros países” (SMITH, Op.cit.). O livro *A riqueza das nações* transformou-se em um programa de ação, absolutamente funcional para capitalistas nascentes, com o *laissez faire* como Evangelho⁵⁶.

Em 1817, Ricardo (1985) apresentou uma sofisticação da “teoria das vantagens absolutas”. Em resumo, argumenta que mesmo que um país tenha vantagens absolutas para a produção de um bem, ele poderá não possuir vantagens relativas. De igual maneira, mesmo

⁵⁶ Friedrich List (Op.cit., pp.103-104) afirma: “Liberdade em todo globo, paz eterna, direitos de natureza, união de toda a família humana, etc., constituíam os temas favoritos dos filósofos e filantropos. A liberdade de comércio em todo o globo estava em completa harmonia com aquelas doutrinas... Esses cavalheiros, com princípios cosmopolitas nos seus lábios, planejam persuadir todas as outras potências a cederem o seu poder político, de modo a manter onipotentes as forças produtivas e políticas inglesas... O lugar comum do *laissez-faire et laissez-passer*, inventado por um mercador, pode, por conseguinte, ser sinceramente invocado apenas por esses mercadores”. Há 300 anos, a primeira escola de pensamento econômico, a Fisiocracia, usava a expressão *laissez faire, laissez-passer; le monde va de lui même* (deixe fazer, deixe passar; o mundo vai por si mesmo).

que uma nação não possua vantagens absolutas para a produção de um bem, ela poderá possuir vantagens relativas ou custos comparativamente melhores. Por esse motivo, a teoria das Vantagens Comparativas é chamada também de teoria dos Custos Comparativos. O livre comércio internacional, ao conduzir à especialização e à divisão internacional do trabalho, aumentaria a eficiência com que os recursos disponíveis em cada país poderiam ser aplicados. Este aumento de eficiência elevaria o nível de produção e de renda em todos os países envolvidos nas trocas. Sobrinho (1981, p.2) questiona a teoria de Smith e Ricardo por considerar que “a lição que ela ensinava não levava ninguém a encontrar o caminho da opulência”. O autor continua,

Era mais um esforço para apagar as pegadas que haviam ficado da longa marcha para a riqueza. Como se os países que a conquistaram, para disfarçar as pegadas, fossem andando de costas ou com o calcanhar para a frente, para desorientar os imitadores, com o temor de que passassem a concorrentes. O que levaria muitos países a fazerem o contrário do que deveriam fazer se quisessem também chegar à riqueza. Aumentando cada vez mais aquela defasagem entre ricos e pobres.

A “visão dominante” ainda assume as ideias do francês Charles de Montesquieu (1689-1755), para quem “a paz é o efeito natural do comércio”, e do prussiano Immanuel Kant (1724-1804), crédulo em uma possível “Paz Perpétua”. Manifestando a ideologia Iluminista – de homens que estavam questionando soberanos e lutando contra o poder divino dos Reis, contra o Absolutismo e o mercantilismo – os expoentes desta vertente sugerem uma relação direta entre democracia, liberdade de comércio e paz. Ao mesmo tempo, o intervencionismo e o protecionismo são associados à guerra. No século XX, a visão funcionalista de David Mitrany, e a neo-funcionalista de Ernest Hass, reforça a tradição liberal das relações internacionais.

Depois da queda do muro de Berlim, do fim da União Soviética e da vitória do campo capitalista na Guerra Fria, esta vertente ganhou dimensões ainda mais amplas, com as pretensões de um mundo sem fronteiras ou uma sociedade global⁵⁷, sob o reinado da democracia, da paz e da liberdade. Este novo mundo seria coordenado e regulado por “instituições supranacionais”. O “Regionalismo Aberto” da CEPAL (1994) – que renega o

⁵⁷ Vizontini (2010, p.2) lembra que “com o fim da Guerra Fria foram formuladas uma série de previsões triunfalistas que assinalavam o início de uma Nova Ordem Mundial, fundada na paz, prosperidade e democracia, consolidando o processo de globalização e expansão das ideias neoliberais. A ausência de adversários à superpotência restante e a consolidação de seu modo de vida vitorioso prolongar-se-iam por todo o milênio, anunciando-se o ‘fim da história’”. Por sua vez, Fiori (2011, p.12) recorda que “o mundo chegou muito próximo da possibilidade de um ‘império mundial’. 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”.

pensamento estruturalista e industrialista – e o “Novo Regionalismo” do BID (2003) são claros elementos desta vertente. Para Padula (2010), reforçam a defesa de acordos de livre-comércio; do papel limitado e decrescente do Estado; da promoção de instituições supranacionais; da forte influência dos investimentos privados e externos; de uma visão descentralizada de planejamento; de Bancos Centrais autônomos ou independentes; e da criação de uma moeda única.

Com relação aos esforços atuais de integração, esta visão dominante incorpora interpretações bastante idealizadas sobre o processo europeu, sugerido como um “modelo” a seguir. Neste sentido, são aceitas as proposições feitas por Béla Balassa (1961) como referência para medir o grau de avanço ou de êxito de um processo de integração econômica. No início dos anos 1960, o economista húngaro sugeriu uma tipologia com etapas sucessivas da integração. Cada degrau superado representava o avanço de algum aspecto do quadro anterior, aprofundando pouco a pouco a conexão econômica entre os Estados. As fases seriam as seguintes:

- 1) Área de livre comércio, na qual são eliminadas as tarifas alfandegárias internas dos países envolvidos;
- 2) União Aduaneira, quando além da eliminação das tarifas internas é criada uma tarifa externa comum (TEC);
- 3) Mercado Comum, no qual se agregam às duas ações iniciais (eliminação das tarifas internas e aplicação de uma tarifa externa) a livre mobilidade do capital e da força de trabalho;
- 4) União Econômica, quando além dos passos anteriores se pratica a coordenação das políticas macroeconômicas; e, por fim;
- 5) União Monetária, na qual culmina o processo, com a adoção de uma moeda comum.

Por outro lado, conforme afirmado anteriormente, existe outra visão. O segundo caminho possível para a integração regional admite as relações conflitantes e hierárquicas pelo poder e a riqueza dentro do Sistema. Interpreta que com a integração se busca, em última instância, alcançar maior projeção e influência, mais autonomia político-estratégica e a superação das vulnerabilidades interna e externa (PADULA, 2013, p.32). Esta alternativa pode ser denominada como “projeto periférico contestador ao centro”.

No caso desta vertente, se fundem duas perspectivas: uma no campo das Relações Internacionais, que se apropria do Realismo, e outra no campo da Economia Política, que assume o Estruturalismo. Os objetivos da integração seriam o desenvolvimento econômico e social; a redução da vulnerabilidade externa e da dependência (econômica – comercial, financeira e tecnológica –; política, militar e cultural); e a obtenção de maior autonomia e projeção dentro do Sistema. Assim, a integração responderia a uma decisão e uma ação política dos Estados nacionais, que deveriam estar cada vez mais baseadas no resgate e na afirmação de uma identidade própria e em um crescente processo de participação política.

Portanto, dissemos que a integração econômica pode ser conduzida pelo “mercado” (pelas empresas que, cada vez em menor quantidade numérica, operam cada vez mais em regime de oligopólio) ou pela ação política dos Estados nacionais (de acordo com os interesses das coalizões de poder dirigentes de cada país). Além disso, nesta segunda perspectiva, a integração econômica não deve limitar-se ao aspecto comercial e estaria sustentada em pelo menos quatro frentes que, dentro das possibilidades, deveriam caminhar de forma simultânea. Essas linhas de ação seriam a integração financeira, a integração de infraestrutura, a integração comercial e a integração das cadeias produtivas, em teoria, nesta ordem de prioridades. É fundamental ter consciência de que nos quatro âmbitos do esforço de integração econômica existe a possibilidade de o “mercado” ou de o Estado dirigirem o processo.

A segunda opção apresentada, a concepção de integração regional política e estrategicamente concebida, assume que o Sistema Internacional é hierárquico, assimétrico, concentrador e expansivo; e, ao mesmo tempo, vislumbra a possibilidade de mobilidade dentro do Sistema por meio de um processo de industrialização, que promova o desenvolvimento econômico e a autonomia. Por fim, assume a ideia de que a integração contestadora pode ser uma ferramenta poderosa para uma melhor inserção internacional.

A continuação, começaremos a abordar a importância de contar com um país que puxe a integração, ressaltando os esforços necessários para evitar que o processo reproduza internamente a mesma lógica hierárquica, assimétrica e concentradora do Sistema Internacional. Diversos autores propõem que a integração regional requereria de um “agente integrador”. Assim, seria oportuno que, em última instância, pelo menos um dos países da região arcasse com os custos materiais ou simbólicos do processo.

Segundo o economista Carlos Medeiros (2010, p.95), “una región que es económicamente heterogénea requiere que la economía de mayor tamaño juegue el papel de locomotora en el proceso de integración regional”. Para sustentar a sua afirmação, toma como base os casos históricos de integração da Europa, da Ásia e da América do Norte. Independentemente da orientação daqueles processos de integração, se “progressivos” ou “neoliberais”, seu argumento reforça as consequências de contar com um país regional “rico” (ou seja, com elevado PIB per capita), que assuma os custos do processo integrador.

Falando nas características “do líder e do guia de um sistema de alianças e acordos de variado alcance”, Luiz Alberto de Vianna Moniz Bandeira (2008, p.10) considera que esse país deve possuir destacada presença em variáveis como “extensão territorial, população, poder econômico e poder militar”. Por sua vez, Ciminari (2009, p.131-138) considera que “cuando se producen instancias de cooperación entre países de una misma región, suele haber un Estado o un grupo de ellos que impulsan todo el proceso y toman a su cargo las resistencias y contratiempos que pudieran surgir de él”.

A mesma autora considera que há “países capaces de establecer una cierta estabilidad al interior de las regiones en las cuales se encuentran. Sus características económicas, políticas y diplomáticas permiten que sean considerados como países claves (*key nations*)”. Já o cientista político argentino Andrés Malamud (2013, p.238) fala no *paymastering*. Trata-se da “capacidade e vontade de um ou mais atores – geralmente os Estados-membros – de pagar uma parte desproporcional do custo exigido pelo empreendimento regional”.

Em outro trabalho, Medeiros (2008, p.223) considera que a função dos países maiores em um processo de integração é comprar cada vez mais dos menores. Para exercer este papel de motor, líder, referência ou locomotiva, a economia maior precisa necessariamente crescer. Outro ponto fundamental está relacionado com os investimentos e os financiamentos que o maior país deve proporcionar aos vizinhos, por meio do comércio, de empréstimos ou da aplicação direta de recursos nas economias de menor porte. Analisa que,

Na medida em que o comércio intrarregional se desenvolve, a expansão das nações menores depende em boa parte do aumento das importações do país maior; é o seu ritmo de crescimento que induz a expansão e a diversificação do setor exportador das economias menores. Por outro lado, na medida em que as importações de fora da região tendem a crescer com a expansão econômica, cabe ao país de maior desenvolvimento financiar, por intermédio de déficit comercial ou por investimentos, o déficit dos demais países com o resto do mundo (MEDEIROS, 2008, p.224).

Neste ponto, também cabem as observações de Padula (2010, pp.78-79):

Quando a integração envolve países periféricos com significativas assimetrias (políticas, econômicas, comerciais, tecnológicas, etc.), os ganhos políticos e econômicos conjuntos dependem assim da postura particular do(s) país(es) de maior peso político e econômico... Características geográficas, históricas, políticas, econômicas, e mesmo culturais e antropológicas, revelam em alguns países a potencialidade – uma espécie de “vocação” – para o poder e para ser potência regional. Defendemos que as mesmas características, traduzidas em maior peso político e econ mico relativos na região, revelam uma voca o para a liderança regional. Numa dada região, pode existir mais de um país cujo peso econ mico e político são importantes para o processo de integra o. E, sem d vida, existe pelo menos um país cujo peso e postura política e econ mica são cruciais e imprescindíveis para a dire o do processo de integra o. O crescimento econ mico deste país e seus efeitos sobre a região explicam em grande parte a forma de liderança política regional exercida... Devemos advertir que para uma liderança ser exercida numa dire o desejada, além da potencialidade ou ‘voca o’ para ser líder,   necessário a vontade de exerc -la, revelada numa ampla estratégia para a região.

O trecho anterior explicita o papel que deveria ser desempenhado pelo país que almeja assumir a responsabilidade de liderar o processo de integra o. Fala na necessidade de existirem ganhos conjuntos, tanto políticos como econ micos, que necessariamente compensem e desconstruam as assimetrias. No entanto, o economista foi claro ao considerar que não bastaria ter potencialidade para liderar;   preciso uma vontade que seja explicitada por uma estrat gia⁵⁸. Em outro artigo de sua autoria, mais recente, Padula (2013, p.31)   ainda mais enfático:

Parte-se do pressuposto de que, para haver um processo integracionista coeso, e para afastar a proje o de poder de potências externas,   preciso que haja a presença de uma potência líder regional com capacidade e vontade política de promover uma agenda de integra o, segurança e desenvolvimento regional para os países da região – assumindo um projeto regional, onde se concretizem compromissos, obriga es e favorecimentos materiais, atrelados a um conjunto de ideias coerente que cimente uma agenda regional, que seja capaz de atrair seus vizinhos.

No trecho a seguir, Fiori (2011, p.26) igualmente apresenta sua interpreta o sobre as variadas formas de desempenhar a liderança regional. Além disso, o autor sugere um termo bastante representativo do necessário esforço do líder. Propõe que não bastaria possuir um território extenso, uma popula o numerosa, uma economia pujante e poderio militar sem ter uma ininterrupta “vontade estratégica”:

Um país pode projetar o seu poder e a sua liderança, fora de suas fronteiras nacionais, através da coer o, da coopera o, da difusão das suas ideias e valores, e também, através da sua capacidade de transferir dinamismo econ mico para sua “zona de influencia”. Mas em qualquer caso, uma política de proje o de poder exige objetivos claros e uma coordena o estreita, entre as agências responsáveis pela política externa

⁵⁸ Para Costa (2009, p.498), a “vontade estratégica” deve resultar em uma “estratégia nacional” da qual resultará um Projeto Nacional. Ou seja, “o Estado nacional se explicita através de um Projeto Nacional”.

do país, envolvendo a diplomacia, a defesa, e as políticas econômica e cultural. Sobretudo exige uma “vontade estratégica” consistente e permanente, ou seja, uma capacidade social e estatal de construir consensos em torno de objetivos internacionais de longo prazo, junto com a capacidade de planejar e implementar ações de curto e médio prazo através das agências estatais, e em conjunto com os atores sociais, políticos e econômicos relevantes⁵⁹.

Vejamus que, para Gonçalves (2011, pp.140-141), a inserção internacional de cada país dependeria de três elementos: “o que ele é”, “como ele é visto” e “o que ele quer ser”. Considera que “o que ele é” pode ser resumido na ideia do grau de desenvolvimento alcançado, conjugado com a legitimidade e estabilidade do seu sistema político. ‘Como ele é visto’ pode ser definido como o lugar que ocupa no cálculo estratégico das grandes potências. ‘O que ele quer ser’ depende de consenso entre as elites, que se traduz em política externa”⁶⁰. Em termos parecidos, na interpretação de Padula (2010), os requisitos fundamentais para a afirmação de um “Projeto Nacional” em busca da autonomia e do desenvolvimento são “a potencialidade, a vontade e a estratégia”. Mesmo existindo e operando juntas, as três condições não são suficientes. Mas quando uma delas não existe o insucesso é garantido. Nota-se que as perspectivas dos dois autores se aproximam da ideia de “vontade estratégica” de Fiori.

Mas o principal atributo da liderança do processo de integração é a capacidade de representar, ao máximo possível, os interesses do conjunto dos países a serem unidos. Cada um dos Estados nacionais que participam do processo deve sentir-se beneficiado não somente com a integração, mas também com o papel exercido pela liderança.

Ampliando a análise sobre o “caráter” ou a “forma” que essa liderança regional pode ser exercida, Padula (2010, p.79) tenta apresentar um “delineamento para elucidar o posicionamento do líder” e propõe que “a liderança política e econômica regional pode ser exercida basicamente de quatro diferentes formas”. Partindo destas possibilidades, haveria um amplo leque de “opções” sobre o “tipo” de liderança a ser exercida pelo país mais destacado.

⁵⁹ Mais adiante, ficará evidente a diferença entre “Liderança”, processo em que todos ganham; “Hegemonia”, processo em que um país domina com consentimento dos demais; e “Domínio aberto”, processo de dominação sem consentimento e por meio da força política, econômica ou militar. Deixamos em evidência que optamos por trabalhar com a ideia de liderança.

⁶⁰ Voltaremos a este ponto no Capítulo 4, ao tratar das estratégias de inserção internacional do Brasil. A ideia de Gonçalves será de grande valia. Mas note-se que um país “é” e pode ser visto pelos outros, mas um país não pode “querer”. Um país não sente, não quer e não deseja. Quem efetivamente pode sentir, querer e desejar são os cidadãos de um país. E o argumento utilizado será que, em definitiva, o que pesa são os interesses das coalizões internas de poder ou o “consenso entre as elites”.

Vai desde uma política imperialista agressiva até uma ação cooperativa e solidária. Descreveremos a seguir, nas palavras do referido autor, cada uma dessas alternativas:

- (i) Uma liderança expansiva e assimétrica, concentrando ganhos políticos e econômicos no líder em detrimento do desempenho político e econômico dos demais países;
- (ii) Uma liderança em que a expansão do líder favoreça a expansão econômica e política dos demais países, mas que ainda assim, em última instância, concentre ganhos políticos e econômicos no líder, não combatendo assimetrias pré-existentes;
- (iii) Uma liderança em que a expansão do líder favoreça a expansão econômica e política dos demais países e do conjunto, mas que ainda trabalhe para manter sua posição privilegiada em termos de concentração regional de poderes político e econômico; ainda assim, podendo até combater em grande medida as assimetrias estruturais pré-existentes entre os países da região e o líder, não visa comprometer a hierarquia regional estabelecida;
- (iv) Uma liderança cooperativa, na qual a expansão do líder impulsiona ganhos políticos e econômicos recíprocos dos países e do conjunto, reduzindo as assimetrias pré-existentes, na medida do possível.

Ao longo do trabalho, veremos como as duas últimas opções representam uma maior aproximação com o tipo de integração em curso na América do Sul no início do século XXI.

Súmula do Capítulo 1

Neste capítulo, trabalhamos a ideia de um Sistema Internacional expansivo e em permanente mudança, desde a sua origem, no século XV. Partindo da expansão europeia, bélica, mercantil e financeira, seguiu-se a conquista do mundo, impulsionada pela compulsão por acumular poder e dinheiro. Golpe a golpe, o sistema foi desenhado e controlado pelos europeus até o século XX. Também observamos a possibilidade de mobilidade dentro do sistema, como resultante da viabilidade nacional de cada unidade de poder e, ainda, da permissividade internacional. Assim, a condição de centro, de semi-periferia ou de periferia está diretamente associada às estratégias de desenvolvimento das forças produtivas internas e às crises que afetam as economias centrais.

Por fim, identificamos a integração regional como possível saída comum para a condição periférica e a importância da existência de um país que lidere o processo. A partir desta ideia, verifica-se que a integração poderá assumir caminhos bastante distintos, correndo o risco, inclusive, de reproduzir a lógica hierárquica do sistema dentro da região. Assim, buscamos demonstrar a dimensão das dificuldades e a complexidade de edificar um processo de integração que desconstrua assimetrias.

----- CAPÍTULO 2 -----

A UNIDADE E A DIVERSIDADE DA AMÉRICA LATINA

- 2.1- A tipologia étnico-nacional
de Darcy Ribeiro.....p.68**
- 2.2- A tipologia das economias
primário-exportadoras de Celso
Furtado.....p.73**
- 2.3- Sobre uma possível
tipologia das industrializações
periféricas.....p.79**
- 2.4- A tipologia do pensamento
latino-americano de Leopoldo
Zea.....p.89**
- Súmula do Capítulo 2.....p.103**

Capítulo 2 – A unidade e a diversidade da América Latina

*“Trincheras de ideas valen más que trincheras de piedra.
No hay proa que taje una nube de ideas.
Una idea enérgica flameada a tiempo ante el mundo para,
como la bandera mística del juicio final,
a un escuadrón de acorazados”
José Martí*

O sociólogo argentino José Paradiso (2009, p.142) afirma que a singularidade da América Latina é ter mantido um “ideal unificador” por mais de 200 anos. Os elementos fundamentais desta ideia teriam dimensões na economia, na política e na cultura, sendo refletidos, respectivamente, na condição periférica, subdesenvolvida e dependente da região; na coabitação geográfica com a grande potência hegemônica mundial⁶¹; e em um componente de *latinoamericanidad*.

Por sua vez, Gerónimo de Sierra (2008, p.16), sociólogo uruguaio, preocupa-se com a dialética entre a unidade e a diversidade da América Latina. Considera que

Los estudios latino-americanos deberían al mismo tiempo analizar los elementos convergentes o comunes de los países – tratando de ver en cuanto determinan el desempeño y la estructura social misma de cada país –, junto con las diferencias y las evoluciones sociohistóricas específicas de las subregiones y países.

De acordo com este autor, o fato de nossas sociedades ocuparem um mesmo espaço geográfico, falarem idiomas parecidos e serem herdeiras dos ibéricos não significa que sejam “homogêneas em sua complexidade, diversificação, estruturação e grau de desenvolvimento material e político”⁶². Ao mesmo tempo, o fato de admitir que os países latino-americanos são distintos entre si não significa menosprezar os muitos elementos comuns que os caracterizam conjuntamente.

Para De Sierra (Op.cit., p.19),

Entre los criterios de diferenciación utilizados se pueden mencionar brevemente ahora los clivajes ligados a variables como el ‘tamaño del país’ (por ejemplo, Brasil y México vs. Pequeños Países); el ‘tipo de vínculo’ con las economías centrales (por ejemplo, economías de enclave vs. economías de control nacional); el ‘predominio

⁶¹ Entre as duas características principais de nossa localização geográfica estão o relativo afastamento das grandes rotas do comércio e a localização em uma área de influência direta dos Estados Unidos.

⁶² Donghi (1978, p.7) diz que “a própria unidade da América Latina é problemática; a extrema variedade da realidade latino-americana é o que primeiro salta à vista do observador estrangeiro”. Zanatta (2012) ressalta outro fato unificador importante: a imensa maioria dos países latino-americanos comunga de uma mesma matriz religiosa, o cristianismo.

lingüístico' (por ejemplo, Brasil y parte del Caribe vs. los países hispanohablantes); el 'grado de desarrollo industrial' (por ejemplo, antes de los años 1960 Argentina y Chile vs. Perú y El Salvador); la 'composición étnica' (por ejemplo, México vs. Costa Rica); el 'desarrollo político institucional' (por ejemplo, Uruguay vs. Bolivia) y así sucesivamente.

Com base nessas provocações teóricas, optamos, neste segundo capítulo, por apresentar as tipologias propostas pelo antropólogo Darcy Ribeiro, o economista Celso Furtado e o filósofo Leopoldo Zea, como forma de construir uma base de interpretação do processo de inserção internacional, da formação econômica, da consolidação do subdesenvolvimento e das possibilidades de integração da América Latina sob as óticas complementares da antropologia, da filosofia e da economia. Não existe, evidentemente, nenhuma intenção de esgotar este debate, servindo o presente capítulo para reforçar nossas perspectivas da Economia Política, das Relações Internacionais e da Economia Política Internacional.

As obras analisadas revelam similaridades e peculiaridades, aproximações e distanciamentos entre os países e as sociedades latino-americanas desde a sua incorporação no Sistema Internacional, na última década do século XIV, passando pelo “capitalismo embrionário da conquista”⁶³, até meados do século XX⁶⁴. Apesar dos três autores (Ribeiro, Furtado e Zea) serem contemporâneos, não encontramos trabalhos que relacionem as suas interpretações, que são tão complementares.

O esforço de recuperar e de interconectar as suas tipologias ganha relevância no atual momento de intensificação dos esforços pela integração regional e pelo resgate de uma identidade latino-americana⁶⁵. Pois, como afirmam Lima e Coutinho (2005, p.9), “as identidades não existem em estado natural”; elas são construções sociais. A partir das proposições analisadas, nota-se que a dependência econômica e cultural da região se espalha pelas mais diversas áreas do pensamento. Frente a este fato, retomamos a proposta bicentenária de Simón Rodríguez (1769-1854), o maestro de Simón Bolívar: “La América

⁶³ Expressão usada por Malavé Mata (1975, p.17) para retratar a “usurpación material cometida por la vía del despojo, factor principal de la acumulación originaria”.

⁶⁴ Segundo Galeano (Op.cit., p.32), “o ouro e a prata eram as chaves que o Renascimento empregava para abrir as portas do paraíso no céu e as portas do mercantilismo capitalista na terra”. Como resultado desta drenagem para o exterior, somos, nas palavras de Darc Costa (2009), muito mais áreas de exploração do que de acumulação. Este autor inclusive afirma que fomos “uma colônia predada”.

⁶⁵ Este tipo de análise aprofunda a investigação dentro da área de História do Pensamento Econômico, Político e Social da América Latina, atualmente trabalhada em algumas instituições de ensino superior, como a Universidade de São Paulo (USP), a Universidad de Buenos Aires (UBA) e a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA).

española es original, originales han de ser sus instituciones y su gobierno. Y originales sus medios de fundar uno y otro. O inventamos, o erramos”.

Entendemos que o entrelaçamento das tipologias permitirá esboçar um quadro que facilite a compreensão da região como una e diversa. Ou seja, ao mesmo tempo em que a América Latina pode ser interpretada como uma agrupação de países com características bastante diferentes entre si; também pode ser entendida como um todo articulado histórica, geográfica, política, social e economicamente. Desde nosso ponto de vista, as possibilidades de avanço do atual processo de integração passam, necessariamente, pelo conhecimento da história econômica e pela valorização da obra dos precursores do pensamento latino-americano. Existe na região um imenso acervo de intelectuais, nos mais variados campos das ciências sociais, genericamente chamados de “latino-americanistas”, que agregam muito valor aos atuais estudos e análises sobre a construção de um polo de poder autônomo e integrado na América do Sul.

Este vasto conjunto de ideias tem como origem os escritos dos freis dominicanos Antonio de Montesinos (1475-1540) e Bartolomé de las Casas (1474-1566), entre outros, contra os maltratos e a destruição dos povos das Índias, seja no México, na América Central ou no Peru. Juntos a Garcilaso de la Vega (1539-1616), tido como o primeiro mestiço da América, são considerados os pioneiros do pensamento latino-americano. Em 1511, Montesinos apontou:

Estáis en pecado mortal y en él vivís y morís, por la crueldad y tiranía que usáis con estas inocentes gentes. Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios? ¿Con qué autoridad habéis hecho tan detestables guerras a estas gentes que estaban en sus tierras mansas y pacíficas? ¿Cómo los tenéis tan fatigados, sin darles de comer ni curarlos en sus enfermedades, que de los excesivos trabajos que les dais incurren y se os mueren, y por mejor decir, los matáis, por sacar y adquirir oro cada día? ¿Estos no son hombres? ¿No estáis obligados a amarlos como a vosotros mismos? ¿Esto no entendéis? ¿Esto no sentís? ¿Cómo estáis en tanta profundidad de sueño tan letárgico dormidos?⁶⁶

Desde os “descobrimentos”, as nações latino-americanas nasceram e se subdesenvolveram como resultado da expansão do capital bancário e comercial do centro

⁶⁶ Ribeiro (1986, p.69) lembra que “Américo Vespúcio, na sua vocação irresistível para a publicidade, disse e reiterou exaustivamente que aquele seu Novo Mundo tão ameno, verde, arborizado, florido, salutar, frutífero, sonoro, saboroso, passarinhado, musical, cheiroso e colorido só podia ser mesmo é o Éden. E era... Como jamais houve em parte alguma, havia aqui uma sociedade solidária de homens livres”. A partir de outro ângulo, Galeano (Op.cit., p.74) conta que Hernán Cortés, o conquistador espanhol, escreveu ao “mexicano” Montezuma, governador de Tenochtitlán: “Eu e meus companheiros sofremos de uma doença do coração que somente o ouro pode curar”.

capitalista. O chamado “milagre europeu” também foi possível graças às riquezas da América Latina. A inserção internacional subordinada da região ocorreu na medida em que possuía uma grande utilidade para o sistema como periferia fornecedora de matérias primas e de força de trabalho, representando a possibilidade de o capital europeu expandir as suas fronteiras de realização. O uruguaio Eduardo Galeano (Op.cit., p.25) considera que, sob a força da cruz e da espada, “o Reino de Deus se ampliou” sobre o império do diabo. Como uma bolsa elástica, o Sistema Internacional se alargou e jogou a América Latina para dentro⁶⁷.

Observamos que o esforço criador de consciências independentistas, integracionistas e de identidades nacionais na América Latina intensificou-se durante a resistência à colonização e ao longo dos 250 anos seguintes, nos primeiros movimentos emancipadores do século XVIII. Estas contribuições teóricas e práticas deixaram uma rica herança, pouco conhecida pelas novas gerações. A afirmação do historiador Eric Hobsbawm (2007) expressa exatamente essa preocupação pela forma como os indivíduos atualmente estariam interpretando a história:

La destrucción del pasado, o más bien de los mecanismos sociales que vinculan la experiencia contemporánea del individuo con la de generaciones anteriores, es uno de los fenómenos más característicos y extraños de las postrimerías del siglo XX. En su mayor parte, los jóvenes, hombres y mujeres, de este final de siglo crecen en una suerte de presente permanente sin relación orgánica alguna con el pasado del tiempo en el que viven.

No mesmo sentido, são válidas as considerações do reconhecido escritor cubano Alejo Carpentier (1987, p.41), cuja obra representa um pilar fundamental da busca pela identidade latino-americana:

Não sei até que ponto os jovens latino-americanos de hoje se dedicam ao estudo sistemático, científico, de sua própria história. É provável que a estudem muito bem e saibam tirar os fecundos ensinamentos de um passado muito mais presente do que se costuma acreditar, nesse continente, onde certos fatos lamentáveis costumam repetir-se, mais ao norte, mais ao sul, com cíclica insistência. Mas pensem sempre que, no nosso mundo, não basta conhecer a fundo a história da pátria para adquirir uma verdadeira e autêntica consciência latino-americana. Nossos destinos estão ligados diante dos mesmos inimigos internos e externos, diante das mesmas contingências. Podemos ser vítimas de um mesmo adversário. Daí que a história de nossa América deve ser estudada como uma grande unidade, como a de um conjunto de células inseparáveis umas das outras, para chegar-se a entender realmente o que somos, quem

⁶⁷ Não nos deteremos na descrição da heroica resistência indígena aos invasores europeus. De forma breve, fazemos referência à Confederação dos Tamoios, no Brasil, entre 1556 e 1567. A revolta foi liderada por Cunhambebe, do grupo Tupinambá, que ocupava os territórios entre as atuais cidades de Bertioga-SP e Cabo Frio-RJ. Também se juntaram tribos do atual Vale do Paraíba, das serras da Mantiqueira e da Bocaina. No Sul, destaca-se a figura de Sepé Tiaraju, na Guerra Guaranítica (1750-1756). Outro exemplo são as rebeliões organizadas pelo cacique Guaicaipuro, por volta de 1560, nos Vales de Caracas. Entre as tribos participantes destacavam-se os Caribe e os Teques.

somos, e que papel devemos desempenhar na realidade que nos circunda e dá um sentido a nossos destinos.

A seguir, apontaremos alguns aspectos importantes para a construção de nosso argumento, pois há diversos pontos de aproximação e de distanciamento que caracterizam a América Latina como “una e diversa” (De Sierra, 2008, p.15). Iniciamos com um elemento apresentado pelo diplomata brasileiro Antonio José Ferreira Simões (2012, p.17). Trata-se da divisão da América do Sul antes mesmo de nascer, com a solução pacífica de Tordesilhas, em 1494. Este autor considera que “as rivalidades entre Portugal e Espanha se trasladam para cá, por meio de uma linha de separação invisível”. Por sua vez, Maria Regina Soares de Lima (2007, p.13) considera que “uno de los principales legados que los imperios español y portugués dejaron a sus ex colonias fue la rivalidad que caracterizó la actuación de ambas potencias coloniales en la Cuenca del Plata”. Costa (2009, p.509) explica que, apesar de existir um dualismo na América do Sul, não existe uma “dualidade de opostos”.

Vejamos outro ponto crucial, relacionado com a forma subordinada com que todos os países da região foram “jogados para dentro” no Sistema Internacional, condicionados à dinâmica de acumulação ditada pelo mercantilismo europeu. As economias periféricas foram estruturadas para satisfazer a demanda externa, estando desde o princípio subordinadas ao mercado internacional e girando em torno do setor exportador, tendo a especialização como “vocação”. Neste sentido, o chamado “Pacto Colonial” serviu como mecanismo de drenagem das riquezas das colônias para a Península Ibérica e para a potência hegemônica nascente, a Inglaterra⁶⁸. A este respeito, o economista venezuelano Héctor Malavé Mata (1975, pp.37-38) recorda que

La colonia, situada entre el cerco de restricciones impuesto por la Corona, no podía superar su aislamiento económico ni su anemia productiva sin deshacerse del monopolio comercial español que desde fuera impedía su incorporación a la dinámica del capitalismo mundial. Actuaban sobre ella factores exógenos del antidesarrollo. Persistían las relaciones de absolutismo económico que estrangulaban el desarrollo de las fuerzas productivas alojadas en su formación.

O historiador argentino Tulio Halperin Donghi (1978, p.18) reforça este argumento, mas reforça outro ponto:

⁶⁸ “Os capitalistas espanhóis se converteriam em usuários, através da compra de títulos da dívida da Coroa, e não investiam seus capitais no desenvolvimento industrial. O excedente econômico escorria por leitões improdutivos” (GALEANO, 1980, p.37). Em dezembro de 1703, o embaixador inglês John Methuen e o português marquês de Alegrete assinaram uma espécie de Tratado de Livre Comércio (TLC), condenando o primeiro país à condição de primário-exportador e importador de bens manufaturados ingleses. Assim, como afirma Furtado, o Brasil passou a servir a dois senhores. Para List (2009, p.106), o tratado levou Portugal da condição de estado independente para a de um “parreiral e uma província da Inglaterra”.

Os privilégios que o novo sistema colonial assegura às metrópoles beneficiam, portanto, menos à sua indústria que ao seu comércio: o novo pacto colonial naufraga, fundamentalmente, porque com ele a Espanha consegue apenas se transformar numa pesada e onerosa intermediária entre as suas Índias e as novas metrópoles econômicas da Europa industrial.

Assim, enquanto a Inglaterra investia em manufaturas, os ibéricos expandiam o clero e a corte. Eduardo Galeano (Op.cit., p.34) diz que “a Espanha tinha a vaca, mas outros tomavam o leite”. O escritor uruguaio faz referência às crescentes dívidas espanholas com os banqueiros genoveses, florentinos e flamengos. Aponta que de todo o comércio da América Latina, 33% era com a Holanda e Flandres; 25% com a França; 20% com Gênova; 10% com a Inglaterra e somente 5% com a Espanha.

No caso brasileiro, Furtado (1970, p.43) é taxativo: “o ouro do Brasil encaminhou-se em sua totalidade para a Inglaterra, permitindo que este país acumulasse vultosas reservas internacionais, sem as quais não lhe teria sido possível enfrentar as guerras napoleônicas”. Complementado a ideia, Afonso Arinos de Mello Franco (1958, p.31) lembra que “Lisboa era um entreposto, de onde os carregamentos se difundiam para outros países, transportados em navios flamengos, italianos e franceses”. Por isso, consideramos a postura ibérica, sobretudo a espanhola, como um “rentismo livre-cambista”⁶⁹. Um “mercantilismo industrialista tardio” chegou à Espanha somente com as chamadas Reformas Borbônicas, que aceleraram o rechaço das elites latino-americanas à submissão e impulsionaram as independências formais das colônias ibéricas.

Outra questão que se destaca é o contraste entre as tendências de unidade na América Portuguesa e as tendências de desagregação na América Espanhola. Furtado (1970, p.28) apresenta uma exposição pormenorizada sobre as diferentes formas de ocupação territorial que foram utilizadas por Espanha e Portugal. O argumento do economista inicia com o tipo de organização política, econômica e social encontrada pelos ibéricos no momento da invasão. Os espanhóis esbarraram com grandes civilizações sedentárias, com um grau relativamente elevado de desenvolvimento das forças produtivas e de organização social⁷⁰, e conhecedoras

⁶⁹ Bolívar (2007, p.52), em sua Carta da Jamaica, pergunta: “¿Podrá España hacer el comercio exclusivo de la mitad del mundo sin manufacturas, sin producciones territoriales, sin artes, sin ciencias, sin política?” Muito antes, ainda na metade do século XVII, o economista mercantilista Jean-Baptiste Colbert, ministro do rei Luís XIV, afirmou: “Quanto mais comércio com os espanhóis tem um Estado, mais prata tem” (GALEANO, Op.cit., pp.35-36).

⁷⁰ O economista chileno José Cademartori (1968, p.42), ministro de Economia do governo de Salvador Allende no momento do golpe militar de 11 de setembro de 1973, realizou uma análise da evolução da estrutura produtiva em comunidades indígenas nômades ou sedentárias, ressaltando a importância do grau de

de altas técnicas agrícolas e minerais. Os portugueses se deram com um “vazio” do ponto de vista da racionalidade econômica, povoado por agrupamentos nômades⁷¹. Por isso, entre 1500 e 1650, a Espanha pode se dedicar quase que imediatamente à extração de minerais preciosos das colônias americanas, nos Andes, no México, no Caribe e no oceano Pacífico. Enquanto isso, Portugal realizou um tremendo empenho para dar alguma viabilidade lucrativa à sua imensa porção no oceano Atlântico.

Ocorreu, portanto, um processo bastante diferenciado entre a América Espanhola e a América Portuguesa, entre a economia de mineração e a economia agrícola. No primeiro caso prevaleceu o que Furtado (Op.cit., pp.28-29) chama de “ação individual, promovida por pessoas de posses relativamente modestas, que organizavam grupos de indivíduos interessados na partilha dos frutos da pilhagem”. O “motor da ação”, geralmente, foi o “interesse privado do conquistador”, por meio de uma instituição que recebeu o nome de *encomienda*. As funções do “encomendero” se pareciam às de um senhor feudal da Europa medieval, com a grande diferença de que o primeiro drenava quase todo o excedente extraído para o além-mar⁷². O autor frisa que as “empresas estatais foram a exceção”.

Por outro lado, no caso do Brasil, a América portuguesa, explica Furtado, “a ausência de tesouros de fácil captura reduziu o interesse na fase inicial”. Por este motivo, “a Coroa portuguesa, visando atrair capitais privados para a sua colônia americana, dividiu-a em capitânicas hereditárias, cujos donatários seriam investidos de grande parte dos privilégios reais”. Sem embargo, diante da dificuldade de obter lucros e frente aos elevados custos de defesa dos amplos territórios, a estratégia não prosperou e a Coroa teve que assumir a responsabilidade de implantar uma agricultura tropical. Nota-se assim, desde já, uma ação

desenvolvimento das forças produtivas em cada um dos casos, no momento da invasão ibérica. Igualmente, o venezuelano Malavé Mata (1975, p.11) abordou os distintos estágios de evolução social e econômica no norte da América do Sul por volta de 1500.

⁷¹ De Sierra (Op.cit., p.20) ratifica a ideia: “Desde el siglo XV en adelante, hubo en los territorios ocupados por España y Portugal una diferencia substancial entre aquellos que ya estaban densamente poblados por sociedades complejas y muy avanzadas en diversas áreas, con aquellas que, o estaban semivacías, o estaban pobladas por comunidades más nómadas y que vivían básicamente de actividades colectoras”.

⁷² O encomendeiro pode ser visto como um antecessor do latifundiário capitalista. São muitos os autores que discutem a existência ou não de um “feudalismo latino-americano”. A maioria dos intelectuais que utilizamos defende a ocorrência de um “sistema híbrido”, uma “estrutura mestiça”, na qual coexistiram diversos modos de produção (comuna primitiva, escravismo, feudalismo e capitalismo), gerando um “capitalismo imaturo de tipo periférico” (MALAVÉ MATA, 1975, p.59). Assim, *encomienda* e *gamonalismo* apenas se aproximam de um “feudalismo” latino-americano. O peruano José Carlos Mariátegui (2007, p.20) escreve: “En el Perú actual coexisten elementos de tres economías diferentes. Bajo el régimen de economía feudal nacido de la Conquista subsisten en la sierra algunos residuos vivos todavía de la economía comunista indígena. En la costa, sobre un suelo feudal, crece una economía burguesa que, por lo menos en su desarrollo mental, de la impresión de una economía retardada”.

majoritariamente privada, dividida, do lado espanhol e uma ação essencialmente estatal, unificada, do lado português.

Ao mesmo tempo, desde outra perspectiva, na América espanhola gerou-se uma dinâmica bastante positiva em torno dos polos econômicos mineiros de prata de Potosí, na Bolívia, e Guanajuato, no México. Desde 1500, estes polos desempenharam um importante efeito multiplicador das atividades econômicas (Furtado, *Op.cit.*, p.35) e operavam como “sóis” de um sistema. Rumo ao sul do continente, os agrupamentos de Córdoba, Tucumán e Buenos Aires, assim como o Chile, operavam como “satélites vassalos”. No sentido norte estava o Lago Titicaca, as minas de mercúrio de Huancavelica e os portos de Arica e Lima (o principal centro administrativo). Estes satélites eram de onde provinham alimentos, bebidas, vestimentas, calçados, animais e demais utensílios requeridos pelos polos⁷³.

Já na América Portuguesa, ao longo do século XVI, as capitânicas hereditárias eram unidades autárquicas, de subsistência, relativamente apartadas e com baixo grau de conexão ou complementação econômica entre si. Se a dinâmica do lado espanhol parecia um sol com seus planetas vassalos, o lado português, dedicado essencialmente à exportação de pau-brasil (ou pau-brasa, do qual se extraía a tinta escarlate) e cana de açúcar (para ser refinado na Holanda), assemelhava-se a um leque cujo vértice estava em Lisboa.

Contudo, em torno de 1650 houve uma verdadeira reviravolta neste quadro, com o chamado “colapso da economia do argento” na América espanhola, resultado da exploração voraz, da exaustão de algumas importantes jazidas e da hecatombe populacional indígena. Foi como se o “sol” de Potosí tivesse se apagado, rompendo com o “campo magnético” que gerava em torno de si. Houve uma forte diminuição da atividade mineira e a conseqüente redução de sua demanda por bens de consumo oriundos dos “satélites”. Atrofiou-se a economia da prata⁷⁴. Uma senhora entrevistada por Eduardo Galeano aos pés do Cerro Rico de Potosí afirmou: “primero se fueron los ricos; después se fueron los pobres”.

⁷³ Potosí, apenas 28 anos depois do início da exploração da prata pelos espanhóis, em 1573, tinha a mesma população de Londres e era maior que Sevilha, Madri, Roma e Paris (GALEANO, 1980, p.42). A descrição de um “sistema solar” foi feita por Afonso Arinos de Mello Franco (1958, p.24).

⁷⁴ Furtado (1970, p.36) salienta que “o México ainda conheceu uma fase brilhante como exportador de prata no último século da era colonial”. A afirmação sugere a manutenção do “sol” de Guanajuato e sua dinâmica virtuosa, de verdadeiro motor das demais regiões daquele país. Este fato contribuiu para que o território mexicano se mantivesse grande e unificado até ser reduzido pela metade, com a perda completa dos atuais territórios estadunidenses de Nevada, Utah e Califórnia, e de quase a totalidade dos atuais espaços do Texas, Colorado, Novo México, Arizona, Oklahoma e Kansas.

Exatamente naquela mesma época, os holandeses foram expulsos do nordeste brasileiro, depois de trinta anos de ocupação – após as chamadas batalhas de Guararapes – levando para as Antilhas a produção de cana de açúcar, quebrando o monopólio brasileiro e provocando a queda dos preços do seu principal produto exportado. Furtado (Op.cit., p.32) fala em 50 anos de estagnação da economia brasileira, até que, por volta de 1700, os bandeirantes descobriram as imensas jazidas de ouro no interior de Minas Gerais. Mello Franco (1958, p.60) diz que “a contribuição do nosso ouro para a formação dos estoques mundiais foi a maior que se tinha conhecido na história econômica do mundo”⁷⁵.

A inversão dos cenários se fez evidente: enquanto a América Espanhola entrou em estado vegetativo, atrofiou e desconectou as suas relações econômicas internas, convertendo-se em um leque cujo vértice era a Europa; a América Portuguesa, o Brasil, intensificou o seu crescimento e articulou economicamente o seu território em torno de Ouro Preto, que se converteu em “sol” de novos satélites, principalmente nas regiões sudeste, sul e nordeste.

A pujante expansão de Minas Gerais, acompanhada por explorações no Mato Grosso, na Bahia e em Goiás, ampliou a demanda por outras atividades econômicas, como os produtos da pecuária e bens como cacau, açúcar e algodão. Deve-se ressaltar a localização estratégica do ouro para a articulação econômica do Brasil. Também destacamos a importância do rio São Francisco (o “rio da integração nacional”, com mais de 2800 quilômetros de extensão) como linha de comunicação e os “caminhos do sul” entroncados na cidade de Sorocaba. Considera-se que diversos fatores conspiravam para a formação do mercado interno, inclusive a intensa migração portuguesa.

O desembarque da família Real no Rio de Janeiro, em 1808, como consequência da invasão da Península Ibérica pelas tropas de Napoleão Bonaparte, consolidou o movimento do Brasil rumo à unidade territorial. De Sierra (Op.cit., p.21) aponta que “en Brasil la presencia de la Corte, más la clase ilustrada, autoridades religiosas centrales y la oficialidad militar superior, favoreció la preservación de la unidad territorial de ese medio continente”. Na perspectiva do historiador italiano Loris Zanatta (2012, p.37), “la corte portuguesa de los Braganza logró abandonar Lisboa antes de la llegada de Bonaparte y, debido a ello, a su imperio no le tocó la misma suerte que al hispánico”. Um dos maiores impactos da presença

⁷⁵ “A longa demora na descoberta do ouro não se deveu a sua maior escassez. Na verdade, a produção brasileira de ouro no século XVIII foi superior a toda a produção desse metal nas terras espanholas nos dois séculos anteriores. O atraso dos portugueses foi principalmente devido à inexistência de uma tradição de metalurgia aurífera entre os índios das terras brasileiras” (FURTADO, Op.cit., p.33).

da corte real lusitana no Rio de Janeiro foi a manutenção da unidade do território brasileiro, apesar das inúmeras revoltas⁷⁶.

As ex-colônias espanholas, ao contrário, ampliaram a sua obstinada inclinação ao despedaçamento. Furtado (Op.cit., p.40) chama estas diferentes forças de “centrípetas” no caso português e de “centrífugas” no caso espanhol. Afirma que: “Existe, portanto, alguma evidência de que a própria evolução estrutural preparou, no caso do império espanhol, a tendência à fragmentação, e no do império português, condições favoráveis à preservação da unidade territorial”. Sustentando o mesmo, a geopolítica brasileira Therezinha de Castro (1995, p.108-111) aponta que, além das rivalidades, o novo território ocupado na América Latina, notadamente na América do Sul, herdou dos ibéricos uma fortíssima tradição: “a Espanha não é uma como Portugal” e expressa um “nítido cantonalismo geopolítico”. A autora também aborda a chamada “vocação terrestre” da Espanha e a “vocação marítima” de Portugal, que igualmente foram transpostas na Américas Espanhola e Portuguesa.

Ao tratar desta última, afirma que “a posição geográfica do país e a relativa pobreza do solo levariam os portugueses a procurar no mar o complemento para a sua subsistência; daí terem se tornado um povo pescador”. Sobre as diferentes formas de lidarem com o meio, diz que: “o Bandeirante conquistava o Brasil aproveitando o curso dos rios, não desprezando o bojo de uma canoa; o território espanhol era desbravado pela pata do cavalo, pois o navio era para o castelhano mais uma prisão do que uma redenção” (CASTRO, Op.cit., p.119)⁷⁷.

⁷⁶ Nota-se que nos países latino-americanos de colonização espanhola, até hoje existe uma tendência a que os movimentos nacionalistas e emancipadores incorporem elementos simbólicos de repulsa à Espanha. O caso brasileiro é distinto. Ao mesmo tempo em que a Coroa instalada no Brasil reprimiu os movimentos independentistas e republicanos (alguns, inclusive pela grande dimensão territorial, também tinham caráter separatista), garantiu a unidade do país. O processo de independência difere do restante dos países. Zea (1965) afirma que, ao Brasil “un accidente histórico le ofrecería la oportunidad que permitiría la solución pacífica que en vano había venido solicitando Hispanoamérica de la metrópoli hispana. Este accidente lo fue la huida en 1808 del rey Don Juan VI ante las tropas francesas mandadas por Junot para ampliar el imperio de Napoleón el Grande sobre el reino de Portugal al igual que sobre la España de Carlos IV. El rey de Portugal se trasladó al Brasil acompañado de toda su corte instalándose en Río de Janeiro. El desterrado rey Juan VI, asentado en el Brasil concedió a estas tierras los privilegios equivalentes a los de la metrópoli que se había visto obligado a abandonar... La revolución es aquí sustituida por algo equivalente a la evolución”.

⁷⁷ Afonso Arinos (Op.cit., p.43) apresenta os bandeirantes paulistas como “contestadores de Tordesilhas”, que dilatam o território brasileiro. São “desbravadores de terras desconhecidas”, “caçadores de índios e destruidores de quilombos, em busca de metais preciosos”. O autor ainda chama a atenção para a “localização estratégica de São Paulo” para a circulação fluvial e terrestre. Em uma ocasião, o então presidente Itamar Franco (1994) afirmou que “os homens são construídos pela vontade, e esta mesma vontade reunida pela esperança levanta as nações e as projeta no tempo, em sua necessária aspiração à eternidade. A vontade, mais do que o vento, mais do que as volúveis correntes marinhas, trouxe as caravelas a esta terra para em seguida

2.1- A tipologia étnico-nacional de Darcy Ribeiro

O comportamento e a evolução da civilização da América Latina devem ser observados a partir de três ópticas: a economia, a sociedade e a ideologia. Esta foi a proposta de Darcy Ribeiro (1977, p.82), que consideramos de grande importância e procuraremos resgatar.

Na primeira das perspectivas, a econômica, se evidenciava a formação de estruturas mal constituídas e distorcidas pelo processo de Divisão Internacional do Trabalho e pela dependência com relação aos países centrais. A segunda, a perspectiva social, apontava para uma precoce estratificação da sociedade latino-americana e a preponderância de oligarquias colonizadas e submissas. Na terceira e última, a perspectiva ideológica, demonstrava-se como os povos da região sofreram a pesada imposição de um aparato regulador e opressor, por parte do Estado, da Igreja ou dos dois juntos. Veremos que as três ópticas se atam.

Falando em “transfiguração cultural” dos povos da América Latina, Ribeiro (Op.cit., p.81) apressa-se para diferenciar o que é “autêntico”, nativo, do que é “espúrio”, bastardo ou alienado. Como resultado da expansão europeia, deu-se uma uniformização dos modos de ser e de ver. Afirma que “esta interiorização da consciência do ‘outro’ dentro de si mesmo é que determinava o caráter espúrio das culturas nascentes, impregnadas de todas as suas dimensões e valores exógenos e desenraizadores”.

A própria “auto-imagem” passou a ser reflexo da visão europeia. Os povos periféricos assumem “ideias alheias sobre a própria existência”, assimilando justificativas para domínio colonial e para a condenação ao atraso. Esta “subhumanidade”, afirma, estaria “destinada a um papel subalterno por ser intrinsecamente inferior aos europeus”. Portanto, constata-se que as concepções etnocêntricas tribais do índio e do negro foram erradicadas e substituídas por uma nova, reflexo das ideias dos dominadores. É o que o autor chamou de “auto-imagem espúria”.

Só a partir de 1700, de acordo com o professor Darcy Ribeiro (Op.cit., pp.86-87), inicia-se o processo de ruptura com esta alienação. Ganha ímpeto a “aceitação da própria figura humana”, o “sentimento de dignidade” e “reconquista da autenticidade cultural”. O que somos nós? O que somos os que não somos a Europa, o Ocidente ou a América original?

abrir o caminho aos sertões, empurrar a linha de Tordesilhas, até a muralha ocidental da cordilheira e edificar a mais importante sociedade ao sul do Equador”.

Somos uma civilização velha e nova, responde. Velha enquanto cultura; nova enquanto etnia⁷⁸.

A tentativa de responder “quem somos” levou o autor a criar as chamadas “tipologias étnico-nacionais”, que são “classificações de categorias históricas, resultantes de processos civilizatórios”. Estas categorias se fundam em duas premissas: somos resultado da expansão mercantil europeia e possuímos características peculiares e mescladas. As tipologias pretendem, de acordo com o autor, “estudar o processo que conduziu estes povos da condição de sociedades e culturas autônomas a componentes subalternos de sistemas econômicos de dominação mundial, ativados por culturas espúrias”. Além disso, e mais importante, o conhecimento das tipologias busca fortalecer os “movimentos de emancipação tendentes a devolver-lhes a autonomia como novas etnias autônomas, integradas no processo civilizatório em curso” (RIBEIRO, Op.cit., pp.89).

A despeito das limitações de pretender enquadrar as nações e as sociedades dentro de uma característica fechada, específica, considera-se bastante valioso o empenho teórico de identificar atributos e propriedades singulares de cada formação social. Esta caracterização é feita segundo critérios de origem histórico-cultural. Haveria na América Latina três configurações étnico-nacionais: os Povos-Testemunhos, os Povos-Novos e os Povos-Transplantados. A seguir, será apresentada uma breve análise de cada uma destas especificidades, que de alguma forma moldam concepções e marcam as respectivas formas de organização social e visões de mundo destas populações⁷⁹.

Os “Povos-Testemunhos” seriam aqueles formados por habitantes dos países andinos, de marcada raiz indígena e com relativamente pouca mescla com europeus e africanos.

⁷⁸ Indo ao encontro das proposta de Furtado e de Zea, Ribeiro (1986, p.89) recorda que “o êxito econômico espantoso do empreendimento latino-americano – que foi, seguramente, o conjunto de empresas mais próspero do mundo de 1550 a 1800 – desencadeou um processo civilizatório no curso do qual se multiplicarão enormemente as implementações daquelas comunidades desumanas de escravos índios e negros e seus mestiços produtores de ouro, prata, açúcar, algodão, café”. O autor fala em “três processos de sucessão ecológica e de transfiguração étnica”: 1) a substituição da população original, de 100 milhões de índios, por 100 milhões de brancos, negros e mestiços; 2) a substituição da economia da fartura por uma “economia traslucada de comunidades famélicas que produzem o que não comem para enriquecer seus amos ibéricos e crioulos”; e 3) a transmutação pós-Independências, com a modernização e a branquização.

⁷⁹ A quarta tipologia étnico-nacional, dos “Povos-Emergentes”, seria integrada por populações africanas que nos anos 1970 ascenderam da condição tribal à nacional. Quando Darcy Ribeiro apresentou a suas ideias essa configuração não tinha aplicação na América Latina. Só teria utilidade caso existissem nações multiétnicas ou, pelo menos, movimentos emancipadores por parte de grupos associados a incas, maias ou astecas, por exemplo. Por este motivo, chamam a atenção os recentes fenômenos em marcha na Bolívia presidida por Evo Morales, com a criação do denominado Estado Plurinacional.

Seriam “sobreviventes de altas civilizações autônomas”, testemunhas do processo de invasão europeia. Estas sociedades, herdeiras de impérios teocráticos de regadio, que somavam inicialmente entre 70 e 88 milhões de pessoas, teriam em sua essência a marca profunda da brutalidade praticada pelos espanhóis. A tradição erudita de técnicos e artesãos foi dizimada, assim como a cúpula governamental e sacerdotal. Com virulência, se impôs uma dinâmica interna complementar à metrópole e de expansão do Cristianismo, caracterizando a ação de um “Império Mercantil Salvacionista”. O “projeto exógeno” de dilapidação das riquezas a todo custo promoveu a “depopulação” e a “deculturação”.

Nas palavras de Ribeiro (Op.cit, p.89), os povos testemunhos são

Resultantes modernos da ação traumatizadora daquela expansão e dos seus esforços de reconstituição étnica como sociedades nacionais modernas. Reintegradas em sua independência, não voltaram a ser o que eram antes, porque se haviam transfigurado profundamente, não só pela conjunção de suas tradições com as europeias, mas pelo esforço de adaptação às condições que tiveram que enfrentar como integrantes subalternos de sistemas econômicos de âmbito mundial e também pelos impactos diretos e reflexos que sofreram da revolução mercantil e da industrial. Mais do que povos atrasados na história, eles são os povos espoliados da história.

Os principais expoentes desta tipologia seriam Bolívia, Peru, alguns países da América Central e regiões do México, nações onde a população indígena até hoje supera 50% do total. Segundo escreveu, no final dos anos 1920, o peruano José Carlos Mariátegui (2007), “aquí la síntesis todavía no existe. Los elementos de la nacionalidad en colaboración aún no pudieron fundirse o soldarse”. Sem embargo, apesar da “espanholização e da implantação de novas instituições ordenadoras (como o Estado e a Igreja) jamais foi erradicada a massa de costumes, crenças e valores do antigo *ethos*” (RIBEIRO, Op.cit, p.111). Prevalece a “recordação do passado de grandeza”, a “indignação moral ao sofrimento” e o “peso da tradição da Alta Civilização” da qual descendem.

Por sua vez, os chamados “Povos-Novos” representariam a mescla e teriam se formado pela confluência de grupos populacionais bastante diferentes em suas características raciais, culturais e linguísticas. Constituíram-se como fruto da mistura entre índios nativos, invasores europeus e negros africanos utilizados como escravos em grandes áreas cultiváveis. São os “filhos do regime de *plantation*”⁸⁰. Esta argamassa étnica teria sido consolidada em

⁸⁰ Malavé Mata (Op.cit., p.38) explica que “este tipo de explotación consistía en el monocultivo con empleo de mano de obra esclava y servil sobre grandes extensiones de tierra, cuyo monopolio, cada vez más concentrado, perduraba con la vigencia del régimen de propiedad territorial antes establecido mediante despojos, repartimientos y anexiones espurias”.

duas etapas: inicialmente a mescla do índio com o europeu, constituindo as “primeiras células”; e, depois, a mistura dos filhos de índios com europeus com os negros vindos da África⁸¹. Esse processo teria ocorrido sobretudo nos países de clima tropical, como nos casos de Venezuela, Colômbia, Equador, Brasil, Chile e Paraguai, os dois últimos com algumas diferenças com relação aos demais⁸². Esta seria, de acordo com o antropólogo brasileiro, a configuração mais característica da América Latina.

Daí os desdobramentos sobre o “espírito autocrático-paternalista”, a “discriminação racial”, a “família e a religiosidade”. O autor trabalha o contraste entre a Casa-Grande e a senzala, expondo a sociedade escravista, rural, aristocrática e patriarcal⁸³. Igualmente, é dada especial atenção para as contribuições dos 100 milhões de negros africanos, que teriam chegado à América Latina em 400 anos. Neste “encontro de povos, se plasmaram culturas sincréticas feitas de pedaços tomados dos diferentes patrimônios que melhor se ajustavam a suas condições de vida... Nem europeia, nem africana, nem indígena, configuravam protocélulas de um novo corpo étnico” (RIBEIRO, Op.cit., p.92). Vejamos que, em 1819, no seu Discurso de Angostura, Simón Bolívar (2007, p.96) afirmou que

Ao desprender-se da monarquia espanhola, a América se encontrou semelhante ao império romano, quando aquela enorme massa caiu dispersa em meio ao mundo antigo. Cada desmembramento formou, então, uma nação independente, conforme sua situação ou seus interesses. Com a diferença, porém, de que aqueles membros voltaram a restabelecer suas primeiras associações. Nós nem ao menos conservamos o vestígio do que fomos em outros tempos; não somos europeus, não somos indígenas; somos uma espécie média entre os aborígenes e os espanhóis. Americanos, por nascimento, europeus, por direito, nos achamos no conflito de disputar aos naturais os títulos de posseção e o direito de nos mantermos no país que nos viu nascer, contra a oposição dos invasores; assim nosso caso é mais extraordinário e complicado.

⁸¹ Os escravos vinham especialmente de países como Nigéria, Congo, Moçambique e Angola, sendo majoritariamente de etnias de bantos e malês. Ribeiro ressalta que nos Estados Unidos verifica-se uma menor ocorrência de mesclas entre europeus e índios nativos. Inclusive por este motivo, Costa (2009) aponta que enquanto aqui a miscigenação é regra e a discriminação é exceção, nos Estados Unidos a discriminação é regra e a miscigenação é exceção.

⁸² As populações chilena e paraguaia representam uma variante de Povos-Novos, sendo marcadas por duas características principais: a forte ascendência indígena e a ausência de negros escravos. Nestas nações, a mescla se deu entre brancos europeus e grupos tribais. Além disso, Ribeiro considera que as populações do Chile e do Paraguai não podem ser consideradas como Povos-Testemunhos porque seus grupos indígenas originais não alcançaram um nível de desenvolvimento tão elevado quando comparado com os incas, maias e astecas.

⁸³ A reflexão também expõe a função do “Capitão do mato”, o negro escravo, um pouco diferenciado mas ainda sem acesso à Casa-Grande, que caça e pune cruelmente os escravos fugitivos ou que não se submetem. Esta figura, débil diante do forte e dura diante do fraco, será usada como exemplo de comportamento de parcela das elites da região. Em outro trabalho, Ribeiro (1986, p.86) escreve que “surgimos dos mestiços prenhadados por pais brancos nos ventres de índias, querendo identificar-se com o pai e sendo rechaçados. Crescendo, fomos ser bandeirantes paulistas matadores do gentio materno... Quer dizer, serviçais opressores de seus povos”.

Tratando do Brasil, Darcy Ribeiro (1996) apresenta de forma contundente o impacto e a herança desta mistura “extraordinária e complicada”, no dizer de Bolívar. Relata as agressões sistemáticas dos brancos contra os negros e reflete a respeito do impacto desta violência sobre o ser brasileiro:

Nenhum povo que passasse por isso como sua rotina de vida, através de séculos, sairia dela sem ficar marcado indelevelmente. Todos nós, brasileiros, somos carne da carne daqueles pretos e índios supliciados. Todos nós brasileiros somos, por igual, a mão possessa que os supliciou. A doçura mais terna e a crueldade mais atroz aqui se conjugaram para fazer de nós a gente sentida e sofrida que somos e a gente insensível e brutal, que também somos. Descendentes de escravos e de senhores de escravos seremos sempre servos da malignidade destilada e instalada em nós, tanto pelo sentimento da dor intencionalmente produzida para doer mais, quanto pelo exercício da brutalidade sobre homens, sobre mulheres, sobre crianças convertidas em pasto de nossa fúria⁸⁴.

No mesmo sentido, o economista venezuelano Domingo Felipe Maza Zavala ressalta: “No fue tierra de gracia, ni de fortuna, sino de conquista a fuego y muerte, de colonización lenta con la transfiguración de los vicios y virtudes, de las grandezas y miserias, de los empeños y entuertos de la vieja España, que trasplantó entre nosotros lo mejor y lo peor de sí misma” (MALAVÉ MATA, Op.cit., p.14).

Portanto, Ribeiro (Op.cit., p.94) interpreta que o grande desafio dos povos novos seria se afirmar como mestiços. Continua a sua análise:

Desvinculados de suas matrizes americanas, africanas e europeias; desatrelados de suas tradições culturais, configuraram, povos em disponibilidade, condenados a integrar-se na civilização industrial como gente que só tem futuro no futuro do homem. Vale dizer, na sua integração progressiva no processo civilizatório que lhes deu nascimento; já não como áreas coloniais-escravistas do Capitalismo Mercantil, nem como dependências neocoloniais do Imperialismo Industrial, mas como formações autônomas, sejam capitalistas, sejam socialistas, capacitadas a incorporar a tecnologia da civilização moderna em suas sociedades e alcançar para toda a sua população o nível de educação e de consumo dos povos mais avançados.

Por fim, os chamados “Povos-Transplantados” correspondem às “nações modernas”, onde os europeus buscaram “reconstruir formas de vida essencialmente idênticas às de origem” (RIBEIRO, Op.cit., p.94). São resultantes das migrações europeias, de tipo racial caucasóide, para áreas de clima temperado e correspondem aos casos dos países rio-platenses. Ainda segundo o autor, trata-se de

⁸⁴ Mais de 400 anos antes, Bartolomé de las Casas (2006, p.37) havia perguntado: “Qué podrían expresar y colegir tantas maldades, tantos estragos, tantas muertes, tantas despoblaciones, tanta y tan fieras injusticias que espantasen los siglos presentes y venideros”.

Um empreendimento peculiaríssimo de uma elite crioula – inteiramente alienada e hostil à sua própria etnia de Povo-Novo – que adota como projeto nacional a substituição de seu próprio povo por europeus brancos e morenos, concebidos como gente com mais peremptória vocação para o progresso. A Argentina e o Uruguai resultam, assim, de um processo de sucessão ecológica deliberadamente desencadeado pelas oligarquias nacionais, através do qual uma configuração de Povo-Novo se transforma em Povo-Transplantado. Neste processo, a população ladina e gaúcha, originária da mestiçagem dos povoadores ibéricos com o indígena, foi esmagada e substituída, como contingente básico da nação, por um alude de imigrantes europeus (RIBEIRO, Op.cit., p.95).

Os elementos principais dessa configuração seriam, de acordo com o sociólogo brasileiro, a “homogeneidade cultural” e a “capacidade integradora da sociedade”. Como resultado deste “caráter mais igualitário”, nos povos transplantados não teria surgido uma minoria dominadora local similar aos outros dois casos, onde prevaleceu uma estrutura social hierarquizada por comerciantes, fazendeiros, mineradores, funcionários e membros da Igreja, certamente todos homens brancos, sobre amplas massas de negros ou índios escravos.

O argumento do autor provoca uma reflexão sobre a função cumprida pelos milhões de imigrantes europeus desembarcados na América do Sul no exato momento da grande expansão do capitalismo industrial. Ribeiro (Op.cit., p.96) esgrime que a Argentina e o Uruguai tiveram, assim, condições muito mais favoráveis para ser a “porta de entrada do capitalismo”. Em outro texto, o antropólogo ressalta que, além de chegarem como trabalhadores assalariados, “os imigrantes brancos cumprem duas funções adicionais, a de agentes ativos da modernização e de europeizadores e branqueadores”.

No mesmo sentido, Gerónimo de Sierra (Op.cit., p.20-23) aponta que “esas nuevas migraciones estaban compuestas por masas de campesinos pobres, obreros industriales desocupados con experiencia manufacturera y de luchas sociales, más algunos núcleos de empresarios con capital que se radicaban en esos países”. Além da maior industrialização, verificaram-se experiências precoces de urbanização, educação pública e gratuita, secularização (separação do Estado e da Igreja), sufrágio universal, direitos à mulher e amplos sistemas de bem-estar social.

2.2- A tipologia das economias primário-exportadoras de Celso Furtado

No livro “Formação Econômica da América Latina”, de 1970, o economista brasileiro Celso Furtado analisa a formação dos Estados nacionais latino-americanos, a sua inserção no

sistema de divisão internacional do trabalho e as características dos seus processos de industrialização entre o final do século XIX e o início do século XX. Ou seja, estuda a conformação dos Estados, como se modernizaram e como incorporaram as massas populares; o tipo de inserção no Sistema Internacional como nações dependentes e exportadoras de produtos primários; e o árduo processo de criação da estrutura produtiva interna, relacionada com as dificuldades impostas pelas restrições externas sobre a Balança de Pagamentos. As considerações do autor apontam para a forma de inserção internacional desde os “descobrimientos” como elemento condicionante dos demais.

No entanto, Furtado (Op.cit., pp.55-57) igualmente atribui ao peso central à grande “transformação do comércio internacional na segunda metade do século XIX e seus efeitos na América Latina”. Considera que a consolidação das características atualmente vigentes do sistema mundial ocorreu entre os anos 1840 e 1914. Neste período, todas as economias cresceram mais ou menos em conjunto; houve aumento da população, da urbanização e da expectativa de vida; e se consolidaram os conhecimentos técnicos. Ao mesmo tempo, houve uma intensa expansão do comércio mundial: de US\$ 1,5 bilhão em 1820 para US\$ 40 bilhões em 1910. Ainda mais importante do que isto, o coeficiente de comércio exterior da Inglaterra, que então era o centro capitalista, ampliou-se de 5% em 1805 para 30% em 1910.

Mas o economista ainda afirma que o período de trinta anos, entre 1880 e 1910, foi o que fez a grande diferença, representando fortes ritmos de crescimento econômico e de transformação social. Neste lapso, aumentou a importância da América Latina no comércio mundial como área exportadora de matérias-primas. Em 1913, a região já exportava 62% das bebidas (café, chá e cacau); 38% do açúcar; 25% da borracha, peles e couros; 18% dos cereais; 14% das frutas e leguminosas; e 12% da pecuária (FURTADO, Op.cit, p.67). Ainda assim, as economias latino-americanas eram vulneráveis ao depender das flutuações dos preços internacionais. Operavam em função do mercado externo, com a classe dominante vinculada às atividades de exportação de produtos primários e à importação de bens terminados. O mercado interno era débil e o comércio dentro da própria região era bastante reduzido. Furtado (Op.cit., p.20) afirma que

O desenvolvimento tradicional, apoiado na expansão das exportações, transformara os países da região em economias, em grande medida, concorrentes. Exportando as mesmas matérias-primas e importando produtos manufaturados de fora da região, nenhum vínculo econômico se formava entre esses países. A forma tradicional de desenvolvimento, no quadro da divisão internacional do trabalho, surgida na época do

Pacto Colonial e ampliada na primeira fase da Revolução Industrial, contribuiu para consolidar a fragmentação regional.

Conforme apontamos, desde 1850 o sistema já vinha sofrendo consideráveis modificações, devido à entrada de três novos agentes importantes na luta pela hegemonia do Sistema Internacional: os Estados Unidos, depois da Guerra Civil (1861-1865); a Alemanha, depois das guerras de Unificação (culminadas em 1871); e o Japão, depois do violento fim do *shogunato Tokugawa* (em 1866). Após esses conflitos, aqueles países apresentaram um novo ordenamento geográfico, político e estratégico, consolidando novas coalizões internas de poder e projetando-se para fora, em uma feroz disputa pela “partilha do mundo”.

Aqueles eram anos de demanda crescente do centro por matérias-primas e alimentos, de expansão das fronteiras do capital para a periferia, de créditos e investimentos externos, de surgimento de infraestruturas de ferrovias, estaleiros, portos, eletricidade, gás e telégrafos, de unidades industriais e de abertura de novas sucursais bancárias. Ocorriam a ruína das unidades produtivas tradicionais e artesanais, a concentração fundiária e uma crescente importação de bens suntuários pelas oligarquias. Naquele mesmo momento, de forma fulminante, os Estados Unidos ascendeu no ranking da indústria mundial. Passou do quinto lugar em 1840, para o quarto em 1860, o segundo em 1870 e alcançou o primeiro já em 1895. Consolidaram-se os grandes conglomerados financeiros, resultantes da fusão dos capitais industriais com os capitais bancários.

Na estrutura das relações internacionais, Furtado (Op.cit., p.68) identifica três elementos. Primeiro, há um núcleo concentrador da atividade industrial, que controla a produção de bens de capital, de equipamentos, de financiamentos e de infraestrutura, sendo este o principal importador de bens primários da periferia. Segundo, apresenta a divisão internacional do trabalho, as especializações em um sistema articulado sob a hegemonia do núcleo, que já estava cimentando a sua industrialização. Em terceiro lugar, o economista identifica uma transmissão dos frutos do progresso técnico da periferia para o centro, onde também se concentra a criação das novas técnicas.

Havia dinâmicas diferentes entre os países industrializados e os não industrializados. No caso do centro, aumentava-se a participação do capital por unidade de força de trabalho e havia melhora permanente na qualidade dos gastos. No caso da periferia, todo o aumento de produtividade era gerado com o objetivo de ampliar as vantagens comparativas. Esse seria o elemento chave do atraso periférico, o mecanismo perpetuador do subdesenvolvimento.

Diante deste quadro, o economista brasileiro apresentou uma tipologia específica para cada um dos tipos de economias exportadoras de matérias-primas na América Latina. Divide essas configurações em países de clima temperado, países de clima tropical e países mineiros. Veremos que a proposta encerra uma grande aproximação com a tipologia de Darcy Ribeiro.

Vale apontar que a preocupação central de Furtado está associada às possibilidades de geração ou não, fortalecimento ou não, de um mercado interno nos países latino-americanos, o que seria em última instância a mola propulsora de uma dinâmica pró-desenvolvimento das forças produtivas. Assim, a tipologia proposta pelo economista brasileiro estava destinada a observar as condições para a industrialização. Entendemos que a interpretação de cada uma das três variantes da tipologia deve tomar em conta sete elementos, tidos como fundamentais para a consolidação do mercado interno e a ativação industrial: o tipo da atividade econômica motor ou principal; o regime de propriedade sobre essa atividade motor; o nível de emprego gerado pela atividade motor; o nível médio de salários proporcionado pela atividade motor; a relação da atividade motor com os demais setores internos; a flutuação dos preços dos bens gerados pela atividade motor; e a infraestrutura requerida pela atividade motor.

Antes de apresentar o esforço de Furtado, vale comentar que, recentemente, os economistas Luis Bértola e José Antonio Ocampo (2010, p.63) apresentaram uma proposta muito parecida, com cinco “elementos de diferenciação” para expor a formação das economias e das sociedades latino-americanas no período pós-Independência. Os pontos sugeridos são: o tipo de relação que cada país mantém com o poder colonial (essencialmente com Espanha, Portugal, Holanda, França ou Inglaterra); o tipo de mercado ao que cada país se vincula (o mercado interno, um mercado externo dentro da região ou ao mercado da metrópole); o tipo de produto exportável mais importante de cada país (centros de mineração, produção agropecuária ou extração florestal); a mão de obra utilizada na produção do principal produto exportável (a quantidade, o grau de capacitação e de remuneração dos trabalhadores indo-europeus, euro-africanos ou euro-americanos); e, por fim, o tamanho do país⁸⁵.

⁸⁵ Posteriormente analisaram uma série de variáveis, como o aumento populacional, a composição étnica das populações, o crescimento da economia, a data da abolição da escravidão e a vinculação com o mercado internacional. A escravidão, de acordo com esses autores, foi eliminada antes onde tinha um significado econômico menor. Em contrapartida, durou o máximo possível nos países onde tinha uma importância econômica maior. Citam os exemplos extremos do Chile (1823), do Uruguai (1842) e da Argentina (1853) em comparação com Cuba (1886) e o Brasil (1888), o último de todos a abolir a escravidão.

Os autores não fizeram referência a Celso Furtado ou a Darcy Ribeiro, mas chegaram a resultados muito parecidos, ainda que distintos. Também dividiram os países da região em três agrupamentos, segundo a composição étnica dos contingentes populacionais majoritários: Grupo 1: Indígenas e mestiços. Bolívia, Colômbia, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua e Peru; Grupo 2: Afrodescendentes. Brasil, Costa Rica, Cuba, Panamá, República Dominicana e Venezuela; e Grupo 3: Euro-americanos. Argentina, Chile e Uruguai. A conclusão mais interessante diz respeito ao mercado interno.

Tratando da segunda metade do século XIX, os estudos confirmaram que “en tanto las economías del Grupo 1 se muestran prácticamente estancadas y las del Grupo 2 muestran un crecimiento muy bajo, las del Grupo 3 muestran un desempeño similar al de las economías de Occidente” (BÉRTOLA E OCAMPO, Op.cit., p.74). Neste processo de busca por identidades e divergências entre os países da América Latina também deram destaque para a geografia (variável que remete especialmente ao tipo de relevo e clima) e a chamada “loteria de produtos básicos”⁸⁶.

Voltando à proposta de Furtado, em primeiro lugar, estão os países de clima temperado, a Argentina e o Uruguai⁸⁷. Ambas as economias apoiaram-se no uso extensivo da terra e contaram com mão de obra essencialmente composta por imigrantes europeus, que trouxeram ou tiveram facilidades para assimilar as tecnologias modernas. A produção interna desses países inclusive competia com a produção dos países industrializados e, apesar do mercado orientado para os portos, contava com sistemas de transporte articulados e apresentavam um persistente avanço técnico. Martins (2011, p.99) também ressalta que “abrem-se janelas de oportunidade para que países com especialização produtiva similar ao *hegemon* possam aproveitar vantagens de seguidores da fronteira tecnológica sem arcar com os custos do pioneirismo”.

⁸⁶ Ao tratar da diferenciação e desvinculação entre diferentes povos da América do Sul, Mariátegui (Op.cit., p.12) também afirma: “Por su geografía, unos estaban destinados a marchar más de prisa que otros”. A ideia está associada, no caso do Peru, à imensa distância da Europa e às possibilidades de comércio com a Ásia. A descoberta do guano e do salitre coincidiu com a febre do ouro na costa oeste dos Estados Unidos. Além disso, depois da abertura do canal do Panamá, em 1914, surgem novas oportunidades para as economias da costa do Pacífico.

⁸⁷ Furtado (Op.cit., p.49) ainda ressalta o caso do Chile, que dispunha de “excedente agrícola de zona temperada, particularmente de trigo, que o colocou em posição privilegiada na zona do Pacífico na época da descoberta do ouro na Califórnia e na Austrália... Nenhum outro país latino-americano da zona do Pacífico dispunha de iguais potencialidades agrícolas, e de uma tradição exportadora nesse setor. Por outro lado, dadas as condições de transporte da época, nenhum país atlântico, latino-americano ou não, podia com ele concorrer”.

Nestas economias rio-platenses, o regime de propriedade sobre a atividade agrícola era majoritariamente nacional e o nível de emprego gerado era alto, assim como o nível médio dos salários. Havia bastante relação da atividade agropecuária com os demais setores internos, associados com a produção de alimentos, vestimentas, calçados e utensílios. Além disso, os preços dos bens exportáveis, sobretudo carnes, grãos e cereais, alimentos essenciais na dieta alimentar dos trabalhadores dos países centrais, se comportavam de forma muito mais positiva do que os preços da banana, por exemplo.

Agora vejamos os países de clima tropical, que somam mais da metade da população latino-americana. A lista inclui Brasil, Colômbia, Equador, América Central, Caribe e amplas regiões do México e da Venezuela. Conforme visto anteriormente, estas economias adotaram regimes de *plantation*, com a utilização de força de trabalho escrava trazida à força da África. Essas atividades não exigiram muita infraestrutura e a sua dinâmica teve reduzido impacto como fator de desenvolvimento econômico e social ao induzir de forma relativamente muito menos intensa (em comparação com a Argentina e o Uruguai) a formação de mercado interno.

Outra questão a ponderar é que uma parcela considerável da propriedade sobre as atividades agrícolas também estava nas mãos de cidadãos locais. A relação das principais atividades econômicas com os demais setores da economia era razoável, ainda que um tanto inferior em relação ao caso dos países de clima temperado. Um ponto negativo era a forte variação dos preços dos chamados produtos de “sobremesa” (café, cacau, banana e açúcar, por exemplo) no mercado internacional, ainda mais nos tempos de crise. Contribuindo para a interpretação da formação econômica desse conjunto de países, o venezuelano Malavé Mata (Op.cit., p.31) afirma que

El monopolio de la tierra – detentado por aquella minoría que arrogaba privilegios legales e ilegales – fundaba la jerarquía social del terrateniente con sumos poderes frente a una población segregada en labores de esclavitud y servidumbre... El estatuto social de la producción entrañaba elementos hostiles al crecimiento del mercado interno⁸⁸.

Bértola e Ocampo (Op.cit., p.21) reforçam uma importante ideia de Furtado, sobre os encadeamentos produtivos e o grau de técnica empregada na geração de bens primários agrícolas. Afirmam que “de los productos agrícolas importa la diferencia entre los de clima

⁸⁸ O economista venezuelano continua: “Los ingresos netos de exportación eran retenidos por comerciantes y propietarios que muy pocas veces pagaban salarios monetarios a la fuerza de trabajo explotada. La insuficiencia de inversiones reproductivas y la división extensiva del trabajo determinaban, entre tanto, la debilidad estructural del mercado interno”.

templado y los de clima tropical, tanto por la naturaleza de sus procesos de producción como por las relaciones de competencia o complementariedad implícitas con respecto a los mercados de destino”. Além disso, no caso do Brasil, Furtado afirma que a economia do café, numa situação de relativa escassez de força de trabalho, começou a utilizar imigrantes europeus como assalariados, fomentando um mercado interno e motivando o começo da industrialização.

Por fim, o terceiro caso, dos países mineiros. Estes possuíam grandes unidades extrativas, controladas diretamente por capitais estrangeiros e administradas desde o exterior. Apesar do grande avanço técnico, de uma infraestrutura altamente especializada e da elevada densidade de capital, as atividades de extração mineral representavam um sistema econômico próprio, completamente apartado do restante do país.

Estes casos de “enclave” foram evidenciados na Bolívia, no Chile, no México, no Peru e na Venezuela, este último a partir da descoberta do petróleo. Estes são os países em que, por não terem desenvolvido um mercado interno, não se deram as bases para a industrialização. Ditas economias inclusive ganharam um impulso adicional com a redução das tarifas de transporte de longa distância e com a rápida expansão das indústrias mecânicas, tendo seus preços potencializados nos momentos de conflito, como a corrida imperialista e as guerras mundiais. Mas suas estruturas produtivas empregavam pouca força de trabalho e os recursos gerados nestas atividades eram essencialmente drenados para o exterior. Nota-se até os dias atuais a marcada dificuldade desses países se industrializarem e desenvolverem seu mercado interno.

2.3- Sobre uma possível tipologia das industrializações periféricas

A América Latina se inseriu no Sistema Internacional a partir de uma dinâmica subordinada à lógica dos países centrais e configurou formas específicas de capitalismo dependente. Esta é a proposta apresentada pela quase totalidade dos autores utilizados nesta Tese, inclusive por Vânia Bambirra. No início dos anos 1970, a socióloga mineira propôs uma tipologia para descrever as diferentes modalidades de industrialização das economias primário-exportadoras latino-americanas. Cada uma dessas formas teria desencadeado um processo de dependência específico.

Conforme analisamos anteriormente, há uma diferenciação nos processos de ocupação dos territórios, de composição das sociedades, de formação das economias nacionais e de

consolidação das identidades em cada país da região. A autora salienta, por exemplo, as diferenças verificadas nos processos de independência, nos conflitos com os vizinhos, nas prolongadas guerras civis e nos regimes políticos adotados (BAMBIRRA, 2013, p.41).

Existe, ademais, um marcado contraste, evidenciado por diversos autores, entre o modelo de desenvolvimento econômico industrializante dirigido pelo Estado nacional, *grosso modo* vigente aproximadamente entre os anos 1900 e 1950, e o modelo de desenvolvimento econômico industrializante dirigido pelas empresas transnacionais, estabelecido depois deste período. Enquanto o primeiro se denomina “nacional-desenvolvimentismo”, o segundo seria o “desenvolvimentismo-associado”, no qual se reduz a força do elemento “nacional” e do caráter marcadamente distributivo da renda.

Em nosso entendimento, o “nacional-desenvolvimentismo” representou a busca consciente e deliberada de um caminho independente para a industrialização, o fortalecimento de um sistema econômico nacional (mercado interno) e a superação dos crônicos problemas da Balança de Pagamentos por meio do estímulo à diversificação da estrutura produtiva, a melhor distribuição da renda, as reformas estruturais e uma maior independência nacional frente aos centros hegemônicos e suas instituições⁸⁹. Tratava-se de construir a nação e dignificar seu povo, reconhecendo o imperialismo, a oligarquia e os “interesses estrangeiros” como obstáculos e ameaças. Estas foram as bases dos projetos de capitalismo autônomo levadas a cabo na América Latina durante aquele período, em contraposição com a vertente que defendia a especialização na produção de bens primários⁹⁰. Desta forma, edificou-se a

⁸⁹ Nilson Araújo de Souza (2008, p.13) diferencia os “surto industriais” e o processo de industrialização posterior a 1930. Segundo o autor, “os surto industriais foram os seguintes: 1) no século XVIII, durante o ciclo da mineração; 2) na década de 1840, depois de instituição das tarifas alfandegárias Alves Branco; 3) na década de 1890, depois que, na primeira fase da República, os ministros da Fazenda, Rui Barbosa e Serzedelo Correia, adotaram um programa industrializante; 4) durante a Primeira Guerra Mundial, graças ao protecionismo natural ensejado pelo conflito bélico”.

⁹⁰ Norberto Galasso (2003, p.6), descrevendo o Peronismo, distingue o “capitalismo dependente” do “capitalismo nacional”: “Estos cambios de la vida argentina denotan la profunda diferencia que existe entre un capitalismo dependiente, semicolonial, donde el imperialismo opresor ahoga todo crecimiento y toda modernización que no se inserta en el modelo de economía complementaria montado sobre ‘ventajas comparativas’, con respecto a un capitalismo nacional donde los recursos naturales y las fuerzas de la producción se movilizan intensamente dentro de una planificación general dirigida a resguardar la independencia económica y la soberanía política... Una de las diferencias más notables es que aquel capitalismo – europeo o norteamericano – si bien logró el apoyo del Estado, especialmente en cuanto a tarifas protectoras, giró esencialmente sobre la empresa capitalista privada y llevó a cabo la acumulación de capital succionando enormes masas de plusvalía a sus trabajadores. Aquí, en la Argentina, tuvo dos peculiaridades: por un lado, el proceso de crecimiento de las fuerzas productivas se caracterizó por una poderosísima franja de empresas estatales, a tal punto que podría hablarse más de una economía mixta que de una economía privada; por otro lado, la acumulación del capital no se basó fundamentalmente en la explotación de los asalariados, sino en la translación de ingresos desde el sector agrario al sector industrial. Ambos aspectos otorgan a ese

industrialização por substituição de importações (ISI), baseada em empresas estatais e na permanente melhora das remunerações dos trabalhadores.

O Estado deveria, assim, assumir seu papel estratégico de orientador, regulador e, sobretudo, planejador da economia, segundo interesses nacionais e populares. Além disso, conduziria a formação de uma coalizão de poder, um virtuoso acordo de classes, entre a burguesia nacional industrial, a burocracia estatal e os trabalhadores. Este polo tenderia a posicionar-se de forma contrária à oligarquia, aos proprietários de terras e à burguesia comerciante, a quem convinha o liberalismo econômico e a “vocaçãõ” primário-exportadora⁹¹.

Consideramos muito importante frisar que o nacional-desenvolvimentismo e o desenvolvimentismo-associado são dois processos com nomes parecidos, mas essencialmente distintos em conteúdo. Porque o primeiro tem no Estado nacional o centro das decisões e do controle de um processo de industrialização soberana, que promove a emancipação do ponto de vista externo e a profunda democratização das riquezas do ponto de vista interno. Já o segundo, mesmo sem abandonar a ideia de desenvolvimento, cede ao capital estrangeiro⁹² e às empresas estrangeiras o controle do processo de industrialização⁹³, e implode a dinâmica distributiva interna anterior. Comprovadamente, o segundo caminho pode levar à industrialização e ao “crescimento do bolo”, como de fato aconteceu no Brasil até os anos

capitalismo perfíles insólitos: un alto grado de ‘socialización’ y el apoyo fervoroso y consecuente de los trabajadores, convertidos en columna importantísima del sistema”.

⁹¹ Observando a situação econômica da Inglaterra há duzentos anos, David Ricardo (1985, p.67) reflete sobre quem se beneficia com as barreiras protecionistas e com o trigo caro. Como tentativa de responder a esta questão, o economista afirmava: “Os interesses dos latifundiários estão sempre em oposição aos interesses de todas as outras classes da comunidade”.

⁹² O trabalho de Caputo e Melo (2009, p.513) apresenta os impactos da adoção da famosa Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) sobre a economia brasileira. A decisão crucial foi tomada em janeiro de 1955, antes da posse de Juscelino Kubitschek de Oliveira, durante o período do presidente interino Nereu Ramos. Com a medida, o ministro Eugênio Gudin autorizou a “importação de máquinas e equipamentos sem cobertura cambial para o Brasil, na forma de investimento direto”. Além disso, o mecanismo possibilitou que “as remessas de lucros fossem feitas a uma taxa de câmbio preferencial mais baixa”, o que “elevou substancialmente a taxa de retorno do investimento estrangeiro, tornando a economia brasileira uma das mais atrativas para o capital estrangeiro na América Latina”. A data representou um importante “divisor de águas” no processo de industrialização do Brasil.

⁹³ Todo este processo responde a opções políticas de como conduzir o desenvolvimento de um país periférico. Como veremos, nos anos 1940, no Brasil, por exemplo, o debate intelectual estava polarizado entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin, entre a industrialização e a especialização agrícola. Até o golpe de 1964, este debate foi vencido pela primeira vertente. Depois disso, as opções eram outras: desenvolvimento com base na consolidação do Estado nacional ou com base no capital estrangeiro e na associação com os países centrais. Apenas alguns anos mais tarde surgiram teorizações sobre esta nova bifurcação. Coube a Fernando Henrique Cardoso defender o segundo caminho, em sua “teoria” sociológica da dependência.

1980. Mas, no limite, constata-se a ampliação do papel desempenhado pelos centros de decisão externos, o que dificultou o desenvolvimento autônomo, apesar da industrialização.

A grande discrepância de um modelo para o outro, como veremos, fica clara com a mudança de centro hegemônico do Sistema Internacional, da Inglaterra para os Estados Unidos; com a grande ofensiva de poderosos conglomerados industriais do novo centro sobre as economias periféricas; e, em última instância, com a derrubada dos governos nacionalistas e populares⁹⁴. No final da década de 1940, os Estados Unidos já contavam com o respaldo do dólar (a sua moeda nacional era a internacionalmente aceita nas transações); com as instituições mundiais recém-criadas, que definiam e enquadravam as políticas “corretas” e as “incorretas” (Organização das Nações Unidas – ONU, Organização dos Estados Americanos – OEA, *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT, Fundo Monetário Internacional – FMI e Banco Mundial – BM); e com o crescente poderio militar, em um cenário de Guerra Fria. A remoção dos governos “incômodos” e a posterior implantação de ditaduras militares interromperam a construção da aliança de classes e do projeto nacional-desenvolvimentista⁹⁵.

Sem esmiuçar a abordagem feita por Bamberger, nos limitaremos a revelar seu esforço de expressar os diferentes tipos de estruturas econômicas que buscam a industrialização em condições e momentos históricos distintos. Desta forma, o chamado “Grupo A” iniciou o seu processo de industrialização antes do século XX, com base nos recursos advindos da expansão do setor primário-exportador. Podemos afirmar que nestes países, de alguma forma, houve o nacional-desenvolvimentismo. Por sua vez, no caso do “Grupo B”, o impulso industrializante ganhou vigor somente depois da II Guerra Mundial, ou seja, já sob hegemonia dos Estados Unidos. Dizemos que nestas economias o que prevaleceu foi um

⁹⁴ Sobre o “novo centro” hegemônico, Fiori (2011, p.10) apresenta as elucidativas declarações do presidente do *National Industrial Conference Board* dos Estados Unidos, em dezembro de 1940: “Seja qual for o resultado da guerra, os Estados Unidos embarcaram em uma carreira de imperialismo nos assuntos mundiais e em todos os outros aspectos de sua vida. Mesmo que, com a nossa ajuda, a Inglaterra deva emergir desta luta sem derrota, ela vai ser tão pobre e aleijada de prestígio que é improvável que seja capaz de retomar ou manter a posição dominante que ela ocupou por tanto tempo no mundo dos negócios. Na melhor das hipóteses, a Inglaterra vai se tornar sócia-minoritária em um novo imperialismo anglo-saxão, em que os recursos econômicos e militares e a força naval dos Estados Unidos serão o centro de gravidade [...] O espectro passa para os Estados Unidos”.

⁹⁵ Bresser Pereira (2010, pp.36-37) explica que “o novo modelo de desenvolvimento que emergiu após meados anos 1960, ou seja, o modelo de desenvolvimento dependente e associado era autoritário no nível político e concentrador de renda no nível econômico. Tais circunstâncias serviram de base para a interpretação da dependência associada, cujo trabalho fundador é o ensaio de Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto publicado no Chile em 1969... Foram longe ao afirmarem a impossibilidade de existência de elites nacionais e ao defenderem a necessidade imperiosa de poupança externa para financiar o crescimento”.

desenvolvimentismo-associado. Por fim, há um “Grupo C”, que sequer havia conseguido diversificar a sua estrutura produtiva até o momento que a autora propôs a sua tipologia⁹⁶.

Antes de observar cada caso, vejamos a perspectiva de Bamberger (2013, p.78):

O curso do desenvolvimento do capitalismo na América Latina passa de uma formação socioeconômica dependente colonial-exportadora para uma formação socioeconômica dependente capitalista-exportadora, até finalmente chegar a uma formação socioeconômica dependente capitalista-industrial. Mas são todas sequências e formas de superação de um mesmo processo que corresponde à evolução do capitalismo mundial e que redefine constantemente as formas adotadas pelo capitalismo dependente.

Em primeiro lugar, fica claro que a autora inclui todo o processo de industrialização dentro daquilo que denomina como uma “formação socioeconômica dependente”. Quer dizer, em sua interpretação, o fato de industrializar-se, de internalizar novos processos fabris, de desenvolver as forças produtivas e de melhorar o nível de vida da população não alteraria a condição “dependente” da formação socioeconômica. Isto ocorre porque a socióloga não identifica as diferenças entre a industrialização nacional-desenvolvimentista e a industrialização sob controle do capital estrangeiro e das transnacionais, o desenvolvimentismo-associado, posterior aos anos 1950. Assim, sugere como predominante a íntima interdependência da burguesia industrial e da burguesia comercial (o setor exportador), reduzindo as eventuais contradições existentes entre elas. Este debate é importante e, por isso, nos parece oportuno reproduzir alguns fragmentos a continuação.

Para Bamberger (2013, p.81),

A burguesia industrial latino-americana já nasce limitada e comprometida com as classes dominantes oligárquicas, não apenas porque o desenvolvimento da indústria ocorre no seio do sistema oligárquico, mas também porque, em grande medida, o surgimento de empresários industriais é produto da simbiose de setores de oligarquia (latifundiária, mineradora ou comercial exportadora) com setores industriais.

Por sua vez, desde outra perspectiva, Bresser Pereira (2010, p.38) entende que

A classe local capitalista ou burguesa na América Latina costuma ser dividida entre, de um lado, um grupo mercantil e financeiro associado aos países ricos e, de outro lado, uma burguesia industrial que vive um processo de permanente contradição entre a desejada identificação dos empresários industriais com sua nação, contando com políticas públicas que aumentam os lucros e sustentam a acumulação de capital, e a tentação de se abrirem às elites empresariais nos respectivos países centrais.

⁹⁶ A criação deste grupo parece ter sido uma opção por separar os casos do Haiti e do Paraguai, que até o final dos anos 1970 não haviam iniciado um processo de industrialização.

Este autor reafirma que a industrialização, o desenvolvimento e a independência econômica dos países periféricos seriam possíveis “sempre que as elites estivessem guiadas pelos interesses nacionais e não por recomendações e pressões imperiais ou, em outras palavras, sempre que fatores nacionais prevalecessem sobre os fatores dependentes na definição de políticas e reformas”. Reafirma que “os empresários industriais se caracterizam por uma ambivalência essencial: eles são nacionais e alienados, cosmopolistas e comprometidos com a ideia de uma nação” (Op.cit., p.40)⁹⁷.

Ou seja, uma questão é que a burguesia industrial seja ambígua e vacilante, agindo de acordo com seus interesses e com as correlações de força. Outra questão, bastante distinta, é que a burguesia industrial seja essencialmente desertora e infiel por sua natureza, ou que já nasça limitada e comprometida com a oligarquia. No entanto, neste caso, pesa a enraizada tradição de um modelo guiado por hipotéticas leis universais e eternas, que atribuem à burguesia um destino e um papel histórico padrão ao longo da história.

Note-se que, para Bamberger, “movimentos como o ‘tenentismo’ e, mais adiante, o ‘varguismo’ no Brasil; a Revolução Mexicana; o movimento que leva Irigoyen ao poder na Argentina, seguido do ‘peronismo’; o ‘batllismo’ no Uruguai; e o movimento que culmina na Frente Popular, no Chile”, apesar de “aparentemente impulsionados pelas classes médias”, serviram para a cristalização dos interesses da burguesia industrial e para a “redefinição do capitalismo dependente”⁹⁸. Enfim, é como se todas essas lutas emancipadoras, além de tantas

⁹⁷ Katz (2013) argumenta sobre “a possibilidade de que países periféricos, em casos especiais, possam vir a quebrar a barreira do subdesenvolvimento”. Ao fazer referência a seu livro, sentencia: “De forma sumária, a conclusão central é que é concebível, e teoricamente possível, que ocasionalmente algum país periférico que disponha de condições especiais, como o Brasil ou outro, avance, libertando-se de amarras de sua situação de Dependência, como já o fizeram no passado uns poucos países. Esta hipótese não pode deixar de estar presente em nossas avaliações sobre o futuro”.

⁹⁸ No próximo capítulo faremos referência ao Tenentismo. A Revolução Mexicana foi uma convulsão social de dez anos, entre 1910 e 1920, de caráter popular, anti-latifundista e antiimperialista, que encerrou com a ditadura de Porfírio Díaz, presidente entre 1876 e 1911. Destacaram-se as figuras de Pancho Villa (1878-1923) e Emiliano Zapata (1879-1919). Bernardo Irigoyen (1822-1906) foi senador, governador de Buenos Aires e candidato a presidente da República Argentina. José Batlle y Ordóñez (1856-1929) foi presidente da República Oriental do Uruguai entre 1903 e 1907 e entre 1911 e 1915. Promoveu a industrialização, grandes obras de infraestrutura e transformações progressistas nas áreas trabalhista e educacional. A Frente Popular do Chile foi um movimento político dos anos 1930 e 1940, que reunia nacionalistas, comunistas e socialistas. Entre os principais expoentes da chamada Revolução Socialista de 1932 estavam o Coronel Marmaduke Grove e Pedro Aguirre Cerda.

outras de igual significado, pudessem ser diminuídas à simples condição de uma maléfica trama burguesa⁹⁹.

Voltemos à tipologia da socióloga brasileira. Começemos pelo Grupo A. Trata-se de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Uruguai. Em nossa interpretação, conforme afirmado antes, neste conjunto de nações se pôs em prática um modelo “nacional-desenvolvimentista”, que representou o fortalecimento de um sistema econômico nacional e a melhora significativa na distribuição da renda. São os casos onde houve a conformação de burguesias nacionais. Desde as últimas décadas do século XIX, os Estados dirigiram os empenhos para a consolidação de uma economia produtiva diversificada, que superasse o modelo primário-exportador.

No período entre guerras este processo acumulou novo impulso e assumiu uma dimensão ainda mais complexa. O economista argentino Alfredo Eric Calcagno (2005, pp.64-65) recorda que, antes da II Guerra, qualquer analista teria previsto uma calamidade na América Latina se fosse interrompido de forma repentina o comércio da região com os Estados Unidos e a Europa. No entanto, o que ocorreu durante o conflito mundial foi exatamente o contrário: uma particularidade de crescimento econômico pujante, sustentado na industrialização simples e na expansão do consumo a parcelas crescentes da população.

No segundo grupo de países, incluem-se Bolívia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Peru, República Dominicana e Venezuela. Bambirra (2013, p.28) subdivide este conjunto, tratando das economias que iniciaram a industrialização imediatamente depois do final do conflito mundial e as que o fizeram entre o final dos anos 1950 e o início dos 1960.

Note-se que com o término da II Guerra a conjuntura internacional sofreu mudanças profundas. Já no final dos anos 1940, havia dois fatores principais que caracterizavam a situação. Em primeiro lugar, o conflito geopolítico entre os Estados Unidos e a União

⁹⁹A história oficial e alguns movimentos de esquerda unem forças para sustentar que vitórias cruciais dos povos (como a conquista da Independência, a proclamação da República, a abolição da escravatura, a universalização da educação, o sufrágio universal e a industrialização, por exemplo) foram meras “negociações entre as elites”. Vejamos um exemplo pueril: é certo que Sócrates afirmou “Quando eu descobri todas as respostas da vida, mudaram-se as perguntas”. Mas esta frase difere bastante dos dizeres “Quando *nós* descobrimos as respostas, *eles* mudaram as perguntas”. A adaptação reflete como em alguns grupos perdura uma síndrome de fracassados, como se *nós*, um povo palerma, fossemos permanentemente enganado por *eles*, essa gente sagaz. Apesar de bastante generalizada dentro da esquerda, é uma forma simplória e metafísica de interpretar a história, que, em essência, menospreza as conquistas populares.

Soviética, que passou a prevalecer sobre a competição entre os Estados capitalistas. Em segundo lugar, estava o estabelecimento dos Estados Unidos como país hegemônico industrial, comercial, financeira e militarmente sobre as demais economias capitalistas.

Por este motivo, a postura estadunidense frente aos demais países passou a depender fundamentalmente da importância estratégica que eles tinham no âmbito da Guerra Fria. Por exemplo, em países como Alemanha e Japão houve o denominado “desenvolvimento a convite”, representado por auxílios financeiros, o Plano Marshall e o fortalecimento de ambas as economias como centros dinâmicos regionais na Europa e na Ásia, respectivamente. No caso da América Latina, a chegada de recursos externos dependeu essencialmente dos investimentos diretos das transnacionais.

Outro ponto que merece destaque é a diferença entre a Inglaterra, como nação importadora de matérias primas, e os Estados Unidos, país que possuía um coeficiente de importações muito menor e se caracterizava pelo seu comércio exterior mais fechado, mais protecionista e mais exportador. A economista e historiadora inglesa Rosemary Thorp (2009, p.119) recorda que, depois do término do conflito, a economia estadunidense era responsável por mais de 33% das exportações mundiais e, ao mesmo tempo, representava menos de 10% das importações.

Depois da vitória dos Aliados, a nova política dos países centrais, especialmente dos Estados Unidos, para a América Latina se deu, portanto, via expansão de suas empresas para dentro das nações subdesenvolvidas. Como é evidente supor, este movimento foi muito mais conflitivo nos países do Grupo A, que já estavam avançando no processo de desenvolvimento industrial. Os projetos autonomistas de industrialização periférica se chocavam com a proposta de expansão do poder estadunidense, evidenciada, já em 1939, com a criação do Comitê Inter-Americano de Assessoria Financeira e Econômica para “defesa do Hemisfério”.

Nas maiores economias da região houve grande agitação política até a saída de Lázaro Cárdenas do poder, no México, em 1940; até o suicídio de Getúlio Vargas, no Brasil, em 1954; e até o golpe da elite conservadora, com comprovado apoio dos Estados Unidos, contra Juan Domingo Perón, na Argentina, em 1955. Mas as tensões continuaram aumentando e a luta política alcançou dimensões desproporcionadas durante a década que se seguiu, desembocando no golpe militar de 1964 no Brasil, contra o getulista João Goulart (Jango), e nos sucessivos procedimentos similares nos países vizinhos.

Vejamos a argumentação de Raúl Prebisch (2006, p.123):

Critiqué fuertemente la insistencia de los centros en la idea obsoleta de la división internacional del trabajo. Primero se opusieron a la industrialización y luego exaltaron el papel dominante que deberían desempeñar las empresas transnacionales en un proceso eficiente de sustitución de importaciones. Yo reconocía la importancia de estas corporaciones en la introducción del progreso técnico, pero al mismo tiempo subrayé la necesidad de una política selectiva para evitar la presión excesiva de los beneficios sobre la balanza de pagos, controlar su papel en la difusión de las formas de consumo contrarias a la acumulación del capital reproductivo, y orientar el desarrollo con un sentido de autonomía nacional¹⁰⁰.

Com a nova fórmula da industrialização, a tendência era que os produtos fossem empacotados dentro dos países, porém utilizando financiamentos, tecnologias, equipamentos e até insumos importados. Por isso, afirma-se que a industrialização aumentou a dependência. Na metade dos anos 1960, Celso Furtado (1965) também observou que as empresas estrangeiras não estimulavam o desenvolvimento, mas sim geravam a desnacionalização da economia, aumentavam a concentração da renda, detinham o conhecimento das tecnologias e desarticulavam o sistema nacional de decisões.

Na perspectiva do economista Luiz Carlos Bresser Pereira (Op.cit., pp.17-18),

O final dos anos 1960 permanecerá na história intelectual da América Latina como o momento em que ocorreu uma importante transição na região: do nacionalismo, que via o desenvolvimento econômico como resultado de uma revolução nacional e capitalista e da adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento, para a interpretação da dependência associada, que rejeitava a possibilidade de uma burguesia nacional e, conseqüentemente, de países verdadeiramente independentes na região, e sustentava que o desenvolvimento econômico estava garantido em razão do caráter dinâmico do capitalismo e dos investimentos feitos pelas corporações multinacionais, e voltava a atenção para a justiça social e a democracia.

Naquele momento, era notória a diminuição das possibilidades de executar um projeto autônomo de desenvolvimento capitalista na periferia do sistema, ainda mais em uma área geográfica estratégica para os Estados Unidos. Em 1974, Celso Furtado (1985, p.53) afirma: “El creciente control de la actividad económica en el centro, por las grandes empresas, y la orientación del progreso técnico hacia la producción en masa hacen aún más difícil, en el marco del capitalismo, la creación tardía de sistemas económicos nacionales”. Por um motivo

¹⁰⁰ Furtado (1975) afirma claramente que “la integración Latinoamericana y del Caribe solamente se justifica si es concebida como definición de una política común entre Estados nacionales. Y no como articulación entre grandes empresas extranjeras que operan en la región”.

muito significativo, o autor escreve “aún más difícil” e não “imposible”¹⁰¹. Mas, depois da Revolução Cubana, em 1959, do golpe militar no Brasil, em 1964, e da publicação dos trabalhos do economista alemão André Gunder Frank sobre a teoria da dependência, em 1966, o grupo intelectual ao qual Bamberger faz parte passou a considerar a inviabilidade do desenvolvimento periférico no âmbito do capitalismo. Assim, a única saída para esta situação seria uma revolução de caráter socialista¹⁰².

Para Bresser Pereira (Op.cit., p.39),

Na segunda metade do século XX não foi uma surpresa que as elites latino-americanas, defrontadas com o que julgavam ser uma ameaça comunista, tenham restabelecido sua tradicional associação com o capitalismo internacional. Os defensores das interpretações... da dependência associada acreditaram erroneamente que isso significava que a burguesia industrial latino-americana tivesse descartado a ideia de construir uma nação... Ressentidos com os golpes militares que começaram em 1964 e atraídos pelas ideias positivas de democracia e justiça social que acompanhavam a dependência associada, os intelectuais latino-americanos alienaram-se desde então da ideia de nação e acreditaram que melhores padrões de vida, democracia e maior igualdade social poderiam ser alcançados sem uma estratégia nacional. Sob muitos aspectos eles eram mais alienados do que a burguesia industrial que criticavam.

Apesar da diversidade de cada caso, a autora tentou armar um esquema de padronização destes acontecimentos, que facilitasse a apresentação de um quadro geral. Certamente, assim como nos demais casos tratados neste capítulo, há limitações normais nos esforços de estabelecer uma tipologia. No entanto, ao fazê-lo, ao mesmo tempo em que se perdem algumas perspectivas específicas de cada caso, é possível facilitar a leitura geral das experiências, a partir da aceitação destas tipificações.

Note-se que há alguma possibilidade de relacionar estas definições com as de Ribeiro e Furtado. Por exemplo, entre os países que compõem o Grupo A não há nenhum dentro da classificação de povos testemunhos e nem da classificação de economia primário-exportadora

¹⁰¹ Souza (2014) sugere que não há somente duas alternativas à situação de dependência: 1) a possibilidade de capitalismo independente na periferia, por meio da industrialização; e 2) a impossibilidade de capitalismo independente na periferia e, por conseguinte, a necessidade do socialismo. Haveria uma terceira opção: que a integração regional fosse uma etapa no caminho de superação da dependência. Para o autor, a ideia geral é que existiriam duas etapas no processo: a Revolução Nacional-Democrática (que o economista propugna que poderia ocorrer sob a forma de “Capitalismo de Estado”); e a Revolução Socialista. Na fase ou etapa de Capitalismo de Estado, a propriedade sobre os meios de produção iria passando paulatinamente para o controle público, por meio do Estado. Ao longo desta Tese, associamos o Capitalismo de Estado com o Nacional-desenvolvimentismo, admitindo, portanto, a primeira alternativa associada à terceira.

¹⁰² De acordo com estas ideias, além do desenvolvimento independente e da industrialização soberana, a própria integração regional solidária também seria impossível no âmbito do capitalismo. Assim, a grande solução proposta seria uma revolução socialista continental.

de tipo mineral. Houve nacional-desenvolvimentismo nas economias primário-exportadoras de clima temperado ou tropical e de povos transplantados ou novos. Já no Grupo B, com poucas exceções, quase todos os países são economias primário-exportadoras de tipo mineral e seus contingentes populacionais estão associados aos povos testemunhos.

2.4- A tipologia do pensamento latino-americano de Leopoldo Zea

Em seu trabalho “O pensamento latino-americano”, de 1965, o filósofo mexicano dividiu o conjunto de ideias surgidas na região desde os movimentos independentistas em três grandes vertentes: o “Liberalismo” dos séculos XVIII e XIX, o “Positivismo” dos séculos XIX e XX e a denominada “Libertação da dependência” do século XX. Essa tipologia está sustentada em uma análise histórica e filosófica dos pensadores e agentes políticos¹⁰³.

A vertente do liberalismo está representada pelos líderes das guerras de independência, cujas ideias e ações tiveram grande influência dos filósofos iluministas franceses. O pensamento emancipador era alimentado primeiramente pela contradição entre as péssimas condições de vida nas colônias latino-americanas e a permanente usurpação de suas riquezas pelas metrópoles europeias. Em um segundo momento, as ideias liberais ganharam maior impulso com os exemplos dados pela independência dos Estados Unidos (1776) e pela Revolução Francesa (1789).

Posteriormente, as Guerras Napoleônicas (1799-1815) debilitaram ainda mais os países da Península Ibérica, que já vinham perdendo hegemonia para a Inglaterra e a França, e possibilitaram a primeira onda de independências na América Latina. Juntamente com estes fatores, estava o crescente interesse inglês de buscar novos mercados e de quebrar o Pacto Colonial. Por este motivo, a grande potência passou a apoiar os processos revolucionários nas colônias ibéricas.

Como se sabe, os processos políticos e sociais que levaram à Independência formal e à consolidação das economias primário-exportadoras no âmbito da divisão internacional do trabalho ocorreram de formas distintas nos casos da América Portuguesa e da América Espanhola. Nesta última, além dos grandes movimentos militares, intelectuais e populares

¹⁰³ No prólogo da terceira edição, Zea (1965) recorda que “el meollo de este libro es el que, bajo el título de ‘Dos etapas del pensamiento en Hispanoamérica’, se publicó en 1949. En 1965 apareció la segunda edición, ya bajo el título de ‘El pensamiento latinoamericano’, ampliada con dos capítulos”. Portanto, a elaboração intelectual do mexicano data do final dos anos 1940.

pela libertação nacional do jugo colonial também ocorreram esforços pioneiros pela integração regional.

Entre os movimentos independentistas e republicanos pode-se citar a “Revolução dos Comuneros”, liderada pelo panamenho José de Antequera y Castro (1689-1731) e por Fernando de Mompox y Zayas, no Paraguai, entre 1721 e 1735, assim como o motim independentista e republicano dos “Três Antônios”, no Chile, em 1780. Naquele mesmo ano, Tupac Amaru II (1742-1781) conduziu a “Grande Rebelião” anticolonial do século XVIII¹⁰⁴. Em 1791, o escravo canavieiro Toussaint-Louverture (1743-1803) começou a revolução de independência do Haiti¹⁰⁵. Em 1806, na Venezuela, Francisco de Miranda (1750-1816) falou pela primeira vez em um “projeto Colômbia”, defendendo a unificação total de povos livres na América Latina¹⁰⁶. No México, o sacerdote e militar Miguel Hidalgo y Costillas (1753-1811) foi o promotor do “Grito de Dolores”, em 1810. Ainda que todas estas ações não tenham sido bem sucedidas semearam o espírito das vitórias posteriores.

Poucos anos depois, as lutas independentistas foram exitosas por meio das espadas do também sacerdote e militar José María Morelos (1765-1815), no México; de Francisco Morazán (1792-1842), na América Central; o general José de San Martín (1778-1850), na Argentina, no Chile e no Peru; Bernardo O’Higgins (1778-1842), no Chile; Antonio José de Sucre (1795-1830), em diversos países¹⁰⁷; José Gervasio Artigas (1764-1850), na República

¹⁰⁴ Depois dos assassinatos de Tupac Amaru e de Tomás Katari (1740-1781), as lutas dos povos quéchua e aimará se intensificaram nas regiões de Potosí e Oruro. Os novos líderes, na região de Chuquisaca (atual Sucre), passaram a ser Kurusa Yawri, companheira de Tomás, e Julián Apasa Nina (1750-1781), que adotou o nome de Tupac Katari. Depois, da eliminação de ambos, a resistência foi dirigida por Bartolina Sisa (1753-1782), companheira de Tupac Katari.

¹⁰⁵ Conhecido na Europa como “Napoleão Negro”, o líder foi preso e morreu doente, em 1803. Este foi o estopim para a definitiva independência, liderada por Aimé Césaire, em 1804. A ata confirma: “Pela primeira vez, a negritude se pôs em pé. Devolvidos à nossa liberdade primitiva, asseguramos a nós mesmos nossos direitos e juramos não obedecer a nenhuma força da Terra”. O país se consolidou como a primeira colônia americana independente.

¹⁰⁶ Sebastián Francisco de Miranda y Rodríguez nasceu em Caracas e foi o único homem que teve contato pessoal com todas as seguintes personalidades: Napoleão Bonaparte; Duque de Wellington, general britânico que venceu a Batalha de Waterloo; William Pitt, primeiro-ministro inglês; Thomas Cochrane, oficial da Marinha Real Britânica; a imperatriz Catarina, a Grande; Federico II, Rei da Prússia; o marechal russo Grigori Alexandrovich Potemkin; dois dos *Founding Fathers* dos Estados Unidos, George Washington e Samuel Adams; além do argentino San Martín, do chileno O’Higgins, do brasileiro José Bonifácio de Andrada e Silva, o “Patriarca da Independência”; e dos seus conterrâneos Simón Bolívar e Antonio José de Sucre.

¹⁰⁷ O general Sucre foi fundamental nas batalhas de libertação da Bolívia, do Peru, do Equador, da Colômbia e da Venezuela. Em 1824, com 27 anos de idade, liderou o Exército Libertador na Batalha de Ayacucho, no centro do Peru. Com seis mil soldados argentinos, uruguaios, paraguaios, chilenos, peruanos, equatorianos,

Oriental do Uruguai¹⁰⁸; José Gaspar Rodríguez de Francia (1766-1840), no Paraguai¹⁰⁹; e Simón Bolívar (1783-1830), o grande Libertador¹¹⁰.

É interessante notar dois elementos que não ocorreram de forma similar no Brasil, devido às peculiaridades de sua colonização. Em primeiro lugar, em quase todas as experiências da América Espanhola, as lutas revolucionárias foram simultaneamente pela Independência nacional, a proclamação da República e a abolição da escravatura. Em segundo lugar, conforme observado acima, no caso das colônias espanholas havia também uma quarta exigência ou reivindicação muito clara e latente: a integração regional.

Apresentamos, abaixo, algumas considerações feitas pelos principais expoentes dos movimentos emancipadores das colônias espanholas. Simón Bolívar (2007), por exemplo, afirma que: “El gran día de la América no ha llegado. Hemos expulsado a nuestros opresores, roto la tabla de sus leyes tiránicas y fundado instituciones legítimas; más todavía nos falta poner el fundamento del pacto social, que debe formar de este mundo una nación de repúblicas”. E agrega: “Yo deseo más que otro alguno, ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y su gloria”.

Por sua vez, San Martín sentencia: “Los americanos de las provincias unidas no han tenido otro objeto en la revolución que la emancipación del mando del hierro español y pertenecer a una unión. Divididos seremos esclavos, unidos estoy seguro que los batiremos” (Galasso, 2007). O também argentino Mariano Moreno (1778-1811) exalta a unidade regional: “Reparad en la gran importancia de la unión estrechísima de todas las provincias de

colombianos, venezuelanos, porto-riquenhos e centro-americanos venceu mais de dez mil espanhóis melhor armados.

¹⁰⁸ Artigas é considerado o “Prócer da Pátria” ou o “General dos pobres”. Ao referir-se ao prócer uruguaio, Puntigliano (2009, p.173) recorda os decretos de reforma agrária, de abolição da escravatura, dos direitos às terras aos indígenas e da preocupação com a proteção da produção nacional.

¹⁰⁹ O economista paraguaio Luis Rojas Villagra (2012, pp.156-157) apresenta o período imediatamente posterior ao processo de Independência de seu país como bastante diferenciado do restante da região. De fato, não houve “Restauração oligárquica” no Paraguai. A construção da economia nacional paraguaia, dirigida pelo Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia, se deu por meio de cinco políticas: 1) redução do poder econômico das elites locais, tanto espanhola como crioula; 2) libertação da dominação imperialista, ao ampliar o controle sobre a circulação no rio da Prata; 3) reforma agrária profunda, garantindo a diversificação e a autonomia produtiva; 4) direção da economia pelo Estado (terras, indústria e comércio), em função das necessidades internas e da independência econômica nacional; 5) diluição das diferenças sociais, democratização dos direitos e homogeneização da sociedade.

¹¹⁰ No dia 15 de agosto de 1805, aos 22 anos de idade, Bolívar (2007) pronunciou o “Juramento do Monte Sacro”, no qual expressou seu compromisso com as lutas de Independência da América Latina. “Juro delante de usted, juro por el Dios de mis padres, juro por ellos, juro por mi honor y juro por mi Patria, que no daré descanso a mi brazo, ni reposo a mi alma, hasta que haya roto las cadenas que nos oprimen por voluntad del poder español”.

este continente. Unidas impondrán respeto al más pujante; divididas pueden ser presa de la ambición”.

No caso da América Portuguesa, ao contrário do que geralmente se difunde, os processos de formação da identidade nacional, de Independência da metrópole e de proclamação da República também foram marcados por grandes tensões, peijas e derramamentos de sangue. Isto ocorreu, mesmo quando essas lutas não tenham sido condensadas nem temporal nem geograficamente. Inclusive porque, ademais das dificuldades de cunho político, a grande extensão territorial sempre dificultou uma única ação coordenada.

Assim, na experiência brasileira, identifica-se muito mais um processo espreado, que se assemelha a uma linha construtiva ao longo de muitas décadas. Interpretamos, por este motivo, que o caminho da redenção de uma nação ou de um povo – seja rumo à independência nacional, à liberação dos seus escravos, à libertação nacional da dominação estrangeira ou o avanço rumo ao socialismo – não existem manuais ou Bíblias que determinem de antemão o rumo ou a velocidade dos movimentos.

Para estas reflexões, recorreremos ao trabalho de Nilson Araújo de Souza (1989, p.17), que visualiza uma “longa marcha” representada por uma linha nítida, sintetizada pelo encadeamento das lutas da Inconfidência Mineira (1789), de Independência (1822), de Abolição da Escravatura (1888), de Proclamação da República (1889) e da Revolução de 1930. O economista considera que, além de estarem atadas por um conjunto de ideais fundamentais e pelo tempo, todas essas conquistas representariam avanços concretos para o desenvolvimento das forças produtivas e condições melhores do que as anteriores¹¹¹.

Dito isto, podemos afirmar que as batalhas de Guararapes, por exemplo, contra a presença dos holandeses no nordeste do Brasil, a partir de 1648, marcaram a aliança embrionária entre brancos, negros e índios, nas figuras de André Vidal de Negreiros e João Fernandes Vieira, Henrique Dias e Filipe Camarão (o índio Poti), respectivamente. A seguir, a Conjuração Mineira, de 1789, liderada por Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes, condensou as lutas pela Independência, a República, a Abolição da escravatura, a

¹¹¹ Ainda que tenham um significado relativamente muito menor do que as grandes vitórias enumeradas acima, a Campanha da Legalidade (1961) em defesa de João Goulart, as vitórias populares das Diretas Já (1985) contra a ditadura, do Impeachment de Fernando Collor (1992) e da eleição de Lula contra a continuidade do neoliberalismo (2002), também foram momentos áureos desta caminhada. Neste processo em espiral, evidentemente, houve avanços e retrocessos. A vitória apertadíssima de Dilma nas eleições de 2014 também poderia significar uma negação popular ao retrocesso aos anos 1990.

industrialização e o ensino universal gratuito (Souza, Op.cit., p.29)¹¹². Poucos anos depois, eclodiram a Conjuração Carioca (1794), a Conjuração Baiana ou Revolta dos Alfaiates (1798) e a Conspiração dos Suassunas (1801), em Pernambuco.

Os maiores movimentos, entretanto, foram a Revolução Pernambucana, de 1817, e a Confederação dos Estados do Equador, de 1824, encabeçadas por Bárbara de Alencar, Tristão Gonçalves, Padre Roma, Frei Caneca e José Inácio de Abreu e Lima, que posteriormente se uniu ao Exército Libertador de Simón Bolívar, na Venezuela, e participou de importantes batalhas contra o exército imperial espanhol¹¹³. Os rebeldes uniram seis estados brasileiros e tinham como meta adotar a Constituição da *Gran Colombia*, constituída pelos atuais territórios de Colômbia, Venezuela, Equador e Panamá.

A partir dos anos 1830, no Brasil, houve levantes e rebeliões populares ainda mais sangrentos pela ampliação das liberdades e pela autonomia nacional ou regional, inclusive com possibilidades de separatismo. Neste âmbito, ocorreram a Cabanagem (no Pará, entre 1835 e 1840), a Revolta dos Malês (na Bahia, em 1835), a Guerra dos Farrapos (no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, entre 1835 e 1845)¹¹⁴, a Sabinada (também na Bahia, entre 1837 e 1838) e a Balaiada (no Maranhão, entre 1838 e 1841). Conforme vimos antes, houve condições muito específicas que garantiram a integridade territorial brasileira.

Note-se que, exceto no caso pernambucano, não houve movimentos que cogitassem a integração regional e algumas lutas, inclusive, acabaram criando a possibilidade de fragmentação dentro do Brasil. Souza (1989) sugere que se trataram de guerras em que os

¹¹² Igualmente integraram o grupo rebelde Inácio José de Alvarenga Peixoto, Tomás Antônio Gonzaga, Cláudio Manuel da Costa e Barbara Heliodora, entre outros.

¹¹³ Pouco conhecida no Brasil, a história do General José Inácio de Abreu e Lima foi resgatada pelo então presidente venezuelano Hugo Chávez. O soldado pernambucano, fiel ao bolivarianismo, foi transformado em um dos principais elos entre o Brasil e os demais países sul-americanos no imaginário da integração regional.

¹¹⁴ Assim como a Revolução Pernambucana e a Confederação do Equador, a Revolução Farroupilha também tece elos com a América do Sul. Puntigliano (2013, p.78) recorda que tanto a República do Piratini (Rio Grande do Sul) como a República Juliana (Santa Catarina) promoveram contatos com as nações gaúchas do Cone Sul e inclusive uniram-se para travar combates contra as tropas imperiais. O autor salienta que “estos son lazos de sangre, que van más allá del romanticismo”.

dois lados estavam certos: os rebeldes queriam a República e o Governo Central (na maioria das vezes, sob a liderança do Duque de Caxias) queria manter a integridade territorial¹¹⁵.

Depois de alcançadas as independências formais, sobretudo no caso das ex-colônias espanholas, as oligarquias locais e os interesses das grandes potências estimularam a fragmentação. Desta maneira, a unidade sob domínio espanhol foi substituída pela desintegração em nome de uma liberdade formal. Com esse processo, denominado “Restauração oligárquica” (ZANATTA, 2012, p.37), surgiram novos problemas. Derrotada a primeira onda do projeto integracionista, liderado por Simón Bolívar e San Martín, os caudilhos e oligarquias locais optaram pelo esfacelamento da América Espanhola em diversas repúblicas. O caminho do bolivarianismo (1810-1830) cedeu passo à divisão e transformou o ciclo de unidade e independência em um ciclo de desunião e dependência efetiva.

Do ponto de vista intelectual, este foi o tempo do chamado “Positivismo”, a segunda vertente da tipologia proposta por Leopoldo Zea. Enquanto as maiorias das populações mantinham vínculos de identidade com o passado e com as históricas lutas de resistência, os novos líderes políticos assumiram uma posição de deslumbramento com a Europa. As elites se espelharam em valores europeus e de alguma maneira se consideraram como continuadoras do esforço emancipador dos Libertadores. No entanto, pensavam, a nova tarefa daquele momento deveria ser “colocar um fim à anarquia” e consolidar um “projeto civilizador”. De acordo com a socióloga argentina Alcira Argumedo (1993, p.166),

Hacia fines del siglo XIX, las influencias positivistas fundamentaron “científicamente” nuevas formas de despotismos ilustrados neocoloniales, concientes de la necesidad de reforzar sus espacios de poder económico, político e militar frente a la experiencia de varias décadas de antagonismo con los proyectos populares.

Os positivistas acabaram sugerindo que os latinos tinham um espírito sonhador e místico, sendo desorganizados mental e socialmente. Leopoldo Zea (1976) explica esta concepção:

La raza latina es considerada como una raza utopista, idealista y soñadora, que sacrifica la realidad a los sueños. Una raza que desprecia todo esfuerzo material y prefiere mantenerse en el mundo de los idealismos sin fruto. Necesariamente los pueblos formados por esta raza tendrían que ser inferiores frente a pueblos con espíritu práctico como Inglaterra y los Estados Unidos.

¹¹⁵ Luís Alves de Lima e Silva, o Duque de Caxias (1803-1880), foi um dos principais militares e estadistas do Império do Brasil. Também esteve presente nas campanhas platinas do Brasil, na província Cisplatina (Uruguai), na Argentina e na guerra contra o Paraguai.

De acordo com o filósofo mexicano, os principais autores desta vertente foram Juan Bautista Alberdi e Domingo Faustino Sarmiento (Argentina), Laureano Vallenilla Lanz (Venezuela), José Pedro Varela (Uruguai) e Julio Endara (Equador). A obra considerada como a mais emblemática deste período é de Sarmiento, presidente da Argentina entre 1868 e 1874, que publicou “Civilización y barbarie: vida de Juan Facundo Quiroga”, o chamado “Tigre de los llanos”. Entre os mais destacados “bárbaros” também estariam Jose Gervasio Artigas e a criação literária Martín Fierro, gaúchos representantes da mescla do invasor espanhol com o índio nativo. Sarmiento afirma que:

Desde 1810 hasta 1840, las provincias que encerraban en sus ciudades tanta civilización, fueron demasiado bárbaras para destruir con su impulso la obra colosal de la revolución de la independencia. Ahora que nada les queda de lo que en hombres, luces e instituciones tenían, ¿qué va a ser de ellas? Buenos Aires puede volver a ser lo que fue, porque la civilización europea es tan fuerte allí, que a despecho de las brutalidades del gobierno se ha de sostener. Pero en las provincias, ¿en qué se apoyará? Dos siglos no bastarán para volverlas al camino que han abandonado, desde que la generación presente educa a sus hijos en la barbarie que a ella le ha alcanzado.

O autor continua, com um fragmento que faz recordar o referido diálogo em que Engels e Marx comemoram o avanço da “civilização”, dos enérgicos ianques, sobre os degenerados, viciados, fanfarrões e preguiçosos mexicanos:

¿Lograremos exterminar los indios? Por los salvajes de América siento una invencible repugnancia sin poderlo remediar. Esa canalla no son más que unos indios asquerosos a quienes mandaría colgar ahora si reapareciesen. Lautaro y Caupolicán son unos indios piojosos, porque así son todos. Incapaces de progreso, su exterminio es providencial y útil, sublime y grande. Se los debe exterminar sin ni siquiera perdonar al pequeño, que tiene ya el odio instintivo al hombre civilizado.

A transição da “barbárie à civilização”, do “retrocesso ao progresso” e do “catolicismo ao liberalismo”, se daria via extermínio de populações originárias e adoção de políticas de migração e “branqueamento” (ZEA, 1979, p.22). Este processo ocorreu com maior intensidade na região Sul do Brasil e principalmente na Argentina e no Uruguai. Economicamente, na interpretação do argentino Jorge Abelardo Ramos (2011, p.116), “aos caudilhos latifundiários crioulos bastava uma soberania política formal, com a dominação e a exploração das massas indígenas e com a economia sob o controle das potências ‘civilizadoras’ europeias”. A seguinte frase de Sarmiento reforça esta ideia: “No somos industriales ni navegantes y la Europa nos proveerá por largos siglos de sus artefactos en

cambio de nuestras materias primas”¹¹⁶. Por isso, Furtado (1970, p.44) comenta que “a independência deveria permitir a ascensão de uma burguesia mercantil, de ideias liberais, progressistas, no sentido de ‘*européizante*’, mas prisioneira da ideologia do *laissez-faire*”¹¹⁷.

Enquanto quase a totalidade da população não sabia ler nem escrever, as elites intelectuais se fascinavam com os últimos paradigmas europeus. A assimilação destes conteúdos alienígenas impulsionou tremendos esforços para aplicá-los internamente. É inevitável não associar este processo com a ideia de Darcy Ribeiro, sobre a elite crioula como “inteiramente alienada e hostil à sua própria etnia de Povo-Novo”. Ramos (2011, p.358) recorda que:

Circulavam livremente pela América Latina no fim do século Adam Smith e Comte, Spencer, Bentham, Stuart Mill e Darwin. A tradução vernácula dessas correntes se resumia a praticar um livre-cambismo que impedia o desenvolvimento da indústria latino-americana (Smith); de propor a reforma da sociedade pela reforma das ideias (Comte); de colocar o interesse individual acima do estado e a primazia do útil como critério de verdade (Spencer, Bentham) e de considerar as raças indígenas escravizadas como prova da sua inferioridade racial frente à superioridade do branco, mais forte ou mais apto para a sobrevivência (Darwin). A incorporação na América Latina do positivismo como doutrina conservadora do *status quo* é equivalente à perpetuação do monocultivo, à servidão indígena, à produção exportável como fonte exclusiva de recursos fiscais e à “balcanização”.

No Brasil, além do lema “Ordem e Progreso” na bandeira nacional, ficaram os escritos de muitos intelectuais. Entre tantos, destacou-se Sylvio Romero (1851-1914), quem defendeu que

A vitória na luta pela vida pertencerá ao branco. Mas este, para essa mesma vitória, tem a necessidade de aproveitar-se do que útil as duas outras raças lhe podem fornecer. Pela seleção natural, todavia, depois de prestado o auxílio de que necessita, o tipo branco irá tomando a preponderância até mostrar-se puro e belo como no velho mundo. Será quando já estiver de todo aclimatado no continente. Dois fatos

¹¹⁶ Um século depois, o também presidente argentino Juan Domingo Perón (1968, p.63) respondeu a esta ideia: “Es preciso que comencemos a pensar seriamente en el porvenir. Cuando se nos anticipa que toda la intención del imperialismo es reducirnos a un futuro país de pastores y agricultores, que nos ocupemos de aparcar al mundo comida y materia prima, tiene una lógica explicación: primero, porque ellos serán nuestros sectores de manufacturas y porque, mientras nos paguen nuestra materia prima el diez por ciento de su valor, nos hacen pagar por su manufactura el noventa por ciento más de lo que vale, sin contar que así seremos nosotros los que mantengamos su renta por cabeza a un nivel elevado en tanto nosotros nos quedamos sin trabajo para nuestros obreros”.

¹¹⁷ Alberto Acosta (2006, p.38), economista equatoriano, aplica o termo “capitalismo bloqueado” ao referir-se às consequências internas da imposição da matriz colonial desde fora. Em outro sentido, no Brasil, o baiano Rui Barbosa (1849-1923), um dos principais organizadores da República e o primeiro ministro da Fazenda pós-1889, defendeu “desenfeudar a propriedade” e “desoligarquizar o Senado”.

contribuirão largamente para tal resultado: de um lado a extinção do tráfico africano e o desaparecimento constante dos índios, e de outro a emigração europeia¹¹⁸.

Ainda tratando do Positivismo, Leopoldo Zea (1976) afirma:

Sarmiento y su generación intentaron, aunque en vano, cambiar la realidad latinoamericana usando la levita, la chistera, el ferrocarril, la lectura del último libro europeo; la constitución estadounidense, y la imposición de las más altas instituciones de la democracia y liberalismo occidentales. Fue también inútil la adopción del positivismo, como filosofía educativa, que hiciese de los latinoamericanos los sajones del sur. Todo esto fue inútil; la realidad, por mucho que sobre ella se quisiera levantar para ocultarla, estaba allí. Allí estaba y está el indio y el mestizo. Allí está también el hombre, el hombre concreto con el que, quiérase o no, habría que realizar a esta América. Pero la generación pensante que nace con el siglo XX, tendrá ya clara conciencia de los errores de sus mayores y de la importancia de no repetirlos.

Por fim, a terceira vertente apresentada pelo mexicano é a do “pensamento de libertação da dependência” ou de busca pela “segunda Independência”. O cubano José Martí (1853-1895), o uruguaio José Enrique Rodó (1871-1917) e o mexicano José Vasconcelos (1882-1959) são seus principais expoentes. Os três elaboraram seus escritos entre os últimos anos do século XIX e os primeiros do século XX, tendo acompanhado a evolução dos acontecimentos da “corrida imperialista” entre a Inglaterra, a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos que, em 1914, culminou na I Guerra Mundial. Naquele momento, além da ameaça europeia, já se fazia claro o assanhamento estadunidense sobre a América Latina. Antes disso, em 1864, o colombiano José María Torres Caicedo (1830-1889) escreveu “Union latino-americana, pensamiento de Bolívar para formar una liga americana”, livro que teve grande impacto sobre o pensamento latino-americanista.

O historiador Luiz Alberto Moniz Bandeira (2009, p.51) recorda a crescente postura expansionista dos Estados Unidos. Lembra que durante a I Conferência Pan-Americana, realizada em Washington, em 1889, o líder republicano Charles Emory Smith afirmou que “nosso espírito, senão nossa bandeira, governará o hemisfério”. O país do norte se proclamava como responsável por “garantir a segurança da vida e da propriedade americana”¹¹⁹. Assim,

¹¹⁸ Em uma posição oposta a esta, José Bonifácio (1763-1838) foi um dos apologistas de uma “raça mestiça, forte e ativa” no Brasil. Um século mais tarde, Manuel Bonfim (1868-1932) cumpriu destacado papel de defensor da miscigenação, contra as teorias consideradas racistas. Veremos que este intelectual, ao lado de Oliveira Lima (1867-1928), foi um forte opositor do Pan-americanismo e da Doutrina Monroe.

¹¹⁹ Fiori (2007, p.234) lembra que “o território e o poder norte-americano se expandiram de forma quase contínua, com a anexação do Texas, em 1845, e com a guerra e a vitória sobre o México, em 1848, que representou um aumento de 60% do território norte-americano, com a conquista e a anexação do Novo México e da Califórnia, que se somaram ao Oregon, para abrir as portas do Pacífico para os Estados Unidos”. Barraclough (Op.cit., p.84) afirma que entre 1849 e 1900 a população de Los Angeles e San Francisco aumentou quinze vezes, passando de 100 mil habitantes para 1,5 milhão. A projeção estadunidense previa que

em 1893, instalou tropas no Havaí e em 1898 promoveu o auto-atentado do barco *Meine*, no porto de Havana, iniciando a Guerra Hispano-Americana¹²⁰. Desatou-se a expansão militar sobre o mar Caribe e o oceano Pacífico, alcançando Cuba, Porto Rico, Panamá e as distantes ilhas de Filipinas e Guam. Pouco tempo depois, em 1904, surgiu o “Corolário Roosevelt”, afirmando a autoridade dos Estados Unidos para assumir o “poder de polícia internacional contra as atitudes erradas ou a impotência”¹²¹.

Neste cenário, o cubano José Martí apontou três elementos que poderiam representar barreiras às independências e à integração latino-americana: as potências da Europa, os Estados Unidos e as oligarquias internas. O poeta e soldado cubano fez questão de diferenciar a América Latina da “outra América, anglo-saxã e do Norte”. Em sua obra “Nuestra América”, de 1891, aponta que “las manos que surgieron de una tierra virgen no fueron hechas para aplaudir los frutos de una tierra cansada y moribunda” (MARTÍ, 2005, p.32). Condenando a postura das oligarquias antinacionais, afirma que “estos hijos de carpintero que se avergüenzan de que su padre sea carpintero. Estos nacidos en América que se avergüenzan porque llevan delantal indio de la madre que los creó y reniegan”. Estas frases do prócer cubano também podem ser associadas à ideia de “auto-imagem espúria” de Darcy Ribeiro.

A contribuição de José Enrique Rodó está plasmada em sua obra “Ariel”, de 1900. O texto está dirigido à “juventude da América Latina” e trata de um intenso conflito entre o personagem Calibán, que representa os interesses materiais, e Ariel, que incorpora o elemento espiritual, capaz de transcender os interesses pragmáticos. Desta forma, Calibán é associado ao utilitarismo, ao cientificismo e ao materialismo anglo-saxão, enquanto Ariel representa a ideia do desafio de assumir uma “cultura própria” latino-americana.

Na corrente ideológica do “Arielismo” está encarnado o sentimento de inquietação diante da mudança de século e da irreduzível ascensão estadunidense no cenário internacional,

quem controlasse o Pacífico controlaria o mundo. Ou seja, assim como o Mediterrâneo perdeu espaço para o Atlântico; o Atlântico seria deslocado pelo Pacífico.

¹²⁰ Os auto-atentados são ações promovidas pelos próprios governos para aparentar uma agressão inimiga e tirar proveito das consequências. Formalmente, o conceito militar é “operação de bandeira falsa” ou de “bandeira trocada”. Entre os tantos atentados deste tipo costuma-se fazer referência ao “Incêndio do Reichstag”, usado por Adolf Hitler para caçar comunistas e aprofundar o nazismo, e os “ataques de 11 de setembro de 2001”, utilizados por George Walter Bush como pretexto para começar uma nova cruzada em busca de petróleo e gás no Oriente Médio.

¹²¹ Segundo o Theodore Roosevelt (1858-1919), tratava-se de uma “grande pressão de um povo sempre em movimento rumo a novas fronteiras, em busca de novas terras, de nova energia, de liberdade plena em um mundo livre. Isto tem governado o nosso curso e formado nossas políticas como um destino” (BANDEIRA, 2009).

identificada claramente a partir da Guerra Hispano-Americana, de 1898, dos Estados Unidos contra a Espanha pelo controle de Cuba, do Caribe e do Pacífico. As palavras do uruguaio representavam um chamado à resistência das ex-colônias espanholas frente ao que considerava o utilitarismo e o materialismo. Afirma que

Pode-se falar do utilitarismo como o verbo do espírito inglês, e os Estados Unidos como a encarnação do verbo utilitário. O Evangelho deste verbo se difunde por toda parte a favor dos milagres materiais do triunfo... A poderosa federação vai realizando entre nós uma espécie de conquista moral. A admiração por sua grandeza e por sua força é um sentimento que avança a grandes passos no espírito de nossos homens dirigentes, e talvez ainda mais no das multidões, fascinadas pela impressão da vitória. E da admiração há uma transição fácil para a imitação... Imita-se a aquele em cuja superioridade ou cujo prestígio se crê. É assim como a visão de uma América deslatinizada por sua própria vontade, sem a extorsão da Conquista, e logo regenerada à imagem e semelhança do arquétipo do Norte, para sobre os sonhos de muitos sinceros interessados por nosso futuro (RODÓ, 1991, p.69).

O sistema de pensamento proposto pelo mexicano José Vasconcelos sustenta-se essencialmente no conflito entre as raças hispânica e anglo-saxã. Em seu livro “La raza cósmica”, dos anos 1920, apresenta uma ideia de raça muito mais romântica do que científica, considerando que desde a base latino-americana nascerá uma nova raça com o “sangue de todos os povos: a humanidade final, fraterna e solidária”. Seria a “quinta raça” ou a “raça cósmica”, resultante da fusão de índios, brancos, negros e mongóis (amarelos)¹²².

De acordo com Vasconcelos (2006, p.16), a América Latina “obedece ao designo de construir o berço de uma quinta raça na qual se fundirão todos os povos, para substituir os quatro que isoladamente têm forjado a história”. Para o ensaísta José Joaquín Blanco (1996), o referido autor mexicano

Alegou, com dados da época, a antiguidade do homem americano a fim de fundamentar seu direito a incorporar-se à história e ao humanismo universais como um igual, já não como inferior ou periférico... A América era o continente da síntese, reunindo e conciliando todas as possibilidades geológicas, étnicas, culturais e estéticas do planeta. A América não era a periferia, mas o centro; não a pré-história, mas o porvir; não o direito, mas o paradigma humanista do mundo: na América haveriam de se dirimir as divisões humanas (nacionalismos, religiões, raças, classes) em um monismo cósmico.

Para Zea (1976), como representantes do pensamento de “libertação da dependência” também se encontram os socialistas argentinos, como Alfredo Palacios (1880-1965), José

¹²² As ideias são um tanto controversas e algumas citações, quando retiradas de seu contexto original, inclusive soam como racistas. Esta impressão ganha mais força ao perceber-se que, alguns anos depois, o intelectual apoiou os regimes fascistas europeus dos anos 1940.

Ingenieros (1877-1925) e Manuel Ugarte (1875-1951), todos com participação na Reforma Universitária de 1918, que iniciou na cidade de Córdoba. Palacios chegou a ser designado “Maestro de América” pelo Congresso de Estudantes Latino-americanos. Ingenieros escreveu trabalhos como “Unión Latinoamericana”, “Diferencias con América del Norte y con el panamericanismo” e “Terruño, nación y humanidad”. Ugarte é autor de “Defensa Latina”, “La América es un hombre” e “Los pueblos del sur ante el imperialismo”. Este autor, colaborador de Juan Domingo Perón, é uma das bases da chamada Esquerda Nacional argentina. Em um texto de 1910, afirma “nuestra jornada libertaria es apenas la preliminar de la gran batalla espiritual, moral y material que Indoamérica, por su independencia, tiene que empeñar contra sus tutores Doña Monroe y el Tío Sam” (UGARTE, 1987, p.14).

A longa lista de nomes pode ser ampliada com os indigenistas do Peru, da Bolívia e da Guatemala. Destaca-se o peruano Manuel González Prada (1844-1918), autor de “Páginas libres”, de 1894, que segundo o francês Emile Zola, tratava-se do precursor do modernismo americano. Em defesa da imensa população indígena excluída da vida nacional, afirmou: “nuestra forma de gobierno se reduce a una gran mentira, porque no merece llamarse república democrática un estado en que dos o tres millones de individuos viven fuera de la ley” (PRADA, 1976). Na opinião de Mariátegui (Op.cit., p.19), “Prada representó el primer instante lúcido de la conciencia del Perú... Su literatura anuncia la posibilidad de una literatura peruana. Es la liberación de la metrópoli, la ruptura con el Virreinato”¹²³. No Brasil, destacou-se José de Alencar, com a sua trilogia indianista: Iracema, O guarani e Ubirajara¹²⁴.

Igualmente importante é a figura do boliviano Franz Tamayo (1878–1956) que, em 1910, escreveu sobre a “Creación de la pedagogía nacional”, considerando que

Se ha creído que la pedagogía debía ir a estudiarse a Europa para aplicarla después a Bolivia... Siguiendo estos criterios falsos y pueriles, la suprema aspiración de nuestros pedagogos sería hacer de nuestros nuevos países nuevas Francias y nuevas Alemanias, como si esto fuera posible, y desconociendo una ley biológico-histórica, cual es la de que la historia no se repite jamás, ni en política ni en nada... Lo que hay que estudiar

¹²³ Sob grande influência intelectual de Prada, Víctor Raúl Haya de la Torre (1895-1979) fundou a Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), nos anos 1920. Em pouco tempo a agremiação se converteu em um grande movimento com um projeto emancipador para toda a chamada Indoamérica.

¹²⁴ Lembremos que “Iracema” representava um anagrama da palavra “América”. A indígena, a “virgem dos lábios de mel”, teve um filho com Martim, o colonizador português. Da união das duas raças, nasceu Moacir, o primeiro cearense da história.

no son métodos extraños, sino el alma de nuestra raza, que es un trabajo de verdadera creación.

Complementando a proposta de Zea, Argumedo (Op.cit., p.302) sustenta que, na América Latina, desde o início do século XIX, haveria duas grandes opções polares. Um projeto concentrador versus um projeto de orientação popular, como duas opções estratégicas opostas. A socióloga argentina desenha dois campos: o nacional e o anti-nacional, como forças políticas, econômicas e culturais distintas, em disputa. O primeiro grupo é o oligárquico-senhorial e o segundo integra a comunidade majoritária. Desde esta perspectiva, o destino de nossos países estaria entre um caminho e outro, entre o liberalismo econômico e a vertente nacional, democrática e popular.

A autora faz referência aos representantes do campo nacional em distintos momentos da história regional. Nos tempos da Independência, cita os mexicanos Hidalgo e Morelos, Bolívar, além de San Martín e Artigas, entre outros. Quando fala na inserção internacional no final do século XIX e início do XX, resgata o paraguaio Solano López¹²⁵, José Martí, Irigoyen e os mexicanos Pancho Villa e Emiliano Zapata. Ao tratar do período das Guerras Mundiais, recorda a Cárdenas, Getúlio e Perón. Para o restante do século XX, apresenta uma lista que inclui Fidel Castro, João Goulart (Jango), o General Velasco Alvarado, Salvador Allende, Torrijos e a Frente Sandinista de Libertação Nacional (FSLN)¹²⁶ e a Farabundo Martí de Libertação Nacional (FMLN)¹²⁷.

¹²⁵ Francisco Solano López (1827-1870) foi presidente do Paraguai, entre 1862 e 1870. Foi o Comandante das Forças Armadas durante a Guerra do Paraguai e morreu em combate, na batalha de Cero Corá.

¹²⁶ Em março de 1929, Augusto Cesar Sandino (1895-1934) apresentou o “Plano de realização do supremo sonho de Bolívar”, que defendia a união dos países da região sob uma mesma “nacionalidade latino-americana”. Este caminho seria a garantia da “independência frente a las pretensiones del imperialismo de los Estados Unidos de Norte América o frente al de cualquiera otra potencia a cuyos intereses se nos pretenda someter”. Assassinado depois de expulsar as tropas estadunidenses do país, Sandino é – junto ao poeta Rubén Darío (1867-1916) – a máxima expressão da nacionalidade nicaraguense. A FSLN foi criada em 1961 por Carlos Fonseca e Tomás Borge, sob inspiração da Revolução Cubana e da Frente de Libertação Nacional da Argélia, liderada por Abdelaziz Bouteflika. Em 1979, encabeçada por Daniel Ortega, a frente venceu a guerra, assumiu o poder e governou até 1989. Em 2006, apesar da divisão da FSLN, Ortega foi eleito presidente e, desde então, mantém uma postura próxima ao bolivarianismo.

¹²⁷ A FMLN foi criada em 1980, como junção do Ejército Revolucionario del Pueblo-Resistencia Nacional (ERP-RN) y do Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC), em um ambiente de tensão frente às intervenções estadunidenses na América Central. O nome é uma homenagem a Agustín Farabundo Martí (1893-1932), líder popular e um dos fundadores do Partido Comunista Centroamericano. Na história da Frente, entre outros, destacam-se personalidades como Schafik Handal (1930-2006), conhecido como “Comandante Simón”, e a Comandante Nidia Díaz, atualmente deputada. A FMLN é a maior força política de El Salvador. Em 2009, Mauricio Funes foi eleito presidente da República; em 2014, elegeu seu sucessor, Salvador Sánchez Cerén.

Apesar de suas diferenças ideológicas, das distintas composições sociais predominantes em suas coalizões, das formas de chegar ao poder e de conduzir a política, o “campo nacional” estaria unido por valores e grandes linhas de propostas: a Autonomia Nacional e a Justiça Social. A autora ressalta que durante o período em que ocorreram ou prevaleceram aquelas lideranças ou os movimentos que dirigiam, houve um alto grau de integração econômico-social e foram potencializadas as energias coletivas e a criatividade nacional-popular. Esta vertente autêntica historicamente se choca com os modelos excludentes de concentração de riquezas e de submissão neocolonial. É como se o autóctone transfigurado, mais consciente de sua existência e dos seus anseios emancipadores, se chocasse com o meramente espúrio, renegado e submisso ao estrangeiro.

O argumento de que o nacionalismo e a periferia tem uma ligação muito íntima foi resgatado por Puntigliano (2009, p.168). O nacionalismo é, assim, o instrumento periférico para buscar a sua soberania, a sua independência, a sua industrialização e o seu desenvolvimento econômico. O nacionalismo é, portanto, o caminho para a afirmação da postura contestadora ao centro. Dito autor também apresenta quatro impulsos de “Nacionalismo Continentalista”, que podem ser utilizados de forma simultânea às vertentes propostas por Zea.

O primeiro impulso seria representado por Francisco de Miranda, que escreveu um dos primeiros documentos de propaganda em defesa da “união dos povos do continente colombiano”. Esta iniciativa pioneira, marcada pela gesta dos Libertadores, foi interrompida pelos exílios de Bolívar e Artigas e pelos assassinatos de Sucre e San Martín. O segundo impulso teria sido liderado pela chamada “geração de 1900”, particularmente por Martí, Rodó, Vasconcelos e Ugarte. Apesar dos avanços, como a Revolução Mexicana e a criação da Aliança Popular Revolucionária Americana (APRA) no Peru, o processo não avançou.

Para Puntigliano, o terceiro impulso se plasmou na proposta de Pacto ABC por Perón e Vargas, assim como no esforço de industrialização e redistribuição da renda de seus governos populares e democráticos, em contraposição às oligarquias agroexportadoras, aos financistas e ao imperialismo. Foi igualmente marcante o papel da revolução popular nacionalista na Bolívia e do processo de transformações econômicas e sociais impulsionado na Guatemala. Consolida-se o argumento de que quanto mais soberania menos dependência; quanto mais desenvolvimento das forças produtivas dirigido pelo Estado mais poder e renda nas mãos dos trabalhadores. O ponto crucial que define o início do quarto impulso é a Guerra das Malvinas,

em 1982, e as articulações em repúdio às intervenções estadunidenses na América Central, com a formação do Grupo de Contadora, em 1983. Outros autores somarão a estes dois importantes acontecimentos a explosão da dívida externa e a ampliação dos constrangimentos impostos pelo Fundo Monetário Internacional às economias periféricas.

Como a análise de Puntigliano (Op.cit., pp.193-195) percorre a primeira década do século XXI, é possível identificar em seu argumento a emergência de um quinto impulso do nacionalismo continental a partir de 2001. O autor aponta que o novo momento se caracteriza pelo colapso do Consenso de Washington, a ascensão de governos populares, a perda de legitimidade dos Estados Unidos, o surgimento da União de Nações Sul-americanas (UNASUL), o paulatino estabelecimento do Brasil como alternativa concreta de poder na região e uma tendência ascendente rumo ao Continentalismo e ao Nacionalismo periférico. Veremos, a continuação, a consistência e a coerência destas colocações.

Súmula do Capítulo 2

Procuramos expor as similaridades e peculiaridades, aproximações e distanciamentos, entre os países e as sociedades latino-americanas desde a sua incorporação no Sistema Internacional, há 500 anos. Para isso, optamos por resgatar e interconectar as tipologias de Darcy Ribeiro, Celso Furtado e Leopoldo Zea, como forma de esboçar um quadro que facilite a compreensão da região em sua relação dialética de unidade-diversidade. Ainda apresentamos algumas reflexões que contribuem para o debate sobre uma tipologia das industrializações na América do Sul, a partir das ideias de Vânia Bambirra.

Buscamos, além disso, sob as óticas complementares da antropologia, da filosofia e da economia, contribuir para a interpretação do fenômeno da inserção periférica no cenário internacional, da formação econômica dos países sul-americanos, da consolidação do seu subdesenvolvimento e das possibilidades de efetuar um processo de integração regional mesmo diante das heterogeneidades. Ao mesmo tempo, a apresentação das tipologias visa facilitar a interpretação da região como una e diversa, podendo ser analisada como uma agrupação de países com características diferentes mas também como um todo que pode ser articulado.

----- CAPÍTULO 3 -----

O SUL SEMPRE ESTEVE PRESENTE EM NOSSO NORTE

- 3.1- O Pan-americanismo como aliança tática.....p.110**
- 3.2- A lenta e gradual virada para o Latino-americanismo..... p.116**
- 3.3- Do alinhamento irrestrito à autonomia responsável.....p.137**
- 3.4- A Era dos normais e a resistência brasileira.....p.154**
- Súmula do Capítulo 3.....p.167**

Capítulo 3 – O Sul sempre esteve presente em nosso Norte

*“El Brasil es la más grande garantía que nos ha enviado la Providencia para asegurar y continuar la permanencia de nuestras nacientes Repúblicas”
Simón Bolívar*

Durante os séculos XVIII e XIX houve um conjunto de iniciativas que poderiam ser apontadas como precursoras do regionalismo na política externa brasileira¹²⁸. Na interpretação de Machado (2012, p.60), durante este período, desde 1700, houve quatro grandes ações do Brasil que merecem ser destacadas.

A primeira delas ocorreu inclusive algumas décadas antes da Independência e expressava as preocupações derivadas das relações entre as colônias americanas da Península Ibérica, refletindo-se na assinatura do Tratado de Madri, de 1750. Na ocasião, o diplomata português Alexandre de Gusmão (1695-1753) defendeu a criação de um mecanismo para transformar a região em um espaço com vocação pacífica¹²⁹. Outra medida relevante foi empreendida por José Bonifácio, visando coordenar a defesa do continente conjuntamente com os vizinhos. Rebelo (2009) recorda que “já em 1822, como ministro do Reino e Negócios Estrangeiros, o futuro Patriarca da Independência deu instruções ao cônsul que mandava a Buenos Aires para que iniciasse negociações com a Argentina visando a criação de uma federação sul-americana”¹³⁰.

¹²⁸ Isto ocorreu apesar de Santos (2014, pp.25-26) recordar que, “imediatamente após sua separação da Coroa Espanhola, as repúblicas hispânicas do continente propuseram uma identidade americana que excluía o Brasil e os Estados Unidos”. Inclusive por isso, “no Império, por exemplo, negava-se implicitamente a identidade sul-americana (ou mesmo americana) do país. O discurso oficial sobre a identidade brasileira procurava apresentá-la como um império que, ainda que tropical e distante, se assemelharia mais às monarquias europeias e seria, assim, essencialmente distinto de seus vizinhos”.

¹²⁹ O Artigo XXI daquele Tratado afirma: “Siendo la guerra ocasión principal de los abusos y motivo de alterarse las reglas más bien concertadas, quieren sus Majestades, Católica y Fidelísima, que si (lo que Dios no permita) se llegase a romper entre las dos Coronas, se mantengan en paz los vasallos de ambas establecidos en toda la América meridional; viviendo unos y otros, como si no hubiera tal guerra entre los Soberanos, sin hacerse la menor hostilidad por sí solos, ni juntos con sus aliados”. O Brasil Imperial, assim como as pretensões expansionistas da Argentina, despertou algum grau de desconfiança nas repúblicas vizinhas. Mesmo assim, o Brasil foi convidado por Simón Bolívar para participar do Congresso Anfictiônico do Panamá, em 1825. Puntigliano (2013, p.76) comenta um fato interessante: não existiam diferenças tão taxativas entre as propostas de República ou de Monarquia entre as colônias ibéricas. Recorda que “hubo fuertes movimientos republicanos en Brasil, así como movimientos pro-monárquicos en las colonias españolas”. Além disso, Miranda e Bolívar flertaram com a ideia de monarquia. San Martín, Belgrano e Juan Martín de Pueyrredón inclusive pensaram em uma monarquia dirigida por um descendente inca. Daí vem o “Sol de Mayo” presente nas bandeiras nacionais da Argentina e do Uruguai. O sol representa o deus Apu Inti.

¹³⁰ José Bonifácio afirmava que “O Brasil, grande, rico e poderoso, só precisa de vizinhos abastados e venturosos para comerciar e defender-se com eles” (REBELO, 2009). Vale comentar que o presidente

Machado afirma que a terceira medida está relacionada com Paulino José Soares de Souza (1807-1866), o visconde de Uruguai, quem em 1844 utilizou pela primeira vez nos relatórios da Secretaria de Negócios Estrangeiros do Brasil o termo “América do Sul”. Alguns anos depois, propôs a “grande política americanista”, buscando ampliar tratados de comércio, navegação, amizade e limites com os vizinhos. Na prática, foram enviados diplomatas brasileiros para cumprir funções na América Meridional.

A quarta iniciativa inclui o “Americanismo romântico” de Quintino Antônio Ferreira de Sousa (1836-1912), que foi secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros (equivalente a ministro das Relações Exteriores entre 1889 e 1891), no primeiro governo republicano. Como se sabe, a autoridade adotou o sobrenome indígena “Bocaiúva” para ressaltar o seu nativismo. Lembremos que em 1870, no Manifesto Republicano, que teve em Quintino Bocaiúva e Salvador de Mendonça seus principais signatários, afirma-se que “Somos da América e queremos ser americanos” (MENDES, 2013, p.3)¹³¹.

Apesar das modificações na política externa do Brasil ao longo do século XX, é visível a repetição de alguns elementos. Conforme será apresentado a seguir, diversos especialistas buscaram organizar uma classificação geral, que indicasse as principais posições adotadas pelo país em cada momento específico. A dificuldade desta divisão ou separação em etapas se dá porque visivelmente existem algumas oscilações imprevistas e também mesclas de posturas. Observaremos que durante o período imediatamente posterior à Proclamação da República, por exemplo, o Brasil manteve, ao mesmo tempo, a defesa do pan-americanismo e uma marcada preocupação com as relações com seus vizinhos do Cone-sul.

Buscaremos, neste capítulo, expor as linhas predominantes de cada uma dessas classificações da política externa brasileira. Nosso recorrido começa com o período posterior a 1889 e chega até os anos 2000. Neste lapso, argumentaremos, com relação à região, que houve, *grosso modo*, pelo menos quatro grandes prioridades distintas para o Brasil: o “pan-americanismo” (de 1889 até meados dos anos 1950), o “latino-americanismo” (dos anos 1960

argentino Julio Roca visitou o Brasil em 1889 e que o presidente brasileiro Manuel de Campos Salles foi a Buenos Aires em 1900.

¹³¹ Cervo (2012, p.179) faz recordar os posicionamentos do deputado republicano Aristides Maia, de 1892, que defendiam a obrigatoriedade do Brasil “criar a amizade de toda a América do Sul”. Diz o autor que o parlamentar mineiro foi ainda “mais longe para manifestar o desejo de ver constituída uma Confederação Sul-Americana, isto é, toda a América do Sul formando uma única nação”.

até os anos 1990) e o “pan-americanismo bastardo” (dos anos 1990 até os anos 2000). O “sul-americanismo” (desde 2003 até hoje) será abordado no Capítulo 4¹³².

Nosso argumento é que, em todos os momentos, a América do Sul continuou sendo o denominador comum e sempre esteve entre as prioridades da política externa brasileira, mesmo quando existiam outras grandes preocupações. E iremos mais longe. Enquanto Costa (2009, p.510) apresenta o pan-americanismo como “criatura da América inglesa” e o latino-americanismo como “criatura da América espanhola”, nos parece acertado sugerir que o sul-americanismo é uma “criatura da América portuguesa”, ou seja, do Brasil.

Leandro Freitas Couto (2006, p.40) afirma que, se “a identidade internacional de um país é indicada com o conjunto de predicados que responde à pergunta ‘quem sois?’, a resposta a essa pergunta mudou ao longo do tempo. O Brasil já foi americano, latino-americano e, atualmente, é sul-americano”. Neste sentido, afirma, o esforço atual deve ser consolidar o espaço geográfico da América do Sul também como um espaço geoeconômico e político.

Comentando o posicionamento brasileiro na região e no mundo, Fiori (2011, p.25) salienta que

Por imposição geográfica, histórica e constitucional, a prioridade número um da política externa brasileira sempre foi a América do Sul, durante o Império, e desde o início da República. Entretanto, as dimensões naturais do país, somadas à projeção global de seu crescimento econômico e à eficácia da sua política externa, na primeira década do século XX, projetaram a presença e a importância brasileira, fora das fronteiras continentais. E, hoje, já é impossível discutir a inserção internacional do Brasil, sem inserir seus objetivos e compromissos sul-americanos em uma perspectiva de expansão global dos seus interesses.

Portanto, se bem a região sempre esteve presente entre as prioridades brasileiras de política externa, veremos como amadureceram e foram modificadas as posições do Brasil. Sombra Saraiva (1995, p.36) fala em uma gradativa e suave “aterrissagem” ao sul: no início republicano, a Doutrina Monroe¹³³; depois, a virada para a América Latina; e finalmente a

¹³² Temos consciência de que esta generalização pode causar alguma estranheza. Afinal de contas, não é acertado misturar a política externa da República Velha (1889-1930) com a de Getúlio Vargas. Outra observação pertinente é que houve um regresso ao “pan-americanismo” nos primeiros anos da ditadura militar brasileira. Ao longo do capítulo justificaremos a adoção desta metodologia, que serve basicamente como marco orientador.

¹³³ Anunciada pelo presidente estadunidense James Monroe (1758-1831), em 1823, tinha três fundamentos: a não criação de novas colônias nas Américas; a não intervenção europeia nos assuntos internos dos países americanos; e a não intervenção dos Estados Unidos em conflitos relacionados com os países europeus e suas

chegada ao MERCOSUL. O autor considera que “a história da integração hemisférica está dividida em três grandes capítulos, com tempos diversos e características bem definidas. Cada um deles expressa sonhos de unidade, lutas políticas, convergências e divergências de interesses, bem como disputas acerca da própria construção do conceito da integração” (SARAIVA, Op.cit., p.37).

Propomos fazer, neste sentido, uma descrição de cada um desses três “capítulos” (o pan-americanismo, o latino-americanismo e o sul-americanismo), acrescentando outro que consideramos crucial, o “pan-americanismo bastardo”, que correspondeu ao breve período de abdicação de uma política externa e de submissão acrítica aos preceitos de Washington, durante grande parte do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

A maioria dos autores abordados coincide com os momentos de ajuste ou de mudança de orientação do Brasil, definindo como balizas temporais a proclamação da República (início do pan-americanismo); a chamada “Era da Catástrofe”¹³⁴ (início do latino-americanismo); a ascensão dos governos neoliberais (início do pan-americanismo bastardo)¹³⁵; e a “crise da hegemonia americana” pós-2001, junto às eleições de governos progressistas na América Latina (início do sul-americanismo). Vizentini (2008, p.103) chama esses momentos de ajuste de “acontecimentos sinalizadores de uma mudança estrutural das tendências internacionais”.

Além deste marco geral amplo, que divide as linhas mestras da política externa brasileira em quatro grandes blocos, trabalharemos com outras três estruturas de ideias como pilares de referência para o desenvolvimento deste capítulo e do seguinte. Uma está associada às chamadas “ondas de Regionalismo”, que nos permitem relacionar os impactos das mudanças no âmbito do Sistema Internacional com as teorias e as tentativas concretas de integração regional¹³⁶. Esta abordagem é útil para o período posterior à II Guerra Mundial

colônias. Ao longo do século XIX, foi estabelecida uma clara conexão entre as ideias da “Doutrina Monroe”, do “Destino Manifesto” e do “Colorário Roosevelt” ou “*Big Stick*”. Frente à doutrina, Bolívar (Op.cit., p.76) afirmou: “Los Estados Unidos parecen destinados por la Providencia para plagar la América de miseria en nombre de la libertad”.

¹³⁴ Expressão apresentada por Eric Hobsbawm (1995, p.28) para referir-se ao período entre 1914, o início da Primeira Guerra Mundial, e 1945, o fim da II Guerra Mundial, incluindo, obviamente, a crise dos anos 1930.

¹³⁵ Conforme veremos, antes da ascensão da supremacia da perspectiva americanista dos anos 1990, houve um movimento duplo, latino-americanista e sul-americanista, o primeiro impulsionado pela crise dos anos 1980 e o segundo pela Guerra das Malvinas.

¹³⁶ Ffrench-Davis et al (2009, p.185) e Paiva & Braga (2005, p.10), consideram que o processo de integração regional passou por três etapas: a primeira (anos 1960 e início dos anos 1970), marcada pela intervenção do Estado, pelo processo de industrialização por substituição de importações e pela determinação de prazos para

(supremacia da primeira onda de regionalismo), o curto lapso entre o final da Guerra Fria e os atentados de 11 de setembro de 2001¹³⁷ (supremacia da segunda onda) e os anos pós-2003 (início de uma terceira onda na América Latina).

Ainda que a delimitação temporal dessas três ondas seja um tanto turva, cada uma está associada a um período histórico e é resultante da conjuntura do cenário internacional correspondente. Por isso, também podemos considerar as ondas desde o ponto de vista político: um “regionalismo antigo ou autêntico” dos anos 1950, um “regionalismo novo ou subordinado” dos anos 1990 e um “regionalismo pós-neoliberal ou do século XXI”.

Outro fundamento que nos servirá de apoio teórico tem a ver com os chamados “paradigmas norteadores da formulação da política externa”, elaborados por Cervo (2003, p.8). De acordo com este autor,

As relações internacionais do Brasil deram origem a quatro paradigmas: o “liberal-conservador” que se estende do século XIX a 1930; o do “Estado desenvolvimentista”, entre 1930 e 1989; o do “Estado normal” e o do “Estado logístico”, sendo que os três últimos coexistem e integram o modelo brasileiro de relações internacionais de 1990 aos nossos dias.

Igualmente existe a possibilidade de trabalhar de forma conjunta, mesclando os marcos teóricos anteriormente apresentados. Por exemplo, como pontos de partida e chegada da primeira onda estão o “Consenso de Bretton Woods” e o “Consenso de Washington”, respectivamente, ou os Tratados de Paris (1951), que estabeleceu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), e de Maastricht (1992), que criou a União Europeia sob a hegemonia alemã. Também podemos falar em um “Regionalismo fechado” de Raúl Prebisch e

eliminar barreiras comerciais e adotar uma TEC; a segunda (final dos anos 1970), caracterizada pela frustração frente às expectativas da primeira fase, a perda de influência da CEPAL, os choques do petróleo e as ditaduras na região; e a terceira (final dos anos 1980 e início dos anos 1990), sob uma nova visão, cujo objetivo já não era substituir importações, industrializar-se e nem defender-se coletivamente, mas sim cooperar para ampliar as exportações aos países desenvolvidos. Neste caso, faltaria uma quarta etapa, vigente a partir da virada do milênio. Souza (2012) trabalha as ondas como “tentativas de integração”. De acordo com este autor, “até agora, pode-se constatar a existência de quatro grandes ondas... A primeira corresponde ao período que começa com a independência e conclui na grande crise mundial da primeira metade do século XX – de 1914 a 1945; a segunda inicia com as transformações ocorridas na região durante a grande crise e vai até o esgotamento, em fins dos anos 1960 e começos dos 1970, do longo período expansivo de pós-guerra; a terceira corresponde ao declínio dessa onda larga de pós-guerra, cobrindo o período que vai da virada da década de 1960 para a de 1970 até o começo da década de 2000; por fim, a quarta e última deflagra-se no início dos anos 2000 e vigora até os dias de hoje”.

¹³⁷ De acordo com Franklin Trein (2011, pp.21-22), “o ataque às torres gêmeas para os estrategistas norte-americanos, desde Wall Street até o Pentágono, passando pela Casa Branca, significou o fim do conforto proporcionado por um poder que parecia infinito... O período de pouco mais de uma década, entre 1989 e 2001, levou a explicitação do fato de que alguns interesses norte-americanos deixavam de ser interesses comuns a todos, como vinham sendo considerados há mais de meio século, para passar a ser somente os interesses de uma nação hegemônica”.

no “Regionalismo Aberto” da nova CEPAL; ou no MERCOSUL progressista, proposto por Raúl Alfonsín e José Sarney nos anos 1980, e no MERCOSUL neoliberal, efetivamente adotado por Carlos Menem e Fernando Collor pós-1990.

De outra perspectiva, unindo a ideia das ondas com os paradigmas de Cervo, as ondas de regionalismo correspondem aos seguintes períodos: a primeira, no espírito de Bretton Woods (dos anos 1950 aos 1980), tendo como paradigma o chamado “Estado desenvolvimentista”; a segunda, no espírito do Consenso de Washington (dos anos 1990 a 2000), seguindo os paradigmas do “Estado normal” e do “Estado logístico”; a terceira, do chamado “Consenso sem Washington”, no âmbito do atual “Estado logístico”. Ao longo dos próximos capítulos, faremos mais referências a cada um desses paradigmas.

De forma complementar, com respeito às relações do Brasil com os Estados Unidos, Hirst (2006) fala em “5 As”: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. Em uma tentativa de facilitar a interpretação das relações brasileiras com a grande potência, cada uma dessas expressões também está associada a momentos históricos distintos. A autora aborda os posicionamentos do Brasil desde o início da República até os anos 2000, passando pela Guerra Fria e pelo período neoliberal. Por fim, ainda utilizaremos como apoio as seguintes ideias de Souza (2012):

Quanto maior é a inserção subordinada da América Latina no contexto da economia mundial, menores suas possibilidades de integração ou, dito de outro modo, maior a desintegração da região; e, ao inverso, os processos de integração da região avançam nos momentos em que sua inserção internacional entra em crise e crescem as condições para um maior grau de autonomia regional¹³⁸.

3.1- O Pan-americanismo como aliança tática

O principal condutor da política externa do Brasil no período posterior à proclamação da República foi José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco (1845-1912), patrono da diplomacia brasileira. Esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) durante os dez últimos anos de sua vida e os seus empreendimentos são considerados, de forma unânime entre os intelectuais consultados, como um divisor de águas para a história do país.

¹³⁸ Exatamente no mesmo sentido, de acordo com Barros e Ramos (2013, p.18), Moniz Bandeira afirma que “a experiência histórica dos projetos de integração na região ensina que o aprofundamento dessas iniciativas na América Latina é variável dependente do grau de autonomia alcançado pelos países frente a hegemonias extra-regionais”.

Mello e Silva (1995, p.98-99) elucida as visões de Rio Branco acerca dos objetivos e das estratégias da política externa brasileira. Explica que o pensamento do Barão é marcado por “três componentes fundamentais e complementares”. O primeiro deles é uma “concepção Realista das relações internacionais, vistas como arena de competição anárquica entre Estados soberanos, e onde a soberania tem necessariamente de repousar nos recursos de poder – materiais ou simbólicos – de que cada Estado dispõe”.

O segundo elemento “é a clara percepção da emergência dos Estados Unidos como polo de poder hemisférico e mundial, e das vantagens que se poderia retirar de um estreitamento de relações com a nova potência”. Por fim, o terceiro: “cético quanto à possibilidade de um bloco hispano-americano que pudesse se opor aos Estados Unidos – fosse pelas próprias rivalidades intra-latinoamericanas, fosse pela falta de recursos –, ele descartava deliberadamente a vertente bolivariana do movimento pan-americano”. Isto não comprometeu a decisão de aproximar-se dos países do Cone Sul, conforme veremos adiante.

Do ponto de vista prático, há dois temas centrais que diferenciam a gestão do Barão: a consolidação das extensas fronteiras do Brasil com os países vizinhos, que limitou as chances de contenciosos, e a guinada do eixo da política externa brasileira da Europa para os Estados Unidos (LIMA, 2007, pp.14-15)¹³⁹. Sobre o segundo movimento, Moniz Bandeira (2008, p.14) considera que o continente americano passou a ser visto pela política externa brasileira como “uma espécie de condomínio, em que o Brasil exerceria livremente sua influência sobre a América do Sul, enquanto as Américas do Norte e Central, bem como o Caribe teriam nos Estados Unidos seu centro de gravitação”.

Na interpretação de Couto (2006, p.15), “com o advento da República, o Brasil imediatamente precipitou-se em promover uma ‘americanização’ da sua política externa. Associou automaticamente a sua identificação com o restante dos países republicanos da América a uma ruptura simbólica com as potências europeias”. No mesmo sentido, Galvão (2009, p.63) recorda que o Barão “procurou equilíbrio em dois eixos de atuação: uma aliança tácita com o parceiro hegemônico da região, os Estados Unidos da América, para em seguida

¹³⁹ Vizentini (2008, p.10) diz que “a formação social e nacional brasileira teve sua origem na expansão europeia dos séculos XV-XVI, por meio da ‘descoberta’ e da colonização portuguesas. Durante quase quatro séculos a inserção internacional da região processou-se por intermédio das potências europeias, inicialmente Portugal e, posteriormente, a Inglaterra. Na passagem do século XIX para o XX, contudo, o eixo da diplomacia política e econômica do Brasil voltou-se para os Estados Unidos, limitando-se predominantemente ao âmbito hemisférico”.

buscar a conformação de um espaço de paz e relações privilegiadas com seus parceiros sul-americanos”.

Recordemos que o cenário na América do Sul era de uma disputa encoberta pelo protagonismo entre o Brasil e a Argentina, sobretudo pelo maior controle sobre os rios da Prata e Paraná¹⁴⁰. O sociólogo argentino José Paradiso (2009, p.143) inclusive interpreta a relação especial do Brasil com os Estados Unidos como um eventual contrapeso à relação especial da Argentina com a Inglaterra¹⁴¹. Outro dado relevante é o fato do Brasil e dos Estados Unidos serem dois gigantes que se identificavam muito entre si devido à diferença comum que guardam com relação aos países da América hispânica. Estariam unidos pelas suas diferenças com os países de origem hispana. Daí a sua “aliança tática” (Couto, Op.cit., pp.18-19).

Já para Darc Costa (2009, p.510) a Doutrina Monroe foi conveniente para o Brasil porque “a aproximação com os Estados Unidos refletia um claro esforço de desvincular-se da Inglaterra e demais nações da Europa”. O mesmo autor ressalta outros dois pontos que “empurravam” o Brasil para o Norte: o “isolamento perante o mundo hispano-americano” e “o avanço do processo de colonização europeia na Ásia e na África”¹⁴². Ou seja, a opção pela doutrina Monroe se daria

Porque estávamos isolados, cercados por um cordão de isolamento hispânico desde o tratado de Santo Idelfonso e víamos na Europa, após o congresso de Viena (1815), a ameaça de um processo de recolonização. Abandonamos o sonho espanhol, a utopia de Bolívar, a visão de uma união dos povos ibéricos da América, algo que também se perdia na repartição da América espanhola (COSTA, Op.cit., p.517).

Como comentamos anteriormente, depois da conquista do Oeste e da Guerra da Secessão, que finalmente consolidou o dólar como moeda nacional, os Estados Unidos

¹⁴⁰ Bueno (2012, p.44) lembra que: “Se por um lado Rio Branco sempre que possível procurou demonstrar que a política exterior do Brasil não incluía qualquer pretensão de hegemonia, como não raro lhe era imputado pelas chancelarias hispano-americanas, por outro, sua linha geral da política exterior em relação à América do Sul foi a busca do equilíbrio a fim de se evitar sonhos imperialistas ou projetos de hegemonia originados no seu próprio espaço, o que o convencia a observar uma política de cordial inteligência com a Argentina e o Chile”.

¹⁴¹ Puntigliano (2013, p.75), reconhece o esforço intelectual de Moniz Bandeira ao rechaçar estereótipos sobre uma suposta rivalidade do Brasil com a Argentina e uma suposta tradicional amizade do Brasil com os Estados Unidos.

¹⁴² Para ter uma dimensão da expansão imperialista sobre o continente africano, vejamos a informação proporcionada por Geoffrey Barraclough (1976, p.63). O inglês afirma que “em 1876, apenas 10% da África eram controlados por potências europeias; 25 anos depois, 90% já estavam sob dominação dos países europeus”.

projetaram o seu poder para fora. Com o pretexto de garantir a segurança da vida e da propriedade dos americanos, o limite da política externa passou a ser o longínquo Pacífico (as ilhas de Filipinas, Havaí e Guam) e o Caribe (as Grandes Antilhas – Cuba, Haiti, República Dominicana e Puerto Rico –, além do Panamá). Na virada para o século XX, o contexto era de realização das denominadas Conferências Pan-americanas¹⁴³ e do Corolário Roosevelt, ou diplomacia do *Big Stick* (1901)¹⁴⁴.

Desde então, os Estados Unidos passaram a pressionar as discussões sobre a adoção de uma União Aduaneira (uma *Zollverein* americana, com a consequente renúncia pelos demais países de suas políticas protecionistas e de estímulo ao desenvolvimento das forças produtivas internas), a criação de um Banco Internacional Americano e de uma moeda única, obviamente com base no dólar. Chamam a atenção os contundentes rechaços a essas propostas estadunidenses já em Washington, em 1889, durante a primeira Conferência Pan-americana.

Observando o retrospecto daqueles encontros, a partir do esclarecedor trabalho de Dulci (2013), parece acertado dizer que as Conferências serviram mais do que tudo para delinear os posicionamentos em torno de um pan-americanismo e da sua antítese regional, o

¹⁴³ No total, houve nove Conferências Pan-americanas: Washington (1889-1890), México (1901-1902), Rio de Janeiro (1906), Buenos Aires (1910), Santiago (1923), Havana (1928), Montevideu (1933), Lima (1938) e Bogotá (1948). Nesta última ocasião foi formada a Organização dos Estados Americanos (OEA) (DULCI, 2013, p.35).

¹⁴⁴ O “Grande Porrete” foi a denominação da política externa aplicada pelo presidente estadunidense Theodore Roosevelt, tomando como base a Doutrina Monroe, de 1823. A expressão surgiu em 1901, pouco antes do assassinato do presidente William McKinley, que levou Roosevelt ao poder. Fiori (2008b) afirma que, em 1914, “Woodrow Wilson completou o desenho da estratégia continental dos Estados Unidos no século XX, baseada em três direitos de intervenção – autoatribuídos – em qualquer território do ‘hemisfério ocidental’: i) em caso de ‘ameaça externa’; ii) em caso de ‘desordem econômica’ e iii) em caso de ‘ameaça à boa democracia’”. No período da Guerra Fria, os Estados Unidos patrocinaram em todo continente guerras civis, intervenções militares e regimes ditatoriais contra um suposto ‘inimigo externo’. Depois do fim da Guerra Fria patrocinaram nos mesmos países intervenções financeiras e reformas econômicas neoliberais, para combater uma suposta ‘desordem econômica interna’ e garantir o cumprimento dos compromissos financeiros internacionais da América Latina. E, finalmente, a partir de 2001, os Estados Unidos incentivam forças e opinião pública, contra os governos ‘populistas autoritários’ latino-americanos, que seriam - para eles - uma ameaça à democracia”.

latino-americanismo¹⁴⁵. Esta última posição, contestatória, foi tradicionalmente puxada pela Argentina e deve-se muito à figura de Roque Sáenz-Peña (1851-1914)¹⁴⁶.

Ao longo da história republicana, afirma Gonçalves (2011, p.145), houve um permanente esforço da política externa brasileira para construir, manter e reforçar a postura do país como “interlocutor razoável” frente aos Estados Unidos. Assim, a retórica hostil e de enfrentamentos foi tradicionalmente deixada para as chancelarias dos países vizinhos. No mesmo sentido, Darc Costa aponta que o Brasil tem assumido historicamente uma astuciosa posição de “terceiro interessado”.

É evidente o esforço do Brasil para oscilar entre a posição da Argentina e a dos Estados Unidos, ou seja, manter uma ação pendular entre a perspectiva latino-americana, que naquele momento representava os países hispano-americanos, e a Doutrina Monroe. Dulci (2013, p.74) ainda chama a atenção para a postura divergente dos diplomatas pernambucanos Joaquim Nabuco (1849-1910) e Manuel de Oliveira Lima. Enquanto o primeiro foi “o maior advogado do pan-americanismo que o Brasil já teve”, o segundo defendia uma maior aproximação do país com os vizinhos. Assim, recorda, fica evidente que “a política pan-americanista não foi hegemônica entre os diplomatas brasileiros nas primeiras décadas republicanas... Não só Oliveira Lima, mas outros intelectuais brasileiros se opuseram radicalmente a esse plano”.

Apresentamos, então, três considerações relevantes sobre o pan-americanismo defendido pelo Brasil. Primeiro, não havia unanimidade dentro do próprio governo brasileiro. Segundo, não só não havia unanimidade como este pensamento sequer era hegemônico dentro do Itamaraty. Ou seja, as discussões sobre esses temas eram intensas. Terceiro, como verificado, o pan-americanismo defendido pelo Brasil tinha muito mais um sentido de

¹⁴⁵ A autora recorda que a visão pan-americanista insistia em difundir três imagens distorcidas sobre a América do Sul: a ideia de que a região vivia em uma espécie de “infância perpétua” e de incurável “imaturidade política”; a ideia de mistura racial como um inconveniente para os países; e a ideia de que os dois primeiros pontos promoviam o atraso econômico e a falta de civilização. Os argumentos remetem às contribuições de Darcy Ribeiro e Leopoldo Zea, expostas no Capítulo 2.

¹⁴⁶ Tributário de Carlos Pellegrini, presidente argentino entre 1890 e 1892, Sáenz-Peña governou seu país entre 1910 e 1914. Instaurou o voto universal, secreto e obrigatório. Antes disso, alistou-se voluntariamente e lutou na Guerra do Pacífico (1879-1883) ao lado das tropas peruanas e bolivianas contra as chilenas. Em visita ao Rio de Janeiro, em 1910, o mandatário argentino afirmou aos brasileiros que “Tudo nos une, nada nos separa”. Ainda que poucos saibam quem foi e o que significa, seu nome é bastante conhecido no Brasil, notadamente na Cidade maravilhosa.

resguardo com relação à Europa e não significava um alinhamento natural, automático ou submisso aos propósitos de Washington.

Reforçando esta perspectiva, Lima (Op.cit., p.15) faz uma ressalva fundamental: “El sentido moderno del eje Brasil-Estados Unidos es la noción de una política de equilibrio, tanto con relación a Europa, como con los vecinos. No había, por lo tanto, el sentido de incondicionalidad que se atribuyó a esta relación en la post II Guerra en algunos momentos”. Também complementando a ideia, Sombra Saraiva (1995, p.36-39) ressalta que, para o Brasil, a Doutrina Monroe significava a “proposição de inserção soberana a partir da América e não da Europa”, destacando que, “apesar de ter se mantido em um sistema americano tutelado pela força militar, econômica e ideológica dos Estados Unidos, o Brasil nunca se apresentou como entusiasta de uma integração hemisférica total”.

Altamani e Lessa (2006, p.94), por sua vez, lembram da grande influência do pensamento republicano estadunidense sobre os intelectuais brasileiros e do intenso comércio binacional, com abertura para as exportações de café, borracha e açúcar do Brasil. Ambos os autores ressaltam a refinada capacidade de interpretação do Barão ao considerar a aliança como estratégica, “tendo em vista que a ordem mundial dominada pelos interesses eurocêntricos enfrentaria um processo de esgotamento, o que levaria os Estados Unidos a se converterem em um poderoso ator internacional”.

Junto a isso, podemos afirmar que o Sul manteve-se como uma das prioridades para a política externa brasileira. Em 1900, por exemplo, o diplomata gaúcho Joaquim Francisco de Assis Brasil (1857-1938) “propôs a abolição gradual das alfândegas entre o Brasil, Argentina, Chile e Uruguai e a criação de uma ‘confederação para fins pacíficos, com vistas ao intercâmbio comercial e à defesa mútua’” (DULCI, Op.cit., p.139). Pouco tempo depois, durante a gestão do Barão do Rio Branco, foi negociado o denominado Tratado de Cordial Inteligência Política, de 1909, junto ao presidente argentino Sáenz-Peña. O acordo, também conhecido como Pacto ABC, previa

Além da concertação político-diplomática para questões regionais, também uma aliança contra movimentos de insurgência doméstica e a solidariedade em caso de agressão externa. Tratava-se da inauguração de uma tradição de regionalismo político autonomista, o qual passava pelo projeto de criação de um polo de poder no extremo austral do continente (MACHADO, 2012, p.62).

Segundo o diplomata brasileiro Alessandro Candeas (2010, p.34), a posição do Barão sobre o acordo era a seguinte: “Já construí o mapa do Brasil. Agora meu programa é o de

contribuir para a união e a amizade entre os países sul-americanos. Uma das colunas dessa obra deverá ser o ABC”. A ideia era claramente construir um equilíbrio de poder na América do Sul e, ao mesmo tempo, criar um contrapeso à crescente presença dos Estados Unidos.

Veremos a seguir como a mudança de perspectiva da política externa brasileira – de pan-americanista para latino-americanista – foi ganhando forma desde as primeiras décadas do século XX. A paulatina transformação se deu como resultado de inúmeras tensões, desde dentro e desde fora do Brasil e da região. No primeiro caso, interno, foram resultantes do surgimento e do aumento dos setores médios da sociedade, cada vez mais insatisfeitos com o modelo primário-exportador, concentrador e limitador do desenvolvimento do país. No segundo caso, externo, está relacionado com as significativas alterações vividas no próprio cenário internacional, tal como o declínio da Inglaterra e a ascensão dos Estados Unidos à condição de potência hegemônica.

3.2 – A lenta e gradual virada para o Latino-americanismo

Nas primeiras décadas do século XX, inúmeras variáveis estimularam e possibilitaram a lenta virada do Brasil para a América Latina, deixando de priorizar a aliança tática com o “grande irmão do norte”. Um desses elementos, talvez o principal, foi a mudança da potência hegemônica do Sistema Internacional da Inglaterra para os Estados Unidos, consolidada no final da II Guerra Mundial.

Por um lado, comprovou-se a nova conjuntura, vislumbrada por Rio Branco. Por outro, principalmente depois de 1930, com o processo de industrialização e de desenvolvimento nacional em plena marcha, um alinhamento brasileiro com as posições de Washington foi tornando-se cada vez menos conveniente e desejável. Como afirma Darc Costa (2019, p.510), “os Estados Unidos retiraram da doutrina Monroe todo o seu vigor, transformando-a, para nós, em uma exclusiva ação de dominação”¹⁴⁷.

Vale considerar que este lento movimento do Brasil ocorreu apesar da grande potência ter passado a priorizar as negociações diplomáticas no lugar das práticas intervencionistas, adotando a chamada “política de boa vizinhança” durante os governos de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). Couto (2006, p.23) aponta que “o Brasil foi buscar uma nova

¹⁴⁷ Em outro texto, o mesmo autor aponta que: “Fomos mais defensores da doutrina Monroe em muitos momentos do que os próprios Estados Unidos, mas isso não nos interessa mais. Porque no momento em que os Estados Unidos transformaram-se num império não interessa a nós defendermos os princípios do império” (COSTA, 2002).

referência regional a partir da qual pudesse projetar suas ações de política externa no continente e no mundo. Esta referência seria encontrada na unidade latino-americana, que ganhou força a partir dos anos 1950 e 1960”.

A continuação, discutiremos como o Estado desenvolvimentista estabelecido por Getúlio Vargas (1882-1954) esboçou expressivos movimentos no sentido da promoção do binômio Autonomia-Desenvolvimento¹⁴⁸. Este caminho pedregoso esbarrou, como se sabe, na resistência dos interesses dos poderosos grupos internacionais e também dos seus aliados internos. Sem embargo, a semente do desenvolvimentismo continuou germinando no Brasil até os anos 1980, ainda que “sem Vargas e até contra Vargas”, mesmo durante os governos militares (COSTA, 2007).

Do ponto de vista da busca de autonomia nacional dentro do sistema, o processo foi igualmente atravancado e sofreu os vaivéns previsíveis em um período de Guerra Fria. A herança autonomista, apesar das alterações de cada período, também persistiu entre os anos 1960 e os 1980. Isto se verificou na Política Externa Independente (PEI), até o golpe de 1964; e, sobretudo, no chamado Pragmatismo Responsável e Ecumênico (PRE), do presidente Ernesto Geisel¹⁴⁹.

Ao longo desta seção, exporemos a lenta virada da visão brasileira até a admissão da América Latina como sua grande referência. O processo se iniciou com as contribuições fundamentais da CEPAL. Lima (2007, p.17) acredita que a Comissão “propiciou condições favoráveis para que o país finalmente se assumisse como latino-americano”. Não obstante, todo esse complexo movimento se deu em um cenário instável e conturbado, sobretudo para os países da região, localizados em uma área de influência direta dos Estados Unidos quando o mundo vivia sob uma divisão bipolar. Esta última constatação, por mais evidente que soe, teve um peso extraordinário no momento do Brasil, e de cada país da região, decidir como

¹⁴⁸ Getúlio, representando o entusiasmo das novas classes médias (burguesia industrial, segmentos médios urbanos e jovem classe operária), encarnava a contestação ao modelo primário-exportador e o espírito de luta nacional em uma época de profundas transformações. O movimento revolucionário que liderou em 1930 teve origem no Tenentismo dos “18 do Forte de Copacabana”, de 1924, e no “Levante de São Paulo”, de 1926 (MEIRELLES, 2001). Darc Costa (2007) recorda que, desde então, o Projeto Nacional estava pautado no tripé industrialização, urbanização e integração nacional.

¹⁴⁹ Veremos que alguns dos autores analisados incluem a OPA, do presidente Juscelino, nesta linha autonomista. No entanto, Souza (2014) considera que “aquela política não se enquadrava na mesma linha da PEI e do PRE, sendo muito mais uma ilusão de JK de que poderia contar com o apoio dos Estados Unidos para a promoção do desenvolvimento na região, reproduzindo o Plano Marshall”.

posicionar-se dentro do Sistema. Eram extremamente limitadas as margens para manobrar entre as duas grandes potências.

A Guerra Fria impunha uma suposta diferença irremediável entre os Estados Unidos e a União Soviética. A força política da bipolaridade reduzia tremendamente os matizes: ou se era branco ou se era negro. Ou melhor, ou se era azul ou se era vermelho. E muitos dos governantes da América Latina debateram-se contra esse maniqueísmo e fizeram esforços para não serem enquadrados nesta limitadíssima definição de mundo¹⁵⁰. Era tremenda a dificuldade de transitar entre o “americanismo” e o “comunismo” sem gerar atritos com os Estados Unidos e com as supostas esquerdas radicais dentro de cada país.

Nossa análise ainda reforçará o argumento inicial, de que o Sul sempre esteve entre as prioridades da política externa do Brasil. Toma-se como exemplo o resgate do antigo Pacto ABC, nos anos 1950; o esboço de aproximação dos governos militares do Brasil e da Argentina, nos anos 1970; e, finalmente, a promoção de um profundo processo de acercamento entre os dois países, nos anos 1980, que resultaria na superação das desconfianças e na definitiva criação do MERCOSUL.

Tomando como base as contribuições de Cervo (2003, p.12), é possível notar que todo o longo período ao qual nos referimos está dentro do chamado paradigma do Estado-desenvolvimentista que, de acordo com a sua proposta, vai de 1930 até 1989. O autor considera que

A mudança paradigmática dos anos 1930-40 ocorreu como se fosse um movimento latino-americano. Traços comuns a diversos países da região fornecem os componentes teóricos do novo modelo de inserção internacional: a) introduzir a diplomacia econômica nas negociações externas; b) promover a indústria por modo a satisfazer as demandas da sociedade; c) transitar da subserviência à autonomia decisória com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais; d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo tendo em vista superar desigualdades entre nações; e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências.

¹⁵⁰ Barraclough (1976, p.106) fala em um embate entre os Estados Unidos e a Rússia já em 1905. Vejamos a sua argumentação: “Durante cem anos, as duas potências tinham-se apoiado mutuamente contra a Inglaterra; agora que o poderio inglês ultrapassava seu zênite, elas colocavam-se frente a frente, de um lado e outro do Pacífico. Assim começou um conflito de interesses que finalmente se alastraria à Europa, ao Sudeste asiático e ao Oriente Médio, até acabar por dividir o mundo em dois campos hostis. Aquilo que hoje simplificamos, com excessiva facilidade, como um conflito ideológico – a chamada ‘guerra fria’ –, teve suas origens na nova constelação de poderes que começou a adquirir forma concreta no início do século XX”. O historiador inglês lembra que os estadunidenses abriram a Primeira Ferrovia Transoceânica, entre Nova Iorque e a Califórnia, com 4,6 mil quilômetros, em 1869. Por sua vez, os russos inauguraram a Ferrovia Transiberiana, entre Moscou e Vladivostok, com 9,3 mil quilômetros, em 1891.

A conjuntura mundial da “Era da catástrofe” estimulou que o modelo de desenvolvimento vigente na América Latina buscasse uma “virada para dentro”, pois a redução forçada do comércio exterior ampliou ainda mais o drama da restrição externa (TAVARES, 1976, p.29). Do ponto de vista político houve outros elementos promotores desse processo, como as ações dos governos de Getúlio Vargas, desde 1930, e Lázaro Cárdenas, desde 1934, e as contribuições intelectuais do estruturalismo da CEPAL. Os trabalhos do alemão Friedrich List, do romeno Mihail Manoilescu e do inglês John Maynard Keynes¹⁵¹ igualmente tiveram grande importância no campo do pensamento econômico, em particular nas criações da CEPAL.

Conforme vimos no Capítulo 1, é possível sugerir que Prebisch tenha recebido influências de Manoilescu, que já apontava diferenças nas estruturas econômicas do centro e da periferia do Sistema. Em 1935, aos 33 anos de idade, o primeiro assumiu a função de gerente-geral do recém-criado Banco Central da Argentina. Depois de uma década observando o comportamento das economias da região, apontou que a recorrência de problemas crônicos nos Balanços de Pagamentos dos países periféricos era gerada por tendências à “Deterioração dos termos de troca”¹⁵².

Frente ao aumento da renda, a demanda cêntrica por produtos primários da periferia aumentava menos do que a demanda periférica por produtos manufaturados do centro. Esse mecanismo criava uma situação na qual os preços dos produtos industrializados cresciam relativamente a um ritmo mais acentuado (ou diminuía a um ritmo relativamente menos acentuado) que os preços dos produtos primários. Assim, o centro do sistema se apropriava

¹⁵¹ Em 1926, vislumbrando a catástrofe econômica que ainda estava por chegar, o Lord Keynes sentenciou o desfecho do capitalismo liberal em seu livro “O fim do *laissez-faire*”. Logo no início já apresentava um alerta: “A disposição com respeito às questões públicas, que por conveniência denominamos individualismo e *laissez-faire*, originou-se de muitas fontes de pensamento e de diferentes impulsos dos sentimentos. Durante mais de cem anos nossos filósofos nos governaram porque, por um milagre, quase todos concordavam, ou pareciam concordar, sobre essa questão. Ainda hoje, não deixamos de dançar a mesma música. Mas, paira no ar uma transformação. Apenas ouvimos indistintamente o que já foram uma vez as vozes mais nítidas e claras que jamais instruíram a humanidade política. Finalmente, a orquestra de diversos instrumentos, o coro de sons articulados, está se diluindo na distância”.

¹⁵² Prebisch (1981) afirma que “en la formulación de mi punto de vista mencioné desde el principio el papel del progreso técnico. Entre los aspectos principales de este fenómeno, mi interés se vio atraído en particular por la cuestión de la difusión internacional del progreso técnico y la distribución de sus frutos, ya que los datos empíricos revelaban una desigualdad considerable entre los productores y exportadores de bienes manufaturados, por una parte, y los productores y exportadores de bienes primarios, por la otra. Traté de entender la naturaleza, las causas y la dinámica de esta desigualdad y estudié algunas de sus manifestaciones tales como la disparidad de la elasticidad de la demanda de importaciones entre centro y periferia y la tendencia hacia el deterioro de las condiciones de intercambio de las exportaciones de productos primarios, las que podrían ser contrarrestadas por la industrialización y otras medidas de política económica”.

dos ganhos de produtividade da periferia e concentrava os frutos do progresso técnico, via comércio internacional. Os países produtores e exportadores de matérias-primas e produtos primários teriam que exportar cada vez mais para terem condições de importar a mesma quantidade de produtos industrializados do centro (RODRÍGUEZ, 1981, p.39).

Desta maneira, o estruturalismo apontou a industrialização via substituição de importações como o caminho para a superação do subdesenvolvimento periférico, negando a teoria vigente de que cada nação possuía uma “vocação” produtiva. Essa proposta latino-americana divergiu e negou a ideia clássica de que a especializa o e o livre comércio promoveriam uma homogeneiza o entre os níveis de renda e progresso dos pa ses¹⁵³. Celso Furtado (2003, p.1) recorda:

Mi larga experiencia de actividad universitaria me convenció de que lo que logramos en la CEPAL de los años cincuenta como forma de cooperación intelectual fue fruto de circunstancias que raramente se dan. Se había cristalizado en nosotros la conciencia de que exist a una tarea apasionante por realizar, que era liberar América Latina de la dependencia intelectual.

A CEPAL igualmente considerou fundamental a integra o regional, como forma de enfrentar os problemas da insuficiência dos mercados nacionais e das pequenas escalas. Essas variáveis relacionadas com o tamanho dos países comprometiam o processo de industrializa o e de difusão do progresso técnico. Por isso, seria necessário não somente promover a industrializa o por substitui o de importa o em cada país, mas também buscar uma maior complementaridade entre as cadeias produtivas regionais, como forma de ampliá-las¹⁵⁴. Já a partir de 1941, Prebisch, apoiado nas ideias do economista argentino Alejandro Bunge, passou a pensar em uma “União Aduaneira Latino-Americana”.

¹⁵³ Fiori (2001a, p. 42) considera que “del punto de vista de su socio-génesis, la teoría estructuralista fue, en un primer momento, un salto de conciencia y un diagnóstico de la crisis de los años treinta y de los cambios econ micos por los cuales pasaba la economía continental, como consecuencia de la larga crisis mundial inaugurada por la I Guerra Mundial. En ese sentido, el estructuralismo fue la forma de pensar de una generación de intelectuales que reflexion  en América Latina sobre el mismo cambio global que inspir  las obras de Keynes y Polanyi, entre otros. Sin embargo, progresivamente, se transformó en una teoría más ambiciosa, sobre las causas y la forma din mica de instalación y expansión del subdesarrollo. Fue la primera reflexión sistemática y original de los latinoamericanos sobre su propia trayectoria político-econ mica y sobre su especificidad con relación al resto del mundo capitalista. Un programa original de investigación, que posteriormente se expandió para el campo de la sociología, la política y la historia”.

¹⁵⁴ A respeito da argumenta o estruturalista em defesa da forma o de um Mercado Comum Latino-americano, Williams Gonçalves (2004, p. 237) afirma que “nessa teoria, uma mais intensa coopera o e integra o econ mica tem importância particular, qual seja, a de superar a exiguidade dos mercados nacionais pela cria o de um mercado regional que fosse suficientemente amplo a ponto de alavancar a industrializa o e a urbaniza o do sub-continente sul-americano”.

Vale frisar que toda a criação teórica da Comissão foi resultante das políticas que já vinham sendo aplicadas por governos da região. É como se antes tivessem ocorrido práticas, como formas de responder à realidade; e, somente depois, fosse criada uma teoria explicativa, definindo conceitos a *posteriori*. Observemos as palavras esclarecedoras do presidente mexicano Lázaro Cárdenas, em meados dos anos 1930:

El nacionalismo económico es un fenómeno mundial. Considero que México está obligado a adoptar esa política como recurso de legítima defensa y sin contraer por eso responsabilidad ante la Historia... El nacionalismo económico implica para México una revisión cuidadosa de su comercio exterior y de su producción, tomando como base el interés nacional.

Por sua vez, quase dez anos antes da publicação dos documentos fundadores da CEPAL, Getúlio Vargas – fazendo-nos recordar a ideologia do “Arielismo” – sentenciava que:

Atravessamos, a humanidade inteira, um momento histórico de graves repercussões, resultante da rápida e violenta mutação de valores. Marchamos para um futuro diverso de tudo que conhecíamos em matéria de organização econômica, social ou política, e sentimos que os velhos sistemas e fórmulas antiquados entram em declínio. Não é, no entanto, como pretendem os pessimistas e os conservadores empedernidos, o fim da civilização, mas sim o início tumultuoso e fecundo, de uma nova era [...] Passou a época dos liberais imprudentes. A democracia política é substituída pela democracia econômica, na qual o poder, emanado diretamente do povo e instituído em defesa do seu interesse, organiza o trabalho como fonte de engrandecimento nacional e não como meio para acumular fortunas privadas¹⁵⁵.

No caso do Brasil, entre 1944 e 1945, ocorreu o debate econômico mais importante e significativo para o destino econômico do país. Tratou-se do choque entre duas propostas completamente distintas e excludentes. Na realidade, foi o embate entre uma proposta de desenvolvimento, defendido pelo industrialista Roberto Simonsen (1889-1948), e uma ideologia de pensamento colonizado, representada por Eugênio Gudín (1886-1986). Simonsen apontava o caminho do desenvolvimento das forças produtivas internas para superar a pobreza e recomendava a participação do Estado na economia. Também renunciava à especialização primário-exportadora, considerando que esta ampliava a vulnerabilidade e os desequilíbrios estruturais da periferia. Simonsen aponta que:

No atual estágio da civilização e da política internacional, não se pode conceber a ideia de nação sem a do protecionismo. Afirmar que o Brasil só pode produzir em

¹⁵⁵ O governo brasileiro vinha aplicando, desde 1930, o que poderia ser classificado como um keynesianismo bastante antes de Keynes, *avant le lettre*. Limoncic (2003, p.16) resgatou um importante fragmento do discurso de Franklin Delano Roosevelt, no Rio de Janeiro, em novembro de 1936: “Despeço-me esta noite com grande tristeza. Há algo, no entanto, que devo sempre lembrar. Duas pessoas inventaram o *New Deal*: o presidente do Brasil e o presidente dos Estados Unidos”. O principal livro de Keynes, a Teoria Geral, foi publicada exatamente em 1936.

condições econômicas o café é pregar a destruição das barreiras aduaneiras, com o intuito fantasista de se conseguir em troca maiores mercados para colocação deste produto, é admitir a transformação do país num vasto cafezal, com o deslocamento de muitas de nossas atividades, com o rebaixamento do padrão de vida e com um grande recuo de nossa civilização... O protecionismo cerceia de alguma forma e por algum tempo a permuta entre as nações, mas traduz uma grande liberdade de produção dentro das fronteiras do país que o adota (TEIXEIRA ET AL, 2010, p.49)¹⁵⁶.

Por outro lado, Gudin defendia a “vocação agrícola” da economia brasileira e exaltava a supremacia do capital estrangeiro. Ele era o ministro da Fazenda quando se aprovou a famosa Instrução 113 da Sumoc, em 1955. Posicionava-se contra a intervenção estatal e a industrialização, pregando um Estado distante da economia. *Laissez-faire et laissez passer*. Para ele,

Precisamos é aumentar nossa produtividade agrícola, em vez de menosprezar a única atividade econômica em que demonstramos capacidade para produzir vantajosamente, isto é, capacidade de exportar. E se continuarmos a expandir indústrias que só podem viver sob proteção das “pesadas” tarifas aduaneiras e do câmbio cadente, continuaremos a ser um país da pobreza, ao lado do rico país que é a Argentina (TEIXEIRA ET AL, Op.cit., p.22)¹⁵⁷.

Mas notemos que não apenas as políticas de nacionalismo econômico, protecionismo, industrialismo, substituição de importações e fomento do mercado interno estavam em curso, como também a profunda percepção por parte de alguns governantes da relevância de começar um processo de integração regional. Com relação ao Cone sul, por exemplo, destacaremos a tentativa de aproximação do Brasil com a Argentina, no sentido da superação das históricas desconfianças.

No início do século passado existia, naturalmente, uma forte influência das teorias geopolíticas da Europa e dos Estados Unidos nos meios militares sul-americanos. Foram exatamente autores relacionados com a área militar que se dedicaram a estudar a geopolítica da região. Cerca de vinte anos depois da formulação do geógrafo inglês Halford Mackinder,

¹⁵⁶ Simonsen foi o responsável direto para publicação e a difusão do livro de Manoilescu no Brasil. Em 1931, promoveu a tradução e a confecção do trabalho a partir do Centro de Indústrias do Estado de São Paulo. Naquele mesmo ano, o presidente Vargas recebeu um exemplar autografado pelo autor e respondeu-lhe com uma carta de agradecimento.

¹⁵⁷ Mais uma vez, recorremos a List (2009): “Um Estado puramente agrícola é uma instituição infinitamente menos perfeita que um Estado agromanufatureiro. Um Estado meramente agrícola será, do ponto de vista econômico e político, sempre dependente dos países estrangeiros, que recebem seus produtos agrícolas em troca de bens manufaturados. Tal nação não conseguirá determinar quanto deve produzir, devendo sempre esperar e verificar quanto os outros desejarem comprar”.

sobre o *Heartland*¹⁵⁸, o seu conceito passou a ser utilizado também nas análises sobre o território da América do Sul¹⁵⁹.

Com relação à política de fronteiras, foi promovida no Brasil a chamada “marcha para o Oeste”, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico e a ocupação territorial e produtiva do Centro-Oeste. A política visava estimular a ocupação de imensos vazios demográficos, por meio da migração de habitantes de outras regiões mais povoadas. Naquele momento, tratavam-se dos estados Mato Grosso e Goiás, hoje Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Distrito Federal. A ideia era que as novas áreas se dedicassem à produção de matérias-primas e alimentos para o Sudeste. A primeira colônia agrícola foi instalada em Goiás, em 1941, e a segunda, em Dourados, ao sul do antigo estado de Mato Grosso, em 1943. Pode-se afirmar que a ocupação do centro-oeste também buscava ser uma etapa preliminar à ocupação da Amazônia.

A entrada em cena do Centro-Oeste teve como base teórica o livro “Projeção Continental do Brasil”, de 1935, escrito pelo então major Mário Travassos (1891-1973). De acordo com a interpretação deste autor, exatamente no território da Bolívia ocorria uma série de “antagonismos geográficos com resultantes geopolíticas” relacionados com a sua localização em relação aos três grandes acidentes geológicos da América do Sul: a Cordilheira

¹⁵⁸ De acordo com Oliveira e Garcia (2010), o conceito de *Heartland*, de Mackinder, “foi desenvolvido para categorizar uma vasta região no ‘coração da Eurásia’, o maior de todos os continentes da Terra, ou ‘Ilha-Mundo’... O *Heartland* foi definido originalmente como um vasto território, com amplo potencial para a agricultura, pecuária, extrativismo ou assentamento de grupos humanos. Rica em recursos naturais de toda sorte, além de terras férteis ou potencialmente agricultáveis, reservas de recursos hídricos, planícies, estepes e florestas, a zona ‘pivô’ da Eurásia incluía, em suas definições originais, a ideia de rios caudalosos, enormes jazidas de recursos minerais, do ferro e manganês ao fósforo e o potássio, enormes reservas de recursos energéticos como carvão mineral e petróleo”. Fiori (2011) considera que “Mackinder formulou um novo princípio e uma nova teoria geopolítica, que marcaram a política externa inglesa do século XX. ‘Quem controla o coração do mundo comanda a ilha do mundo, e quem controla a ilha do mundo comanda o mundo’. A ‘ilha do mundo’ seria o continente eurasiático, e o seu ‘coração’ estaria situado – mais ou menos – entre o Mar Báltico e o Mar Negro, e entre Berlim e Moscou”. Ou seja, a política inglesa de isolar a Rússia e edificar um cordão sanitário que a distancie da Europa não é fruto da Guerra Fria.

¹⁵⁹ Pfrimer e Roseira (2009, p.7) argumentam que houve uma “reconceitualização dos postulados de [do brasileiro Mário] Travassos em direção do conceito de *Heartland*” pelo estadunidense Lewis Tambis. Para este autor, “quem controla Santa Cruz comanda Charcas. Quem controla Charcas comanda o *Heartland*. Quem controla o *Heartland* comanda a América do Sul” (GUMUCIO & WEISE, 1978). Chamamos a atenção para o fato da Bolívia ter perdido quase dois terços do seu território em cinquenta anos, entre 1883 e 1935. A situação foi alterada pela Guerra do Pacífico contra o Chile, pelas tensões relacionadas à criação da República (estadunidense) do Acre na fronteira com o Brasil e pela Guerra do Chaco contra o Paraguai.

dos Andes, que divide o continente a leste e a oeste, e as bacias dos rios Amazonas e do Prata, que condicionam uma divisão norte-sul¹⁶⁰.

É no território boliviano, portanto, que se unem as “vertentes” do oceano Pacífico e do oceano Atlântico e que se tocam as duas principais bacias hidrográficas da região (MEDEIROS FILHO, 2004, p.10). A Bolívia seria, assim, o único país da América do Sul a ocupar simultaneamente ou exercer projeção sobre todos esses quatro espaços. Para Travassos, as tensões sobre o território boliviano estavam concentradas na área situada entre as cidades de Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba e Sucre. Existiria entre essas cidades um “triângulo estratégico”, que incluiria as importantes cidades de Oruro e Potosí. Justamente nesta zona, se confrontavam abertamente os interesses do Brasil (“influências amazônicas”) e da Argentina (“influências platinas”) pela supremacia geopolítica do sub-continente. Pfrimer e Roseira (2009, p.6) lembram que, para o militar brasileiro, “a chave desses problemas se encontra no triângulo econômico, verdadeiro signo da riqueza boliviana”.

Travassos identificou a influência da Argentina, detentora da desembocadura do rio da Prata, como uma ameaça sobre a Bolívia. Desde alguns anos antes, o país vinha criando vias férreas de comunicação com o oceano Pacífico no sentido leste-oeste (desde Buenos Aires até Santiago) e no sentido sul-norte (desde Buenos Aires até La Paz e o porto de Arica)¹⁶¹. Segundo o autor, a estratégia argentina de estabelecer essas linhas verticais sobre o mapa sul-americano confrontava claramente com a projeção brasileira de criar caminhos no sentido do oeste, buscando permanentemente uma saída para o oceano Pacífico.

Para Leonel Itaussu Almeida Mello (1997), Travassos propunha que o Brasil lançasse mão de uma contundente política de comunicações que garantisse a unidade territorial e, ao mesmo tempo, assegurasse a projeção brasileira para a América do Sul. Exatamente durante o primeiro governo de Getúlio Vargas iniciou-se a construção da linha férrea entre Corumbá e Santa Cruz de la Sierra, visando ampliar a presença do Brasil na porção oriental do território

¹⁶⁰ Segundo o historiador boliviano Valentín Abecia Baldivieso (1986, p.48), o antagonismo proposto por Travassos “había conformado un país vacilante en su triple rol sobre la hoyas amazónica, del Plata y del Pacífico, pero en ninguna de ellas gravitó con la fuerza necesaria para definir sus destinos como nación de estructuras centrípetas. Los internacionalistas y geopolíticos bolivianos, insistentemente, anotan su indudable rol en los tres caminos continentales, pero ocultan, muy comprensiblemente, su debilidad e invertebración que hizo de ella un país vacilante”.

¹⁶¹ Também foi criado acesso para Assunção, estabelecendo infraestruturas de transporte que facilitavam imensamente as relações de Buenos Aires com as capitais de três importantes vizinhos: o Chile, a Bolívia e o Peru.

boliviano. Naquele momento, ainda não existia a atual conexão argentina entre Buenos Aires e Santa Cruz de la Sierra¹⁶².

As ideias anteriores servem para dar a exata dimensão da relevância do significado da aproximação do Brasil com a Argentina¹⁶³. Além disso, Cervo (2007, p.136) recorda que naquele momento “o Itamaraty enviou circular a todas as missões diplomáticas brasileiras no continente solicitando um relatório pormenorizado acerca da situação interna e da política exterior de cada país”. Havia uma intenção de aproximar-se cada vez mais da região¹⁶⁴. Moniz Bandeira (2008, p.15) recorda que, já em 1941, durante o governo de Getúlio Vargas, “Oswaldo Aranha, ministro das Relações Exteriores, assinou, com Enrique Ruiz Guiñazú, chanceler argentino, um tratado cujo objetivo era estabelecer, de forma progressiva, um regime de intercâmbio livre, que permitisse chegar a uma União Aduaneira, aberta à adesão dos países limítrofes”. Prebisch integrou aquela delegação argentina que veio ao Brasil.

A deposição do presidente Getúlio e a ascensão do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) representou uma súbita reviravolta. Neste sentido, Vizentini (2008, p.16) recorda que aquele “foi um dos governos de maior servilismo aos interesses estrangeiros, particularmente norte-americanos, na história do país. Sua visão de mundo assumia integralmente as noções de Guerra Fria e liberalização externa da economia”. O novo mandatário rompeu relações diplomáticas com a União Soviética, estabelecidas por Getúlio depois da II Guerra. Em 1947, foi assinado em Petrópolis, no Rio de Janeiro, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), segundo o qual um ataque contra um dos países das Américas seria considerado como uma agressão contra todos. Entrava em vigência a “doutrina da defesa hemisférica” e, em última instância, o Pan-americanismo¹⁶⁵.

162 Pfrimer e Roseira (2009, p.11) apontam que “Por pressão argentina e pelas dificuldades de se romper os contrafortes andinos entre Cochabamba e Santa Cruz, construiu-se um ramal ligando Santa Cruz até o departamento de Tarija e daí até o norte argentino. Assim a malha ferroviária oriental boliviana se integra, ainda hoje, à ocidental apenas em território argentino”. Ou seja, até os dias atuais não existe um ramal ferroviário entre Santa Cruz e Cochabamba.

163 É muito importante observar que, anos mais tarde, autores como Golbery do Couto e Silva (1955) e Augusto Pinochet (1978) expandiram os “limites originais” do *Heartland* sul-americano. A área passou a incluir o norte argentino, o Paraguai e o centro-oeste brasileiro. A área ampliada passou a ser também identificada como estratégica para a segurança regional e vital para o processo de integração sul-americana.

164 Com uma infraestrutura praticamente inexistente, nos anos 1950, o comércio do Brasil com a maioria dos vizinhos era bastante limitado.

165 Nos anos 1940, o geopolítico Nicholas Spykman despontou como o mais influente estrategista dos Estados Unidos. Escreveu claramente: “Nenhum dos Estados americanos aceitaria realizar de bom grado as mudanças imprescindíveis para criar essa economia de tipo regional... Unicamente a conquista do hemisfério pelos

O general Juan Domingo Perón (1895-1974) venceu as eleições presidenciais e chegou à Casa Rosada também em 1946¹⁶⁶. Desde então, a diplomacia argentina vinha promovendo Tratados de União Econômica com os demais países da América do Sul. Os acordos previam o financiamento de obras de infraestrutura (rodovias, ferrovias, portos e hidrelétricas), o abastecimento de matérias primas para Buenos Aires e a venda de alimentos e bens industriais argentinos para os demais, além da paulatina utilização de moedas locais como forma de pagamento. Mas o presidente Dutra esforçou-se para deter os esforços de integração binacional ao difundir a ideia de um “Brasil democrático” e uma “Argentina imperialista”.

Até 1953, a Argentina conseguiu assinar acordos com o Chile, governado por Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958)¹⁶⁷; com a Bolívia, presidida por Andrés Víctor Paz Estenssoro (1952-1956)¹⁶⁸, com o Paraguai, de Federico Chávez (1949-1954)¹⁶⁹; e com o

Estados Unidos e a implacável destruição das economias regionais agora existentes poderia realizar a integração necessária” (MELLO, 1997, p.114). Fiori (2007b) apresenta Spykman: “propõe dividir o ‘mundo latino’ em duas regiões, do ponto de vista da estratégia americana: uma primeira, ‘mediterrânea’, que incluiria o México, a América Central e o Caribe, além da Colômbia e da Venezuela; e uma segunda que incluiria toda a América do Sul, abaixo da Colômbia e da Venezuela. Feita a separação geopolítica, Spykman define a ‘América Mediterrânea como uma zona em que a supremacia dos Estados Unidos não pode ser questionada. Para todos os efeitos trata-se de um mar fechado cujas chaves pertencem aos Estados Unidos; o que significa que o México, Colômbia e Venezuela (por serem incapazes de se transformar em grandes potências), ficarão sempre numa posição de absoluta dependência dos Estados Unidos’. Donde, qualquer ameaça à hegemonia norte-americana na América Latina deverá vir do sul, em particular da Argentina, Brasil e Chile, a ‘região do ABC’. Nas palavras do próprio Spykman: ‘os países situados fora da nossa zona imediata de supremacia, ou seja, os grandes estados da América do Sul (Argentina, Brasil e Chile) podem tentar contrabalançar nosso poder por meio de uma ação comum ou do uso de influências de fora do hemisfério’. Nesse caso, conclui: ‘uma ameaça à hegemonia norte-americana nessa região do hemisfério (a região do ABC) terá que ser respondida por meio da guerra’. O mais interessante é que se tais análises, previsões e advertências não tivessem sido feitas por Nicholas Spykman, pareceriam bravata de algum desses populistas latino-americanos, que inventam inimigos externos e que se multiplicam como cogumelos, segundo a idiotia conservadora”.

¹⁶⁶ A ascensão de Perón representou uma forte derrota para a oligarquia agrário-exportadora argentina. Entre 1946 e 1949, o chanceler peronista foi Juan Atilio Bramuglia, advogado de inclinação socialista. Em março de 1951, na inauguração da Escola Superior Peronista, Eva Perón (1973, p.36) afirmou que “el Peronismo es la primera victoria del pueblo sobre la oligarquía”.

¹⁶⁷ “Perón ideó el mecanismo del tratado comercial por el cual ofrecía una fuerte ayuda financiera a fin de desarrollar en Chile la producción de materias primas que apuntalaran nuevas industrias argentinas, y a la vez, asegurar a Chile la obtención de nuevos medios de pago para los productos argentinos y la posibilidad de financiar un desequilibrio comercial” (ODDONE, 2008, p.77). O autor recorda que “la potencia hegemónica hacía una referencia al supuesto ‘imperialismo argentino’ para separar los intentos de integración sudamericanos”. Os Estados Unidos inclusive afirmaram que o tratado entre a Argentina e o Chile equivalia à anexação da Áustria pela Alemanha. O responsável para Assuntos Latino-americanos no Departamento de Estado era o milionário Spruille Braden, representante de Rockefeller. Depois de desarticular completamente o acordo, o governo Harry Truman (1945-1953) promoveu várias das iniciativas sugeridas pela Argentina, no entanto sem as mesmas vantagens para a economia do Chile. No século XXI, as denúncias do centro (e de parcela da esquerda que reproduz o discurso do centro) são sobre um imperialismo brasileiro.

¹⁶⁸ Durante os anos 1930 e 1940, a nova geração de soldados bolivianos chegou ao poder com David Toro (1936-1937), Germán Busch (1937-1939) e Gualberto Villarroel (1943-1946). Buscou-se aplicar um socialismo militar indigenista. Durante o período foram nacionalizadas companhias estrangeiras e o Estado assumiu o controle absoluto sobre as exportações mineiras. Em 1942, Carlos Montenegro (1903-1953) e

Equador, cujo mandatário era José María Velasco Ibarra (1952-1956)¹⁷⁰. O acordo com o Uruguai tinha como foco a construção de uma hidrelétrica na região da fronteira entre Concórdia e Salto¹⁷¹.

Candeas (2010, p.178) lembra que

O Governo Dutra rejeitou as propostas de aproximação formuladas por Perón. O Parlamento não ratificou o convênio comercial bilateral de 1946, e o Itamaraty não endossou a proposta de aproveitamento conjunto dos rios. O encontro entre os dois presidentes, em maio de 1947, limitou-se à inauguração protocolar da ponte Uruguiana – Paso de los Libres, sem se desdobrar em uma conferência de cúpula.

Assim, o processo de acercamento seria retomado somente quatro anos depois, em 1950, com a volta de Getúlio ao Palácio do Catete pela via eleitoral, como dizia-se, “nos braços do povo”¹⁷². A interpretação de Perón era que a integração do Cone Sul seria a única garantia da sobrevivência dos governos progressistas e nacional-desenvolvimentistas. De acordo com Alberto Justo Sosa (1982, p.3),

Augusto Céspedes (1904-1997) dirigiram a fundação do Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR). Dez anos depois, o grupo chegou ao poder com Paz Estenssoro. A Revolução de 1952 foi uma das mais importantes da América Latina durante o século XX. Promoveu a reforma agrária, o voto universal, a renacionalização das principais empresas mineradoras e a criação da Central Obreira Boliviana (COB).

¹⁶⁹ Chávez foi um militar nacionalista e progressista, chanceler desde 1947. Como mandatário paraguaio, adotou uma política popular de controle de preços e salários, além de ter mantido assumidamente distância do Fundo Monetário Internacional (FMI). Não escondia a admiração pessoal pelo Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia, o fundador do Paraguai, e pelo general Perón. Foi reeleito para um novo mandato, de 1953 a 1958. O Convênio de União Econômica assinado com a Argentina gerou fortes reações inclusive do general Alfredo Stroessner. Em maio de 1954, sofreu um golpe de Estado organizado pela Embaixada dos Estados Unidos em Assunção e liderado por Stroessner. Este governou o país por quase 35 anos, entre 1954 e 1989.

¹⁷⁰ Ibarra foi presidente entre 1934 e 1935; entre 1944 e 1947; entre 1952 e 1956; entre 1960 e 1961; e entre 1968 e 1972. Contava com o apoio da Acción Revolucionaria Nacionalista Ecuatoriana, de inspirações fascistas.

¹⁷¹ Luis Batlle Berres foi presidente do Uruguai, entre 1947 e 1951, e promoveu o denominado “neo-batllismo”, reivindicando a herança política do seu tio avô. No entanto, Oddone (Op.cit., p.86) afirma que “los ideales autonómicos del gobierno argentino nunca fueron bien vistos por parte de los uruguayos, que nunca creyeron en la posibilidad de concreción de una tercera posición en el mundo bipolar de la época y menos aún bajo la esfera de influencia americana. A eso se sumaba una defensa estricta de la democracia liberal en consonancia con la propia visión de los Estados Unidos. La defensa estricta de los principios de la democracia liberal convirtió a Montevideo en el centro de la oposición al gobierno de Perón. A modo de ejemplo se puede recordar que las autoridades uruguayas apoyaron abiertamente a los exiliados argentinos en 1951... Uruguay siempre creyó en un Perón imperialista, que buscaba la restauración del Virreinato del Río de la Plata”. A Central Hidroelétrica Binacional de Salto Grande foi finalmente inaugurada em 1979.

¹⁷² Vale comentar que, para disputar a eleição, Getúlio criou o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), que se transformou na principal agrupação política do país. O PTB reunia grande parte do campo progressista, nacionalista e popular, sendo posteriormente a grande base de apoio a João Goulart até 1964. Dentro do partido, em 1959, formou-se o chamado “Grupo Compacto”, que defendia o desenvolvimento autônomo da Economia Nacional, a reforma agrária e a estatização de diversos setores estratégicos e produtivos. O governo buscava sedimentar uma aliança entre trabalhadores, militares e classes médias urbanas, em torno da proposta de desenvolvimento das forças produtivas internas.

Se estimaba que la Argentina debía acumular recursos de poder, complementando racionalmente su economía con los Estados vecinos (en modo especial con Brasil y Chile), con el objeto de negociar en las condiciones menos desfavorables posibles con Estados Unidos, su ubicación en la bipolar y estratificada comunidad internacional de posguerra.

O acordo se tratava do chamado “Bloco Austral” e representava o resgate do Pacto ABC, o mesmo do Barão do Rio Branco e de Sáenz-Peña, porém agora atualizado e potencializado pelas três linhas mestras do Peronismo: a Soberania Política, a Justiça Social e a Independência Econômica. De acordo com Perón,

Ni la Argentina, ni el Brasil, ni Chile, aislados, pueden soñar con la unidad económica indispensable para enfrentar un destino de grandeza. Unidos forman, sin embargo, la más formidable unidad a caballo sobre los dos océanos de la civilización moderna. Desde esa base, podría construirse hacia el norte la Confederación Sudamericana, unificando en esa unión a todos los pueblos de raíz latina. ¿Cómo? Sería lo de menos, si realmente estamos decididos a hacerlo (ODDONE E GRANATO, 2008, p.27).

Candeas (2010, p.179) ainda recorda que, antes da posse, Getúlio e Perón haviam assinado um acordo no qual “ratificavam o espírito de integração e se comprometiam a implementar conjuntamente uma ‘terceira posição’¹⁷³, conformar uma União Econômica e estabelecer um pacto de cooperação militar”¹⁷⁴. Desde 1951, o grande interlocutor entre os dois governos era João Batista Luzardo, embaixador do Brasil na Argentina e amigo de Perón. Bueno (2012, p.55) conta que, diante da demora brasileira para assinar o pacto, o presidente argentino proferiu uma conferência secreta na Escola Nacional de Guerra na qual acusou o

¹⁷³ Para Granato (2014, p.47), “a Terceira Posição, na sua formulação originária, caracterizava o projeto econômico e social do Peronismo como uma ‘alternativa superadora’ do capitalismo e do comunismo, foi levado ao campo da política externa com o objetivo de balancear o peso considerável dos Estados Unidos, procurando consolidar a integração com os países vizinhos, bem como ampliar a autonomia e atingir um maior protagonismo nos cenários mundiais”. Getúlio Vargas, em 1937, falou em um “Brasil socialista”, porém rejeitou rotundamente o “materialismo estéril”. Vale recordar que, no Peru, o governo do general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) também promoveu uma política de não alinhamento sob o lema “Nem com o capitalismo nem com o comunismo”.

¹⁷⁴ A seguir, as considerações do mandatário argentino: “Soy un profundo convencido de que la unión de Argentina y el Brasil soluciona todos los problemas que pudieran presentarse en esta parte del continente... Cuando Vargas subió al gobierno me prometió que nos reuniríamos en Buenos Aires o en Río y haríamos ese tratado que yo firmé con Ibáñez después; el mismo tratado. Ese fue un propósito formal que nos habíamos trazado. Más aún, dijimos ‘Vamos a suprimir las fronteras si es preciso!’” (CANDEAS, 2010, pp.179-180). Outra convicção de Perón estava associada à importância de contar com um mecanismo próprio de informação massiva. Daí surgiu a ideia de criar a “Prensa Latina”. Meio século mais tarde, o venezuelano Hugo Chávez promoveu a criação da TELESUL.

Itamaraty de entorpecer as negociações. O texto vazou e foi divulgado no Brasil por Carlos Lacerda¹⁷⁵, sendo posteriormente denominado de “Pacto dos Caudilhos”.

Segundo Cervo (2007, p.136),

As relações entre Brasil e Argentina soçobraram por efeito de um discurso pronunciado por Perón, em novembro de 1953, em que relatou as negociações que mantivera com Vargas para a concertação do Pacto ABC, confessou sua decepção pela hesitação deste e acusou o Itamaraty de obstruir a formação do bloco... Tudo o que disse tinha fundamento. O discurso era sigiloso, mas a embaixada em Buenos Aires remeteu cópia ao Itamaraty. Havendo a oposição ao governo de Vargas, entrincheirada na UDN, se apropriado do texto, deu-lhe escandalosa publicidade na imprensa.

No Brasil, havia uma marcada polarização entre nacionalistas ou patriotas e “entreguistas”. O primeiro grupo era estimulado pela CEPAL e pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), defendendo um Projeto Nacional sustentado no desenvolvimento industrial. O segundo seguia os desígnios da Escola Superior de Guerra (ESG), do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) e do Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD), sendo caudatário do liberalismo econômico e da pauta dos Estados Unidos no âmbito da Guerra Fria. As duas últimas instituições funcionavam como organizações não governamentais empresariais e recebiam financiamento estadunidense.

O aprofundamento da crise política no Brasil apontava para o fracasso do ABC. As intensas hostilidades no centro da política brasileira impediram que Getúlio firmasse o Pacto e, alguns meses depois, em agosto de 1954, conduziram ao seu martírio. Lamentando o recuo do processo, o líder argentino, cujo mandato também seria interrompido por um golpe militar, em setembro de 1955¹⁷⁶, atribuiu o revés aos “trabajos subterráneos del imperialismo” (CANDEAS, 2010, p.183). Alguns anos depois, Perón (1968, p.73) escreveu: “el presidente Getúlio Vargas, depuesto dos veces por esta clase de conspiraciones armadas en el *State Departament*, porque nunca fue ‘santo de su devoción’, como consecuencia de no haberse

¹⁷⁵ O carioca Carlos Frederico Lacerda foi membro da União Democrática Nacional (UDN), vereador, deputado federal e governador da Guanabara. Era dono do jornal *Tribuna da Imprensa*. Na juventude, militou no Partido Comunista. Com o passar dos anos, foi assumindo posições anticomunistas e antinacionalistas. Seu nome, Carlos Frederico, era uma homenagem a Carlos Marx e Frederico Engels. O jornal *Última Hora*, editado por Samuel Weiner, eternizou a imagem de Lacerda como “O Corvo”, em charge do mestre caricaturista e latino-americano Lan.

¹⁷⁶ Em carta enviada do México para a sua mãe, Ernesto Che Guevara (2005, p.166) escreveu que: “Por aquí la reacción no se hizo esperar: todos los diarios del país y los despachos extranjeros anunciaban llenos de júbilo la caída del ‘tenebroso dictador’. Los norteamericanos suspiraban aliviados por la suerte de US\$ 425 millones que ahora podrían sacar de la Argentina. El obispo de México se mostraba satisfecho de la caída de Perón y toda la gente católica y de derecha que yo conocí en este país se mostraba también contenta. Mis amigos y yo, no”.

entregado y haber luchado siempre por la liberación de su Patria de las garras imperialistas”. Além do Brasil, o general cita os casos de ingerência estadunidense na Argentina, Venezuela, Colômbia, Peru, Equador, Bolívia, República Dominicana e Guatemala, entre outros. “En cada uno de ellos, en última síntesis, no se ha hecho sino confirmar la existencia del mencionado Plan: *O entregar el país o tener que enfrentar el golpe de Estado*, para ser reemplazados por otro gobierno de tendencia colonialista”.

O “populismo” estava, supostamente, morto e enterrado¹⁷⁷. Mas, como dizia, há 370 anos, o dramaturgo Pierre Corneille, *Les gens que vous tuez se portent assez bien*. A despeito dos reveses, o período de Getúlio Vargas demonstrou “um amadurecimento maior acerca da inserção internacional brasileira” (SARAIVA, 1995, p.39). Surgiu, então, “a forma própria e original com que o Brasil viria a se inserir na ordem internacional até a década passada: a do modelo do nacional-desenvolvimentismo”. O autor ainda salienta que aquele “modelo levou o Brasil à América Latina e o afastou um pouco dos Estados Unidos... A América Latina, por outro lado, oferecia ao Brasil as possibilidades de novas parcerias econômicas e de alguma concertação política na busca conjunta dos países da região de um lugar ao sol”.

As observações de Cervo (2007, p.135) contribuem no mesmo sentido, reconhecendo a década de 1950 como um grande divisor de águas, um tabique da política externa brasileira. Afirma que

O pensamento político brasileiro aplicado às relações regionais dividiu-se, portanto, nos anos 1950, entre a corrente obstrutora da integração regional, que prevaleceria na cúpula da chancelaria e que contribuiu para o malogro da diplomacia peronista, e a que respaldava essa linha de ação, representada por diplomatas de segundo escalão, que triunfaria ao final da década com a Operação Pan-Americana.

Pois foi em 1958 que o governo do médico Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961) lançou a Operação Pan-Americana (OPA). Buscava chamar a atenção da administração norte-americana para a crescente relação entre segurança e desenvolvimento. Ou melhor,

¹⁷⁷ O que seria o populismo? O historiador argentino Norberto Galasso (2003, p.3), tratando do Peronismo, questiona: “¿Se trata acaso de un movimiento fascista porque uno de sus principales sustentos es un sector del Ejército de reconocida tendencia antibritánica? ¿Se trata acaso de un movimiento socialista porque el otro sustento fundamental está dado por el fervoroso apoyo de la mayoría de la clase trabajadora? Ni lo uno, ni lo otro... Frente a este fenómeno tan singular, se comprende la dificultad para descifrar su naturaleza histórica... Esos rasgos contradictorios son, por ejemplo, que el peronismo es, desde su origen, un movimiento que impulsa el desarrollo capitalista, con fuerte apoyo de los trabajadores; que reconoce importantes conquistas sociales a los sectores obreros a través de un líder de origen militar; que promueve una intensa industrialización con capitales nacionales pero al mismo tiempo ocupa una importantísima franja de la economía con empresas estatales, que gran parte de los empresarios industriales beneficiarios de crédito barato y mercado interno en crecimiento, son antiperonistas”.

entre o subdesenvolvimento e a insegurança. A premissa reproduz a ideia de que a miséria em qualquer lugar constituiria um perigo em toda parte. No ponto de vista de Barros e Ramos (2013, p.9), o Brasil quis “apresentar o subdesenvolvimento como causa de instabilidades políticas e convulsões sociais”. Ambos consideram que “a OPA marcou o início da virada brasileira da defesa de um pan-americanismo, no qual ocupava lugar secundário, para a promoção da integração latino-americana, na qual seria um dos principais *players*”¹⁷⁸.

Vizentini (2008, p.21) igualmente sustenta que a proposta significou “um ponto de inflexão diplomático e o fato mais importante da conjuntura que se abria”. Considera, ainda, que “ao contrário da Aliança para o Progresso, que priorizava os capitais privados e as relações bilaterais, a OPA enfatizava a utilização de capitais públicos e a multilateralização das relações interamericanas”. Conforme considerado por diversos escritores analisados, este seria um momento crucial na lenta “virada” do Brasil para a América Latina.

Observemos as afirmações do presidente Kubitschek, citadas por Moniz Bandeira (2008, p.15): “Verifico que no Brasil – e creio que nos demais países do continente – amadureceu a consciência de que não convém mais formarmos um mero conjunto coral, uma retaguarda incharacterística, um simples fundo de tela”. Neste sentido, a OPA significou nada menos do que uma proposta de revisão das relações dos Estados Unidos com a América Latina no meio das tensões da Guerra Fria. Por isso, Machado (2012, p.69) diz que “a OPA foi a tentativa de Kubitschek de aperfeiçoar o regionalismo de Washington, tornando-o instrumental para os interesses desenvolvimentistas da região”¹⁷⁹.

O mesmo autor apresenta quatro movimentos conceituais do ideário regionalista entre os anos 1950 e 1960: “securitização da agenda de desenvolvimento econômico; reconhecimento de similaridade na condição dos demais países da América Latina; renascimento de padrões de regionalismo contestatório; e integração de mercados como meio para superação da condição de subdesenvolvimento”. Na sua interpretação, a política externa

¹⁷⁸ Bueno (Op.cit., p.56) diz que “a proposta pedia estudos sobre a aplicação de capitais em áreas atrasadas do continente, aumento do crédito das entidades internacionais, fortalecimento da economia interna, disciplina no mercado de produtos de base, formação de mercados regionais, ampliação e diversificação da assistência técnica, e a necessidade de capitais públicos para setores básicos e infraestrutura”.

¹⁷⁹ O cenário político na América Latina seguia bastante tenso. Desde 1952 estava em curso a Revolução Boliviana, dirigida pelo Movimento Nacionalista Revolucionário (MNR). Na Guatemala, a Revolução de 1944 ganhava ímpeto com as nacionalizações de Jacobo Árbenz, que havia sido ministro de Defesa e tornou-se presidente entre 1951 e 1954, até ser derrubado por um golpe orquestrado pelos Estados Unidos. Em 1951, foi criada a Organização de Estados Centro-americanos (ODECA), convertida em Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), em 1960, e em Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), em 1993.

brasileira teria incorporado os dois primeiros pontos, mas recusado os outros¹⁸⁰. Como havíamos comentado anteriormente, o Brasil esforçou-se outra vez para manter uma postura reivindicatória e não contestatória.

No final dos anos 1950 a CEPAL criou o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, que buscava estabelecer condições para um bem-sucedido processo de integração regional: eliminar paulatinamente tarifas e demais restrições ao fluxo comercial dentro da região, adotar uma Tarifa Externa Comum (TEC), criar um comitê central coordenador das políticas comerciais, organizar um sistema de compensação de pagamentos recíprocos e de crédito, adotar mecanismos especiais para os países mais atrasados, buscar garantir o equilíbrio das balanças comerciais dos países da região e respeitar o princípio da reciprocidade (PAIVA & BRAGA, 2005, p.6).

Em 1956, estabeleceu-se o Comitê de Comércio da CEPAL, que resultou na criação de uma instituição controversa, a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960. Era controversa porque, de acordo com o Tratado de Montevideu, tinha a função de promover a integração regional pela via de uma agenda totalizante de abertura comercial e eliminação de todas as barreiras nos vinte anos seguintes. No início, fizeram parte da iniciativa Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai. Depois, aderiram Colômbia, Equador, Bolívia e Venezuela. A proposta de “eliminar todas as barreiras” e visar o “livre-comércio” não considerava a possibilidade de tratar de forma diferenciada os países menores, segundo o seu nível de desenvolvimento econômico. Era como se ideias da CEPAL conspirassem contra outras ideias da CEPAL. Apesar disso, Puntigliano (2009, p.188) considera que a ALALC foi a segunda grande confirmação internacional do conceito “América Latina” depois da CEPAL. E, além disso, aponta que naquele momento, ao incorporar-se, o Brasil confirmou a sua orientação regionalista.

A situação provocou um maior debate entre as perspectivas “comercialistas” e as “desenvolvimentistas”, segundo Barbosa (1996, p.141), ou entre os “mercantilistas” e os “integracionistas”, de acordo com Medeiros (2010, p.92). O primeiro grupo era identificado

¹⁸⁰ Vigevani e Ramanzoni Júnior (2010, pp.439-448) ressaltam como o tema da integração regional estava ausente da agenda brasileira de debates. Interpretam que isto se devia ao fato de o Brasil ter priorizado uma “poderosa matriz no campo intelectual” centrada no “desenvolvimento político e econômico” e “focada estritamente no campo nacional”. Ainda apontam que “na perspectiva do fortalecimento do capitalismo nacional, não surgia a ideia do estreitamento das relações com o entorno geográfico”. Em outro fragmento, os autores repetem: “A preocupação com os projetos de desenvolvimento nacional era suficientemente forte para ser incorporada à lógica de qualquer processo de integração mais amplo”.

com a Argentina, o Brasil e o México, países de maior desenvolvimento. O segundo era composto pelos países andinos, que desejavam ter a ALALC como uma promotora de sua industrialização, potencializando a complementação das cadeias produtivas e uma maior cooperação na área de investimentos¹⁸¹.

Como resultado desta situação, prevaleceu a ideia de que a defesa do mercado interno, o protecionismo e o nacionalismo econômico eram contraditórios com a integração regional. De fato, enquanto a proposta original de Prebisch defendia um processo de fortalecimento do aparato industrial nacional e a substituição de importações, a proposição da ALALC era de abertura econômica, sem uma preocupação clara com a defesa do aparato produtivo dos países menores. Vigevani e Ramanzini Júnior (2010, p.468) ressaltam que “os objetivos cepalinos em relação à integração e a passos de maior envergadura demonstravam-se difíceis de ser alcançados porque os pressupostos das políticas nacionais a respeito do desenvolvimento não os colocavam como questões centrais”. Por este motivo, Machado (2012, p.70) considera que “o desenvolvimento brasileiro divergia do projeto regionalista cepalino e inviabilizava-o”.

Enfim, a tentativa de “virada para o sul”, frustrada no período de Getúlio e ainda tímida na administração de Juscelino, foi ganhando mais força ao longo dos anos 1960¹⁸². Couto (2006, pp.15-16) aponta que naquele então a América Latina ganhou espaço como ator internacional e o Brasil buscou na Argentina “a nova referência da sua identidade internacional”. Utilizamos o seguinte trecho de Araujo (2011, p.2) para referir-nos aos âmbitos de ação dos dois governos brasileiros posteriores:

As tentativas de fomento à integração regional se destacaram na agenda externa brasileira na segunda metade do século XX. Os governos Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), influenciados pela CEPAL e seus debates sobre a desigual relação econômica centro-periferia, apoiaram a integração entre os latino-americanos,

¹⁸¹ A divergência culminou na formação do primeiro subgrupo regional, em 1969, por meio do Acordo de Cartagena. Os países menores (Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru) anunciaram a constituição do Pacto Andino ou Grupo Andino (GRAN). A Venezuela ingressou depois. Vale dizer que esses seis países tinham estruturas econômicas muito mais parecidas e complementares do que Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A efetividade da Associação também foi dificultada pela reviravolta política na região e pelas crescentes restrições às importações, adotadas como forma de enfrentar os dois choques do petróleo de 1973 e 1979. Em 1996, o bloco foi renomeado para Comunidade Andina de Nações (CAN).

¹⁸² No caso da ocupação das zonas de fronteira, com a implementação do Plano de Metas e a construção de Brasília, a região Centro-Oeste ganhou novo impulso. Em 1961, foi criada a Comissão para o Desenvolvimento do Centro-Oeste e, em 1967, nasceu a Superintendência do Desenvolvimento da Região Centro-Oeste (SUDECO). O crescimento demográfico do Centro-Oeste foi o maior entre as regiões brasileiras entre 1950 e 1970.

bem como a diversificação dos parceiros comerciais do Brasil, com o intuito de possibilitar a diminuição das nossas vulnerabilidades externas, elevar o nível de industrialização e a consequente saída do Brasil e da própria América Latina do subdesenvolvimento.

A oligarquia e os setores mais conservadores da sociedade brasileira estiveram afastados do poder por três décadas, exatamente entre 1930 e 1960. Por fim, a UDN, que havia perdido as eleições presidenciais de 1945, 1950 e 1955, apoiou a campanha de Jânio da Silva Quadros à Presidência. O novo mandatário representava, então, a esperança do liberalismo econômico e da abertura para o capital estrangeiro. Não obstante, do início ao fim de sua gestão de apenas sete meses, surpreendeu a todos com as suas ações polêmicas.

Já em fevereiro de 1961, com um discurso crítico aos Estados Unidos, o presidente Jânio e o chanceler Afonso Arinos de Mello Franco lançaram as bases da chamada Política Externa Independente (PEI). Era a “tentativa de universalização das relações internacionais do país, com vistas a uma inserção mais independente frente às linhas propostas ou impostas por Washington” (COUTO, 2006, p.28). Note-se que além do eixo vertical Sul-Norte, referente às relações com os Estados Unidos, o Brasil passou a considerar um eixo horizontal Sul-Sul, com o chamado Terceiro Mundo, e outro diagonal Sul-Leste, com os países do bloco socialista (VIZENTINI, 2008, p.12)¹⁸³.

Para o mesmo autor, a Política Externa Independente (PEI) tinha cinco princípios: estimular as exportações brasileiras, inclusive para os países socialistas; defender a autodeterminação dos povos e a não-intervenção; promover a política de paz e coexistência pacífica; apoiar a descolonização completa de todos os territórios; e formular planos nacionais de desenvolvimento de maneira autônoma. A clara proposta da PEI era assumir o não-alinhamento e desamarrar-se das limitações impostas pela bipolaridade por meio da identificação crescente com o mundo subdesenvolvido (HIRST, 2006, p.96). Já para Lessa (1998, p.69), a política marcava a “determinação de prosseguir na defesa intransigente do que seriam os interesses do país no mundo”.

Assim, em poucos meses, houve um grande o número de medidas que atormentaram Washington. Foram restabelecidas relações diplomáticas com Albânia, Bulgária, Hungria e Romênia, países socialistas, e começaram as negociações com a União Soviética. O Brasil

¹⁸³ “Os conflitos Norte-Sul e Leste-Oeste deixaram também suas marcas no discurso diplomático de um país que, algumas vezes, se considerava “cristão e ocidental” e, em outras, reconhecia-se subdesenvolvido e prejudicado por uma ordem internacional injusta e discriminatória” (SANTOS, 2014, p.27).

negou-se a romper relações com Cuba e aproximou-se do Movimento dos Países Não-Alinhados. O país apoiou de forma aberta os processos de independência de ex-colônias portuguesas (especialmente Moçambique e Angola), distanciando-se do regime de António de Oliveira Salazar¹⁸⁴. Além disso, criou-se uma comissão para a elaboração de um programa nacional de exploração espacial¹⁸⁵. Outro ponto a destacar é que, diferentemente de outros períodos anteriores e posteriores, a PEI foi motivo especial de amplas discussões e mobilizações da sociedade brasileira.

As relações entre o Brasil e a Argentina ganharam muita densidade¹⁸⁶. Inclusive, depois da tentativa frustrada dos Estados Unidos invadirem Cuba, em 1961, Jânio Quadros e Arturo Frondizi assinaram um acordo de cooperação para a resistência conjunta em caso de uma eventual intervenção estadunidense. O plano dos mandatários era rearticular o eixo argentino-brasileiro. Ainda no mesmo ano, foi subscrita a Declaração de Uruguaiana, que previa a cooperação binacional nas áreas de economia, sistema judiciário e no campo cultural, além de buscar ações comuns em temas internacionais relevantes. Um dos principais articuladores do tratado foi Leonel de Moura Brizola (1922-2004), governador do Rio Grande do Sul entre 1959 e 1963. Vasconcellos (2011) considera que o acordo era “uma aproximação entre Argentina e Brasil para pôr fim à rivalidade fomentada pelo imperialismo inglês e norte-americano”. Por sua vez, Cervo (2007, p.75) recorda que

A comunhão de pontos de vista e interesses argentino-brasileiros, alicerçada em sólidas e crescentes relações bilaterais, à qual se achegariam paulatinamente Paraguai,

¹⁸⁴ Em janeiro de 1959, ocorreu a surpreendente vitória das forças guerrilheiras do *Movimiento 26 de Julio*, que dirigiram a etapa final da Revolução Cubana. Jânio, antes das eleições brasileiras de 1960, havia se encontrado com os presidentes da União Soviética, Nikita Kuschev, e de Cuba, Fidel Castro. No caso de Portugal, Antonio Salazar ficou no poder entre 1932 e 1968. Em abril de 1975, a chamada Revolução dos Cravos pôs fim à longa ditadura militar de Antonio Salazar (1932-1968) e de Marcello Caetano (1968-1974).

¹⁸⁵ O mandatário brasileiro condecorou com a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul ao cosmonauta soviético, major Yuri Gagarin, o primeiro homem a viajar pelo espaço, e ao líder revolucionário Ernesto Che Guevara.

¹⁸⁶ Vidigal (2012, pp.66-76) expressa o elevado grau de complexidade da aproximação binacional: “A agenda sobre a qual se iniciaram as conversações entre Quadros e Frondizi, assessorados pelos chanceleres Afonso Arinos e Diógenes Taboada, constituía-se de 11 pontos: a) Convênio de Amizade e Consulta; b) colaboração entre os dois países nas Nações Unidas; c) situação de Cuba; d) conflito de limites entre Peru e Equador; e) conferência de Quito; f) intercâmbio comercial bilateral; g) estudo dos procedimentos da conta convênio; h) zona de livre-comércio; i) estudos sobre a possibilidade de participação de capitais brasileiros em indústrias argentinas e de capitais argentinos nas brasileiras, o que envolvia a negociação de um acordo de complementação industrial; j) convênio cultural; k) intercâmbio de informação científica”. O autor ressalta que “Frondizi propôs que, para cada unidade monetária que a Argentina despendesse para comprar um novo produto manufaturado brasileiro, a mesma unidade monetária deveria ser gasta pelo Brasil na aquisição de manufaturados argentinos”. Curiosamente, por meio do acordo automobilístico, hoje em dia vem ocorrendo uma situação parecida com esta proposta.

Uruguai, Chile e Bolívia, representaria, no plano internacional, um incremento à capacidade de negociação e uma contra-ação à política norte-americana de balcanização da América Latina.

Deixaremos de relatar os detalhes das lutas intestinas que transcorreram no Brasil desde a renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961, até a posse de João Goulart (Jango), duas semanas depois. É suficiente dizer que, assim como antes e depois da posse de Juscelino, por muito pouco não ocorreu um golpe militar. Aquele mês de setembro representou um dos períodos mais ricos da história política brasileira.

A sequência de acontecimentos inclui a renúncia de Jânio, o regresso de Jango da China sob ameaça de prisão pelos golpistas, a “Campanha da Legalidade”¹⁸⁷ liderada por Brizola para garantir a posse de Jango, a “gambiarra” do regime parlamentarista e a nomeação de Tancredo Neves como primeiro-ministro. Já na vizinha Argentina, Frondizi – politicamente próximo a Perón – foi destituído por um golpe militar em março de 1962. Ele também havia se negado a votar pela expulsão de Cuba da OEA e igualmente recebeu Che Guevara na Casa Rosada.

Na administração de Jango, um dos principais promotores da PEI foi o carioca Francisco Clementino de San Tiago Dantas, ministro das Relações Exteriores entre 1961 e 1963. Para Couto (2006, p.28), há pelo menos quatro grandes linhas a ser destacadas no pensamento do chanceler: uma interpretação Realista no campo das Relações Internacionais; uma perspectiva Nacional-desenvolvimentista no campo da Economia política; ideias vinculadas à identidade econômica latino-americana; e a defesa da efetiva integração política. Era clara a opção do governo brasileiro pela independência, a soberania, a autodeterminação dos povos e o princípio da não-intervenção¹⁸⁸.

Observemos as palavras do chanceler San Tiago Dantas (1962, p.5):

¹⁸⁷ A Campanha da Legalidade foi um levante cívico-militar liderado por Brizola e pelo General José Machado Lopes, que liderava 120 mil homens nos três estados da região Sul. Sugerimos a leitura do discurso do governador gaúcho resistindo ao golpe militar de 1961 e iniciando a “Campanha”: “Que vão essas ou aquelas doutrinas para onde quiserem. Não nos encontramos entre uma submissão à União Soviética ou aos Estados Unidos... Não penso ao lado dos russos ou dos americanos... Nada temos com os russos. Mas nada temos também com os americanos, que espoliam e mantêm nossa Pátria na pobreza, no analfabetismo e na miséria”. Outra vez, fica clara a ideia de “terceira posição” e a complexidade de um país de dentro do “quintal” dos Estados Unidos se posicionar em um cenário de Guerra Fria.

¹⁸⁸ Em janeiro de 1962, Cuba foi expulsa da Organização dos Estados Americanos (OEA). Apesar das chantagens e da compra de votos pelos Estados Unidos, a resolução foi aprovada com o apoio mínimo necessário. Seis países, de forma ativa, se abstiveram: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador e México.

A política exterior independente, que encontrei iniciada no Itamaraty e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de ser vertida para a realidade. Os fatos precederam as ideias... Não quer dizer isso que a sua elaboração tenha sido empírica ou casual. Na origem de cada atitude, na fixação de cada linha de conduta, estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.

Na Conferência da OEA, em Punta del Este, em 1962, o Brasil reafirmou a defesa do princípio de não-intervenção. Ao mesmo tempo, reestabeleceu relações diplomáticas com a União Soviética e criou a Comissão de Comércio com os países do Leste (Coleste). Em 1963, foi o presidente iugoslavo Josip Broz Tito quem recebeu a Grã-Cruz da Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul. Vizentini (2008, p.26) conta que

Enquanto a direita brasileira (UDN, militares, Igreja, empresários e latifundiários) mobilizava-se contra o governo, os Estados Unidos se preocupavam com a falta de controle do governo sobre a sociedade e a política de encampações de empresas estrangeiras. Além disso, o aprofundamento da Revolução Cubana gerava em Washington uma apreensão generalizada com relação a toda a América Latina¹⁸⁹.

Notemos que no Brasil de Jango e na Argentina de Frondizi era visível a vigência tanto do Getulismo como do Peronismo no início dos anos 1960. Depois da histórica regulamentação da remessa de lucros ao exterior e do fim do regime parlamentarista no Brasil, em janeiro de 1963, o Pentágono e a CIA já não tinham dúvidas de como proceder. Então, só faltava a renovação do Acordo Militar do Brasil com os Estados Unidos, feita, incrivelmente, sem conhecimento do presidente brasileiro. Estavam dadas as condições para a Operação *Brother Sam* e o golpe de 1964.

3.3- Do alinhamento irrestrito à autonomia responsável

Depois de uma década de muitas tensões políticas, e diante das possibilidades claras de radicalização dos processos de reformas estruturais, finalmente amadurecia o golpe militar. Diante da marcada política de estatização de empresas por parte dos governos estaduais brasileiros (transportes, eletricidade e telefonia), e frente à crescente onda de politização,

¹⁸⁹ Para Puntigliano (2009, p.189), por meio da estratégia de “exportación de la revolución”, Cuba “marcó un punto clave en incorporar a América Latina de lleno en el juego de las superpotencias”. O autor interpreta que “con esto se debilita el margen político del desarrollo prosistémico y democrático que promovía el nacionalismo desde la llamada ‘Tercera Posición’, que, sin embargo, nunca deja de reclamar por la soberanía cubana ante la política abiertamente intervencionista de Estados Unidos”.

conscientização e agitação social, o objetivo estadunidense passou a ser impedir a todo custo o surgimento de uma “nova Cuba”¹⁹⁰.

Para Vizentini (2008, p.26),

A CIA agia no país em apoio aos setores golpistas, enquanto a Casa Branca desrespeitava o monopólio da política exterior pela União, negociando acordos diretamente com os governadores da oposição, passando por cima do governo federal... O comício da Central do Brasil, pelas reformas de base, e a Marcha da Família com Deus pela Liberdade sinalizavam uma radicalização, que culminaria com o golpe... desfechado com tal facilidade que a Operação *Brother Sam*, de ajuda militar aos golpistas, foi desmobilizada ainda em alto-mar, diante do porto de Santos, por ter se tornado desnecessária.

Depois do golpe, o Congresso Nacional foi expurgado e, no dia 16 de abril, um dos militares líderes do movimento foi alçado indiretamente à condição de presidente do Brasil. Tratava-se de Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), que conduzia a “revolução vitoriosa” para a “restauração da ordem interna e do prestígio internacional da nossa Pátria”¹⁹¹. O ex-presidente Dutra, apoiador do movimento golpista, tentou voltar à Presidência, mas não contou com apoio suficiente.

No campo econômico, foi lançado o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), dirigido pelo ministro da Fazenda, Otávio Gouveia de Bulhões, e pelo ministro do Planejamento, Roberto Campos, apelidado pelos nacionalistas de *Bob Fields*. O pacote incluiu a diminuição do crédito, a redução dos salários reais e o corte dos gastos públicos. Além disso, foi criado o Banco Central, implantaram-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) e adotou-se uma reforma tributária (VIZENTINI, 2008, p.41).

A política externa refletia a demanda estadunidense. Mergulhado na geopolítica da Guerra Fria, o primeiro governo militar priorizou as ideias de “fronteiras ideológicas”, de “soberania limitada” e de um “mundo livre” sob liderança dos Estados Unidos, deixando para trás o Terceiro-mundismo, o multilateralismo e a PEI. Com o ambiente de permanente

¹⁹⁰ Vale recordar que até o dia do golpe militar Darcy Ribeiro ocupava a função de chefe da Casa Civil (antes, havia sido ministro de Educação), Celso Furtado era o ministro do Planejamento, San Tiago Dantas era o chanceler e Almino Affonso, o ministro do Trabalho.

¹⁹¹ O AI-1 “modifica a constituição do Brasil de 1946 quanto à eleição, ao mandato e aos poderes do presidente da República; confere aos Comandantes-em-Chefe das Forças Armadas o poder de suspender direitos políticos e cassar mandatos legislativos, excluía a apreciação judicial desses atos” (BRASIL, 1964).

ameaça, prevaleceu por parte do Brasil uma política de eliminação do “inimigo interno” e uma espécie de “individualismo” na política externa¹⁹².

Na concepção de Fajardo (2004, p.41), a política externa assumiu uma forte conotação ideológica, cujo centro estava na ideia de divisão do mundo em dois blocos antagônicos. Na prática, aponta, os conceitos de autodeterminação dos povos e de não intervenção ficaram submetidos às reações diante da “ameaça comunista”. Tanto que o governo brasileiro concordou com a criação de uma Força Interamericana de Paz (FIP), que cuidaria da “segurança das Américas”. Já em maio de 1964, o Brasil rompeu com Cuba e a relação com a América Latina passou a ser marcada pela indiferença. A China e os não-alinhados também desapareceram da agenda.

Portanto, em um primeiro momento, houve um arrefecimento da aproximação do país com os demais latino-americanos. Inclusive, Couto (2006, p.30-31) recorda que nos primeiros anos da ditadura militar, o chanceler brasileiro Juracy Magalhães “reconhecia a existência de um só bloco regional no continente, a própria América”. O ministro ainda disse que “o que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”. Couto também resgata uma declaração esclarecedora do embaixador José Osvaldo de Meira Penna, eminente liberal e conservador: “Não estamos mais enfrentando apenas pequenos tiranos prepotentes e ambiciosos, do tipo século XIX, empenhados em perturbar o equilíbrio e a ordem continental, mas nos deparamos com aventureiros perigosos”.

O objetivo do governo parecia ser transformar a política externa em uma “diplomacia de república bananeira”, aponta Vizentini (2008, p.43). No entanto, salienta que

O MRE se manteve como um dos principais depositários de algo que se pode chamar de “projeto nacional”. O Itamaraty foi a única instituição não expurgada por Comissões de Inquérito externas... Por isso o MRE manteve sua autonomia num primeiro momento, evitando danos maiores, e passou depois a ocupar a posição de

¹⁹² Vidigal (2012, p.68) considera que “a política externa do governo Castelo Branco tem sido interpretada como uma ruptura em relação à PEI, pois Vasco Leitão da Cunha, seu chanceler, empenhou-se em dismantlar a política anterior, abandonando princípios como o nacionalismo, o vínculo da política exterior com o desenvolvimento, o ideário da OPA e a autonomia do país diante de um mundo bipolar. A correção de rumos ocorrida neste período teria por base a adesão do país aos princípios da Guerra Fria e da bipolaridade, a abertura ao capital estrangeiro e a permanência, de forma mitigada, de elementos do nacionalismo e do universalismo anteriores. Com efeito, o governo Castelo Branco procurou, naquele contexto, instrumentalizar um alinhamento automático aos Estados Unidos por meio do que o próprio presidente denominava interdependência”. Desde sua perspectiva, Hirst (2006, p.96) denomina todo o longo período de 1942 a 1977 como de “alinhamento” do Brasil com os Estados Unidos. Mas para diferenciar este momento específico do general Castelo Branco, a autora fala em “alinhamento irrestrito”.

“conselheiro do príncipe”. Assim, a política externa do regime foi se tornando semelhante à PEI.

Algo pouco lembrado é que inclusive dentro das Forças Armadas do Brasil houve uma intensa disputa entre nacionalistas e americanófilos, entre progressistas e reacionários. O embate, evidente desde o final da II Guerra, aflorou ainda mais com o início da ditadura. Sabe-se, oficialmente, da prisão e da expulsão de 1200 militares das três forças, desde Almirantes, Marechais e Marechais-do-ar até marinheiros e soldados. Foram dezenas de execuções¹⁹³. Contudo, não existiu uma perspectiva homogênea nos cinco presidentes entre 1964 e 1985.

A heterogeneidade entre os militares brasileiros ficou ainda mais visível durante o breve governo de Artur da Costa e Silva (1967-1969), que unificou os anseios de uma burguesia brasileira insatisfeita com a perda do seu espaço de acumulação e a linha dura das Forças Armadas¹⁹⁴. Naqueles dois anos, na política externa foi adotada a “Diplomacia da Prosperidade”, tendo o economista José de Magalhães Pinto como chanceler.

O Brasil abandonou o “alinhamento irrestrito” e adotou medidas concretas próximas à PEI. O nacionalismo se chocou com a política pró-estadunidense. Lessa (1998, p.71) expõe que “Costa e Silva procede ao afastamento das pautas ideológicas que orientam a política externa sob Castelo Branco, reassumindo uma atitude de relativa confrontação com os países industrializados e de ativa solidariedade com as reivindicações do Terceiro Mundo”.

É correto lembrar que o posicionamento do Brasil também refletia a retração ou o relaxamento temporário das tensões entre os Estados Unidos e a União Soviética, no contexto que ficou conhecido como *détente*. O cenário permitia revisar o relacionamento brasileiro com Washington. Em 1968, depois de um entusiasmado discurso na II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Nova Déli, e da negativa

¹⁹³ Ver Silvio Tendler (2014). Afirma-se que o general Castello Branco, por exemplo, era favorável à realização de eleições presidenciais em 1965. Três meses após deixar a Presidência faleceu em um acidente aéreo. A causa foi um choque entre o avião civil que o transportava e a asa de um jato da Força Aérea Brasileira (FAB), em Fortaleza. Mais de quarenta anos depois, a Procuradoria Geral da República, do estado do Ceará, entrou com ação civil contra a União para obter melhores informações sobre o caso.

¹⁹⁴ A articulação do sistema produtivo brasileiro se dava por meio do chamado “tripé”: as empresas estatais controlavam a indústria de base (especialmente a indústria extrativa mineral, a disponibilização de energia e a infraestrutura física); o capital nacional – associado ou não aos interesses estrangeiros – garantia a produção de insumos e de bens de consumo não duráveis; e as empresas transnacionais produziam os bens de consumo duráveis, especialmente automóveis.

de assinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), o Brasil foi convidado para presidir o Grupo dos 77 (G-77)¹⁹⁵.

Em discurso no Itamaraty, com evidente clareza da situação, o general Costa e Silva (1967, pp.195-196) desmantelou a ideia de “segurança coletiva” e sentenciou que só o desenvolvimento poderia garantir a ordem:

Estamos convencidos de que a solução dos problemas do desenvolvimento condiciona em última análise a segurança interna e a própria paz internacional. A História nos ensina que um povo não poderá viver em clima de segurança enquanto sufocado pelo subdesenvolvimento e inquieto pelo seu futuro. Não há tampouco lugar para a segurança coletiva em um mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos.

Além disso, o país somou-se à onda latino-americana de rechaço à proposta estadunidense – que havia sido abraçada pelo governo de Castelo Branco – de criar uma Força Interamericana de Paz (FIP). Promoveu-se o esvaziamento das relações bilaterais e o Brasil passou a priorizar as negociações multilaterais com os vizinhos, inclusive fora do âmbito da OEA. O caminho estratégico para a superação do subdesenvolvimento seria a união de forças do Terceiro Mundo. Vizentini (2008, p.45) ressalta um visível afastamento do pan-americanismo e uma aproximação com a América do Sul, que “produzia grande atrito com os Estados Unidos”.

Paralelamente, seguiam as tentativas estadunidenses de consolidar o pan-americanismo. Foi assinada a “Carta dos presidentes da América”, em Punta del Este, com a presença de todos os mandatários da região, exceto o cubano Fidel Castro. O histórico documento previa a criação de um “Mercado Comum Latino-americano” e a construção “das bases materiais da integração econômica latino-americana”. Também se falou em uma “rede de transporte terrestre para facilitar a circulação de bens e cidadãos; um sistema de telecomunicações; sistemas conexos de energia e desenvolvimento das bacias hidrográficas internacionais, regiões fronteiriças e zonas geoeconômicas que compreendam o território de dois ou mais países” (OEA, 1967). Em outro artigo, a carta afirma:

Los presidentes de las Repúblicas de América Latina resuelven crear en forma progresiva, a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano que deberá estar en

¹⁹⁵ O país defendia a livre utilização da energia nuclear com fins pacíficos e repudiava proibições à sua utilização. O tratado proibia a produção, os testes, a posse, o armazenamento ou a instalação de armamentos nucleares. O TNP foi considerado pelo Brasil como discriminatório e excludente (FAJARDO, 2004, p.44). O G-77 é atualmente conformado por 131 países subdesenvolvidos. Tem a finalidade de ampliar a capacidade de negociação conjunta na Organização das Nações Unidas (ONU).

funcionamiento en un plazo no mayor de quince años. El Mercado Común Latinoamericano se basará en el perfeccionamiento y la convergencia progresiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA), teniendo en cuenta el interés de los países latinoamericanos no vinculados aún a tales sistemas. Esta magna tarea reforzará nuestros vínculos históricos, promoverá el desarrollo industrial y el fortalecimiento de las empresas industriales latinoamericanas.

No Brasil, em dezembro de 1968, entrou em vigência o Ato Institucional nº5 (AI-5), que, entre outros pontos, autorizava o presidente da República a “decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais”. No entanto, seis meses depois, o presidente Costa e Silva anunciou o início de um movimento de reforma política, acompanhado por juristas, para a extinção do AI-5 e a volta à Constituição de 1967. Com isso, a sua queda estava sentenciada. Pouco antes de iniciar o processo, o general teria sofrido um derrame cerebral e o vice-presidente, o civil Pedro Aleixo, foi impedido de assumir. Uma Junta Militar deu um novo golpe e empossou Emílio Garrastazu Médici, governante entre 1969 e 1974. Começaram assim os chamados “Anos de chumbo”.

Para evitar os constrangimentos de ter um vice-presidente civil que não pode assumir o poder, o cargo foi suprimido. Houve um novo expurgo nas Forças Armadas e entrou em vigência uma revigorada Lei de Segurança Nacional, estabelecendo a volta da pena de morte no Brasil depois de oito décadas. Internamente, ocorreu o chamado “Milagre econômico”¹⁹⁶ (1968-1973), empurrado pelas medidas “anti-PAEG” do ministro Antônio Delfim Netto. A ampliação dos gastos públicos e o marcado papel das estatais potencializaram as indústrias pesadas, como a petroquímica, a siderurgia, a construção naval e a geração de energia. Externamente, como afirmado, a expansão econômica e a projeção internacional do Brasil gerou desconfiança nos vizinhos e freou os pequenos esforços de aproximação regional. Aplicou-se a chamada “Diplomacia do Interesse Nacional” e o projeto de “Brasil potência”, com a forte influência anti-comunista e Realista da ESG. Vizentini (2008, p.47) resume a política externa brasileira desta forma:

¹⁹⁶ Souza (2008, p.76) esclarece que “a rigor, as causas principais do crescimento acelerado do período podem ser encontradas no processo anterior de desenvolvimento – portanto, no período em que a característica independente predominou na economia nacional... Entre essas características nacionais, podemos destacar o investimento público, as empresas estatais, as medidas protecionistas, o processo de substituição de importações, os mecanismos oficiais de financiamento de empresas nacionais, a legislação de proteção ao trabalho, o desenvolvimento do mercado interno”.

A autointitulada *diplomacia do interesse nacional* do chanceler Mário Gibson Barboza promoveu visíveis alterações de forma em relação à Diplomacia da Prosperidade de Costa e Silva. A solidariedade terceiro-mundista foi abandonada, bem como o discurso politizado (que deu lugar ao pragmatismo), a estratégia multilateral cedeu lugar ao estrito bilateralismo e à via solitária¹⁹⁷.

A ideia de “Brasil potência” contribuiu para gerar desconforto e receio entre os países sul-americanos. Vigevani e Ramanzini Júnior (2010, p.464) consideram que “o conceito de ‘projeção de poder’ no plano regional e a percepção do destino do Brasil como ‘grande potência mundial’, forte na ESG e entre os geopolíticos, causaram desconfiança nos vizinhos quanto às intenções do Brasil na região nas décadas de 1960 e 1970”. Ao mesmo tempo, o caráter desenvolvimentista assumido pela ditadura brasileira, ao promover a edificação de uma complexa estrutura produtiva, destoou muito do perfil liberal dos militares vizinhos¹⁹⁸. Sombra Saraiva (1995, pp.38-40) recorda que “o Brasil viveu, ao longo do presente século, uma arrancada industrialista como nenhum outro país da América Latina jamais presenciou... A industrialização acelerada passou a ser vista não só pela Argentina, mas por muitos, pelo crivo da suspeita e da ameaça geopolítica”.

O país passou a buscar oportunidades isoladas de inserir-se no Sistema, retomando o ensaio de Castelo Branco de um “individualismo na política externa”. O período marcou a volta da preocupação brasileira frente a um possível isolamento entre os interesses dos países hispânicos. Em junho de 1966, fruto de iniciativas bilaterais, os ministros das Relações Exteriores do Brasil e do Paraguai assinaram a “Ata do Iguaçu” ou “Ata das Cataratas”.

Note-se que a fronteira entre o Brasil e o Paraguai havia sido estabelecida em 1874, depois de 18 conferências de uma Comissão Mista. O limite ficaria na 5ª queda principal do chamado Salto das Sete Quedas, o ponto mais alto ligado ao cume da serra de Maracajú. Definiu-se, naquele então, que as Sete Quedas pertenciam inteiramente ao Brasil. No entanto, mais de 60 anos depois, em 1938, o governo paraguaio manifestou dúvidas com relação à 5ª queda como ponto mais alto, reivindicando a posse sobre as Sete Quedas.

¹⁹⁷ Segundo as “Metas e bases para a ação do governo”: “o ingresso do Brasil no Primeiro Mundo... até o final do século... construir-se-á no país uma sociedade efetivamente desenvolvida, democrática e soberana, assegurando-se a viabilidade econômica, social e política do Brasil como grande potência” (VIZENTINI, 2008, p.47).

¹⁹⁸ Puntigliano (2009, p.190) afirma que com os golpes militares “toman las rendas las viejas fuerzas oligárquicas, creadoras de los nacionalismos localistas. Las mismas que ligaron las capitales nacionales a las metrópolis de los centros hegemónicos. Nuevamente, al igual que en el siglo XIX, el librecambismo – ligado a la exportación de productos primarios y el desmantelamiento de la iniciativa estatal – comienza a consolidarse como idea dominante”. Ao contrário do ocorrido nos demais países, não é correto afirmar que esta situação tenha prevalecido durante os governos militares do Brasil.

Os estudos brasileiros para o aproveitamento hídrico da região haviam iniciado no governo Kubitschek. Mas foi em 1964, três meses antes do golpe de Estado no Brasil, que o presidente Jango reuniu-se com o mandatário paraguaio, Stroessner, para acordar a construção conjunta de uma hidrelétrica binacional. Esta seria a melhor forma de resolver o imbróglio. Também pesou o interesse brasileiro por atrair o Paraguai e diminuir a influência argentina sobre o país vizinho¹⁹⁹. No entanto, a partir daquele desfecho, surgiu um novo problema: a preocupação da Argentina sobre o aproveitamento das águas do Rio Paraná.

Em fevereiro de 1967, realizou-se um evento histórico que reuniu os cinco países da Bacia do Prata, Argentina, Uruguai, Paraguai, Brasil e Bolívia. O encontro reduziu as tensões e possibilitou a criação da Comissão Brasil-Paraguai para o estudo do potencial hidrelétrico do Rio Paraná, especificamente “desde o Salto de Guaira até o estuário do Rio Iguazu” (BARROS, 2012, p.8)²⁰⁰. Depois de analisar mais de 50 propostas para o aproveitamento energético das Sete Quedas, determinou-se que a usina seria construída em Foz do Iguazu, a 14 km ao norte da Ponte da Amizade²⁰¹. Ainda de acordo com o referido autor, as relações entre Brasília e Buenos Aires chegaram a um “ponto sensível” em 1971, devido à interpretação da Argentina de que a construção de Itaipu prejudicaria o seu projeto da usina de Corpus. A situação seria amenizada quando, com Perón de volta à Casa Rosada, em 1973, a Argentina assinou com o Paraguai o tratado para a construção da hidrelétrica de Yaceretá, que seria inaugurada somente em 1994.

¹⁹⁹ Naqueles anos, o Paraguai era visto como uma colônia argentina. Pinto Barros (2012, p.2) recorda o crescente esforço paraguaio para diminuir a sua dependência em relação a Buenos Aires, expressado em acordos assinados com o Brasil desde 1950. Entre os resultados está, por exemplo, a fundação de Puerto Flor de Lis, futura Puerto Presidente Stroessner e, depois, chamada de Ciudad del Este, em 1957. Além disso, destacam-se três obras importantes. A inauguração da Ponte da Amizade, entre Foz do Iguazu e Ciudad del Este, em 1965. A BR-277, a longa rodovia que liga Foz do Iguazu com os portos de Paranaguá, no Paraná, a 750 km de distância, e de Santos, em São Paulo, a 1100 km. Desta forma, a capital Assunção estava conectada com o oceano Atlântico. E, por fim, a ponte sobre o rio Apa, entre Bela Vista, no Mato Grosso do Sul, e Bella Vista, no Paraguai, em 1971.

²⁰⁰ Luiz Alberto Moniz Bandeira (2003, p.148) recorda que, “en 1967, el presidente Castelo Branco propuso al gobierno del general Juan Carlos Onganía (1966-1970) que Brasil y Argentina formaran una Unión Aduanera, que incluyera separadamente a los sectores siderúrgico, petroquímico y agrícola, a concretarse en un plazo de cinco años y abierta a la adhesión de otros países”.

²⁰¹ Há dois acordos centrais com relação à Itaipu. O primeiro é que o Brasil pagaria toda a obra e, por isso, o Banco do Brasil emprestou ao Paraguai 100% dos recursos equivalentes à sua participação. O segundo ponto é que, caso um dos dois países não usasse a sua parte da energia (50%), venderia para o outro a um preço fixo. Este preço foi definido de comum acordo e foi revisado em 1983 e em 2005. Em julho de 2009, houve um novo reajuste que triplicou o valor pago pelo Brasil por cada quilowatt/hora. O então mandatário paraguaio, Fernando Lugo (2008-2012), afirmou que “em dez meses, conseguimos avançar em uma negociação de 30 anos. Iniciamos uma nova era nas relações entre o Brasil e o Paraguai” (FOLHA, 2009).

Vale recordar que o cenário era de crescente conscientização popular e de ascensão de governos progressistas na América do Sul. No Peru, um militar de esquerda, o general Juan Velasco Alvarado, assumiu a Presidência em outubro de 1968. No Chile, o médico socialista Salvador Allende chegou ao poder em novembro de 1970. Na Bolívia havia outro presidente militar e de esquerda, o general Juan José Torres, que dirigia um governo de “trabajadores, campesinos, estudiantes y soldados” em 1970. No Equador, o general Guillermo Rodríguez Lara, progressista, assumiu o poder em 1972. Na Argentina, em 1973, começou o terceiro mandato de Perón. No Uruguai, havia grande tensão social e o *Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros* realizava ações guerrilheiras desde os anos 1960. Em 1971, ano de criação da *Frente Amplia*, o candidato nacionalista e progressista Wilson Ferreira Aldunate, do Partido Nacional, perdeu eleições fraudadas pelo Partido Colorado²⁰².

No Brasil, o governo do general Ernesto Geisel (1974-79) resgatou a proposta de abertura política e já no mesmo ano de posse conquistou a revogação do AI-5. No campo econômico, adotou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), articulado por João Paulo dos Reis Velloso, ministro do Planejamento, e Severo Gomes, da Indústria e Comércio. O Estado assumiu o papel de agente produtivo e, para enfrentar o drama do choque do petróleo, o setor público investiu em novas hidrelétricas, usinas nucleares, prospecção de petróleo (via cooperação com multinacionais) e no Programa do Álcool (Proálcool)²⁰³.

A diplomacia brasileira propôs na ONU uma Nova Ordem Econômica Internacional e batalhou para diversificar as suas fontes de abastecimento de recursos estratégicos (sobretudo energia, armamentos e dinheiro). A política externa alçou um de seus mais autênticos, sólidos

²⁰² J.J.Torres sofreu um golpe de Estado em 1971 e foi eliminado pela Operação *Condor* em 1976. Velasco Alvarado foi deposto por um golpe de Estado em 1975 e faleceu, doente, em 1977. Allende foi assassinado resistindo ao golpe de Estado e ao bombardeio aéreo do Palácio Presidencial de La Moneda, em 1973. Em 1966 havia sido criada, no Uruguai, a “Frente Ampla” brasileira, com o objetivo de “restaurar o regime democrático”. Os principais articuladores foram Juscelino Kubitschek (falecido em agosto de 1976), João Goulart (falecido em dezembro de 1976) e Carlos Lacerda (falecido em maio de 1977). Carlos Heitor Cony (2003) sugere que os três também foram assassinados pela Operação *Condor*.

²⁰³ Fonseca (2005, p.2) ressalta que “com a sucessão de golpes militares a partir da década de 1960, vários países latino-americanos abandonaram o desenvolvimentismo como prática de política econômica. Não foi o caso do Brasil, país em que até o final da década de 1970 ideias desenvolvimentistas permaneceram hegemônicas nas equipes econômicas, embora estas abandonassem as propostas distributivistas do período anterior, entendidas então como populistas e, muitas vezes, como prejudiciais ao próprio crescimento econômico. Esta não deixou de ser prioridade até pelo menos o final do governo Geisel, cujo plano de governo, o II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico, propunha explicitamente ampliar a agenda estatal com o propósito de completar o processo de substituição de importações”. No caso do Proálcool, fazemos referência a José Walter Bautista Vidal (1934-2013), intelectual nacionalista e uma das maiores autoridades brasileiras em produção de energia. Escreveu diversos livros, entre os quais destacamos “De Estado Servil à Nação Soberana”.

e autônomos voos, por meio do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” (PRE)²⁰⁴. Fazendo um balanço da política externa realista do Brasil, Amado Cervo (2008, pp.29-30) afirma que

“Os conservadores brasileiros do século XIX já eram realistas, não utópicos, voltados à valorização da vontade sobre o destino. Por isso não acreditavam na liga anfictiônica, uma arquitetura supranacional que Bolívar e os pan-americanistas hispano-americanos propunham. O Barão do Rio Branco herdou esse padrão de conduta ao orientar as relações do Brasil para os Estados Unidos, a potência hemisférica emergente em condições de tornar-se hegemônica. Mas foi Vargas que conduziu o realismo de conduta ao novo passo de qualidade, o pragmatismo, ao operar em meio às brechas da divisão do mundo em blocos antagônicos e tirar, na medida do possível, proveito de todo lado em favor de seu projeto nacional, a industrialização. O pragmatismo, a evolução e estado avançado do realismo, demonstra a prevalência da esperteza diplomática sobre as forças profundas da economia e da sociedade, bem como sobre o processo decisório de outros governos... A evolução do realismo ao pragmatismo qualifica, portanto, a conduta externa brasileira, antes mesmo de Geisel haver aplicado o termo à sua política exterior”.

Na perspectiva de Lessa (1995, p.25), a nova forma de inserção brasileira estava baseada em três objetivos: a necessidade de obter recursos financeiros e energéticos para sustentar o processo de crescimento econômico; diversificação das relações e redução da vulnerabilidade externa; e promoção da capacidade de influência do Brasil no cenário internacional como forma de protegê-lo²⁰⁵. Trata-se do “A” de autonomia proposto por Hirst (2006).

Em um primeiro momento, o Pragmatismo Responsável e Ecumênico priorizava principalmente as relações com os países árabes²⁰⁶, o campo socialista, a África²⁰⁷, a

²⁰⁴ Spektor (2004, p.191) recorda que “durante os cinco anos, Geisel dedicou à política externa e a seu chanceler, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, mais horas de despacho do que a qualquer outra pasta”. Ainda segundo o autor, “tal movimento teria sido possível graças a mudanças estruturais no sistema internacional entre as décadas de 1960 e 1970 – o declínio relativo da capacidade militar dos Estados Unidos face à União Soviética, a incorporação da China continental ao equilíbrio global de poder, a inusitada força dos países produtores de petróleo via Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a voracidade do movimento de descolonização na África e na Ásia e suas repercussões na composição da ONU, o debate militar norte-americano no Vietnã, e a emergência da Europa e do Japão como novos centros de poder econômico”.

²⁰⁵ Lessa (1998, p.70) julga como “fundamental que se diga que a tendência de ‘esfriamento’ das relações com a potência hegemônica não se inaugura com a administração Geisel. Bem ao contrário, encontra raízes na administração Jânio Quadros, com origens remotas em Vargas, aprofundadas em JK, amadurecendo nas administrações Costa e Silva e Médici, para assumir seu apogeu a partir de 1974”.

²⁰⁶ A Organização para a Libertação da Palestina (OLP) abriu um escritório em Brasília e o Brasil apoiou o voto antirracismo na ONU, que incluía o rechaço ao sionismo de Israel. Por meio de *joint ventures*, a Petrobras passou a explorar petróleo em diversos países do Oriente Médio e descobriu um dos maiores poços do mundo no Iraque. A economia brasileira importava óleo e pagava com frango, café, automóveis e serviços de

Europa Ocidental e o Japão. Um dos pontos altos da política externa brasileira foi o Acordo Nuclear assinado com a Alemanha Ocidental, em 1975, apesar da oposição aberta dos Estados Unidos²⁰⁸. O governo estadunidense tentou bloquear o desenvolvimento nuclear brasileiro de todas as formas. Quando desistiu, diante da postura decidida do governo Geisel, partiu para a retaliação: acusou internacionalmente a violação dos direitos humanos no Brasil. A pressão só serviu para que o governo brasileiro rompesse o Acordo Militar com os Estados Unidos, que havia sido renovado em 1952. A extinção da Comissão Militar Mista, da Missão Naval e do Acordo Cartográfico esquentou ainda mais o antiamericanismo dentro das Forças Armadas²⁰⁹.

Diante do crescente discurso de “internacionalização da Amazônia”, o Brasil lançou a Iniciativa Amazônia. Em poucos meses, a ideia evoluiu para o Tratado de Cooperação Amazônica, estabelecido em 1978 com sete vizinhos²¹⁰. A partir de 1970, o Brasil já estava aplicando o seu Plano de Integração Nacional (PIN), um programa de cunho geopolítico, visando aumentar a presença econômica e militar sobre a maior bacia hidrográfica e a mais extensa floresta tropical do mundo. Moniz Bandeira (2008, p.16) recorda que “com a intensificação do seu desenvolvimento industrial, o Brasil voltou-se mais para os países da região amazônica... O desenvolvimento da Amazônia dependia, entretanto, da cooperação com os países vizinhos, sete das dez fronteiras internacionais”.

engenharia. Attuch (2003) ressalta que “na operação conhecida como ‘*barter trade*’, houve a maior venda de carros da história: 175 mil Passats para Sadam Hussein”.

²⁰⁷ Um dos fatos mais marcantes daquele período foi o Brasil ter sido o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 1975. O ministro Ovídio de Mello, embaixador especial em Luanda foi o único latino-americano presente na posse do presidente Agostinho Neto, líder do Movimento pela Libertação de Angola (MPLA).

²⁰⁸ Fajardo (2004, p.48) lembra que “este tratado, ao contrário do firmado com a empresa norte-americana *Westinghouse Electric*, em setembro de 1972, para a construção da usina nuclear de Angra dos Reis, prevê a transferência de tecnologia nuclear e gera grande expectativa de desenvolvimento”.

²⁰⁹ Os acordos militares do Brasil com os Estados Unidos já vinham perdendo apoio e importância. Por um lado, havia o visível fortalecimento de um pensamento estratégico reivindicatório de Autonomia dentro das Forças Armadas. Por outro lado, se consolidava uma indústria bélica nacional produtora e exportadora de armamentos, como revólveres, pistolas, fuzis, submetralhadoras e cartuchos (LESSA, 1998, p.79). A Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel) é uma das poucas empresas que ainda continua sendo estatal e subordinada ao Ministério da Defesa.

²¹⁰ Assinaram, além do Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. O acordo mostrou a sua relevância já em 1981, quando o presidente estadunidense Ronald Reagan não teve apoio para invadir o Suriname e derrubar um governo militar que proclamou uma República Socialista solidária a Cuba. Desiré Delano Bouterse, que foi presidente do Conselho Militar Nacional entre 1980 e 1988, é o atual presidente do país vizinho desde 2010.

Já no final dos anos 1960 o governo brasileiro havia decidido promover e estimular a ocupação territorial e a industrialização de Manaus e da região Norte do Brasil. Para isso, ofereceu incentivos fiscais e tarifas alfandegárias reduzidas (ou ausentes) em uma área de livre comércio, uma zona franca produtiva, que não cobrava impostos para a importação de peças e componentes de aparelhos eletroeletrônicos. O objetivo era favorecer a formação de um tecido industrial, sobretudo do ramo eletrônico avançado. Com o tempo, houve impactos positivos na região, estimulando o aumento da densidade populacional e a melhoria da qualidade de vida das comunidades nativas²¹¹. A explosão das importações brasileiras de petróleo aumentou a necessidade de gerar divisas. Neste período, começam a ganhar volume as relações comerciais do Brasil com a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela, ricos em energia.

Pouco a pouco, além dos países andinos, o amadurecimento da interpretação do quadro internacional também levou o governo brasileiro a uma maior aproximação com a Argentina e o Paraguai. A diminuição do comportamento ufanista e o abandono do discurso de “Brasil potência” contribuíram bastante para este crescente acercamento. Segundo Vizentini (2008, p.53)

O Pragmatismo Responsável, como não poderia deixar de ser, despertou a ferrenha oposição dos Estados Unidos, bem como de segmentos conservadores da política brasileira. Geisel precisou mediar constantemente conflitos entre o Conselho de Segurança Nacional, que se opunha a muitos aspectos dessa diplomacia, e o Itamaraty, que a defendia. Um fato interessante foi que, desde a adoção desta linha diplomática, a grande imprensa internacional passou a atacar o governo com veemência, denunciando sistematicamente a violação dos direitos humanos no país, o que só era feito em escala muito reduzida durante o governo Médici, qualitativamente mais repressivo e que não propunha a abertura política.

O governo do general João Baptista Figueiredo (1979-1985) foi marcado por um cenário internacional extremamente desfavorável. A restrição econômica se impôs pelo segundo choque do petróleo e pela crise iniciada com o aumento unilateral das taxas de juros estadunidenses, em 1979. Além disso, com Ronald Reagan no comando dos Estados Unidos,

²¹¹ A Zona Franca de Manaus (ZFM) se converteu no principal centro econômico da região norte do Brasil e viabilizou a implantação de três pólos: comercial, industrial e agropecuário. O Pólo Industrial de Manaus (PIM) concentra cerca de 450 indústrias de alta tecnologia, que geram mais de 500 mil empregos diretos e indiretos. O Pólo Agropecuário desenvolve projetos orientados a atividades de produção de alimentos, agroindústria, turismo e madeira, entre outras. De acordo com o MDIC, 63% das exportações do estado do Amazonas em 2014 foram para Argentina, Venezuela, Colômbia, Peru, Paraguai e Chile, nesta ordem. Os seis países sul-americanos estão na lista dos dez maiores importadores. Argentina e Venezuela somam 46% do total.

a Guerra Fria voltou a esquentar, marcando o fim da *détente*²¹². Em essência, a política externa brasileira manteve o pragmatismo responsável e a linha de aproximação com o Terceiro Mundo e os países não alinhados²¹³. Surgiu a chamada “Diplomacia do universalismo”. No campo interno, sua ação foi executar o processo de abertura e redemocratização iniciado por Geisel.

Com o falecimento do general Perón e o golpe contra o governo de Isabelita Perón (1974-1976) as reuniões da Comissão Especial Brasileiro-Argentina de Coordenação (CEBAC) foram suspensas, freando o crescente clima de animosidade. Mas o cenário sul-americano foi alterado pela Guerra das Malvinas, entre abril e junho de 1982. Os Estados Unidos apoiaram abertamente a Inglaterra, enterrando a ideia de que um ataque contra um dos países das Américas seria considerado como um ataque contra todos. Assim, na prática, perdia validade o TIAR²¹⁴. A guerra contribuiu decisivamente para a aproximação do Brasil com a Argentina e para a construção de uma visão mais voltada para dentro da região. Apesar de haver declarado neutralidade no conflito, o Brasil prestou apoio à Argentina, “concedendo-lhe ajuda material e militar durante a disputa pelo direito da soberania das Ilhas” (GRANATO, 2014, p.62).

O caso Itaipu-Corpus prolongou-se até outubro de 1979, quando finalmente os presidentes Figueiredo, Stroessner e Jorge Rafael Videla (1976-1981) assinaram o histórico Acordo Tripartite²¹⁵. Segundo Alfredo da Mota Menezes, “o mais espetacular resultado

²¹² Vizontini (Op.cit., pp.61-63) cogita que “a reestruturação do capitalismo mundial eliminava grande parte do espaço existente para um projeto de desenvolvimento e inserção internacional relativamente autônomo de um país do porte geográfico, populacional e econômico do Brasil. Literalmente, o ‘império contra-atacou’... A maneira como foi articulada e executada a derrota da Argentina e a implosão de seu regime militar reforçaram a percepção do governo e da diplomacia brasileira de que estava se processando uma rearticulação do sistema internacional fortemente negativa para a autonomia dos países de porte médio do Terceiro Mundo”.

²¹³ Fiori (2011, p.27-28) afirma que a “crise econômica dos anos 1980 e o fim do regime militar desativaram esse projeto que foi completamente engavetado em 1990, quando o Brasil voltou a alinhar-se com os Estados Unidos e sua ideologia da ‘globalização liberal’ e com seu projeto de criação da ALCA”. Trataremos deste tema mais adiante.

²¹⁴ Em 2012, Bolívia, Equador, Nicarágua e Venezuela anunciaram que abandonariam o TIAR. As chancelarias dos quatro países consideram que o tratado perdeu legitimidade e teor. Quiçá porque, na prática, o acordo não serve para nada, o Brasil opta por tratá-lo com indiferença.

²¹⁵ O projeto hidrelétrico Corpus Christi surgiu nos anos 1970, com a finalidade de construir uma usina nas proximidades das cidades de Posadas (Argentina) e Encarnación (Paraguai). Com a crise dos anos 1980, o plano foi engavetado por falta de recursos. Nos anos 1990, diante da proposta de retomá-lo, houve um referendo na província de Misiones e 88,6% dos votantes optaram pelo rechaço à obra. Atualmente, existe uma nova proposta de construir a represa mais ao norte, entre Corpus (Argentina) e Hohenau (Paraguai). A visão

daquele encontro é que, pela primeira vez, foi assinado um memorando de entendimento entre o Brasil e a Argentina em que era previsto que todos os assuntos que interessavam a ambas as nações seriam discutidos em uma comissão especial” (BARROS, 2012, p.15). Sem dúvida, o tratado marcou o início de uma nova etapa.

Os anos 1980 começaram marcados pela criação da Associação Latino-americana de Integração (ALADI), também em Montevideu. Ao contrário da ALALC, que buscava o livre-comércio como meta, a nova estrutura previa a construção do processo de forma paulatina, gradual, flexível e no longo prazo. Leonardo Granato (2014, p.56) explica que

A ALADI persegue a criação de um mercado comum, não por meio de uma grande área de livre comércio latino-americana, mas sim a partir de acordos de complementação econômica de caráter reduzido. Assim, é possível que coexistam, na região, processos de integração de diferentes composições, alcances e velocidades.

Em 1981, o general brasileiro Golbery do Couto e Silva rearticulou a ideia de que na configuração geopolítica da América do Sul existiam cinco áreas continentais. No caso de nosso estudo, o mais pertinente é fazer referência à “Área Geopolítica Continental de Soldadura”, integrada pelo Paraguai, a Bolívia e os estados brasileiros de Mato Grosso e Rondônia (FREITAS, 2004, pp.49-50). Mais de trinta anos antes, em 1946, no livro “*Una obra y un destino*”, o diplomata boliviano Alberto Ostria Gutiérrez (1897-1967) já havia falado em termos muito parecidos e inclusive utilizado a expressão “soldadura”²¹⁶. O general chileno Augusto Pinochet (1978), bastante influenciado pelas ideias de Couto e Silva, também escreveu sobre a região:

Pela sua situação relativa na América do Sul não tem função isoladora, mas, ao contrário, de atração, articulação e soldadura entre os países que a rodeiam. Pela sua configuração, poderia ser comparada a um gigantesco imã que une as peças do conjunto e que se deixasse de atuar desmoronaria desarticulando-se²¹⁷.

fragmentada do aproveitamento da bacia gerou a interpretação de que Itaipu comprometeu a construção de Corpus. Mas caso o aproveitamento da bacia seja visto como um todo, as conclusões são distintas.

²¹⁶ Segundo este autor, “situada en el centro de la América Meridional, cabecera de los tres grandes sistemas hidrográficos – Amazonas, Plata y Pacífico – nexos entre dos océanos, limítrofe de cinco naciones, obligado paso de norte a sur y de este a oeste, la geografía impone a Bolivia, no una función aisladora y de aislamiento, sino de atracción, de articulación, de unión, de soldadura entre los países que le rodean”.

²¹⁷ O geógrafo boliviano Jaime Mendoza (1874-1939), no livro “El macizo boliviano”, de 1935, teve grande influência ao desenvolver ideias que relacionavam o território retalhado com a fortaleza cultural do país. O intelectual descreveu o maciço desta maneira: “Hemos llamado Macizo de Charcas y por extensión Macizo Boliviano, a esa formidable expansión geográfica de los Andes sudamericanos que se halla en la parte céntrica de su recorrido de más de cuatro mil kilómetros por las costas del Pacífico. De ella dijimos que constituye el eslabón más grueso y pujante de cuantos integran la cadena andina, dilatándose al oriente hacia el corazón de Sudamérica, cual si quiera darse de mano con el macizo del Brasil”.

Desde a década de 1970, baseado na teoria do “*Heartland* sul-americano”, anteriormente mencionada, também houve imenso esforço para a viabilização do cerrado brasileiro como espaço produtivo. A transformação destes terrenos foi feita com pesquisas e grandes avanços tecnológicos no campo agropecuário. Isto se deve, sobretudo, à criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 1973. Paralelamente, foram promovidos grandes empreendimentos na região, estimulados pelo Estado via concessão de créditos e benefícios fiscais. Foram instituídos inúmeros fundos de fomento para a aquisição de máquinas e equipamentos industriais. As construções da rede de transportes (ferrovias e estradas vicinais), saneamento e energia elétrica, assim como de estruturas como silos, usinas, armazéns, frigoríficos, redes de irrigação e mecanização agrícola também contribuíram para essa expansão da fronteira agrícola. Aos poucos, houve um melhor conhecimento das riquezas do Pantanal e das possibilidades de utilização da rica bacia do rio Paraguai²¹⁸.

Nos anos 1980, as ações do Brasil no campo externo foram bastante promissoras e representaram o resgate de um projeto integracionista e autonomista. Granato (Op.cit., p.62) chama a atenção para os três encontros presidenciais ocorridos entre 1980 e 1983, com a finalidade de tratar assuntos estratégicos como o nuclear, o hidrelétrico e o militar. Sombra Saraiva (1995, p.41) recorda que:

A chamada “superação das controvérsias” com a Argentina em torno da questão do aproveitamento dos rios e da energia, a alvorada democrática na região e o apoio brasileiro à Argentina na questão das Malvinas, em 1982, foram passos fundamentais no desarmamento dos espíritos. A crise econômica dos anos 80, associada ao reinício da normalidade democrática, ajudou na construção de uma nova percepção mais realista para a integração regional na América Latina.

Em novembro de 1985, em um ato transcendental, foi inaugurada a Ponte Internacional da Fraternidade “Tancredo Neves”, entre Puerto Iguazu, na Argentina, e Foz do Iguaçu, no Brasil. Os países já estavam sob as Presidências de José Sarney (1985-1990) e Raúl Alfonsín (1983-1989). Na ocasião foi assinada a Declaração de Iguaçu, que aprofundava bastante as relações binacionais²¹⁹. Granato (Op.cit., p.67) recorda que a aliança tinha como propósito

²¹⁸ Atualmente, o Centro-Oeste concentra a maior produção nacional de diversos produtos, como grãos e bovinos. Em 2007, entre os estados que compõe a região Centro-Oeste, somente o Mato Grosso não possuía um Índice de Desenvolvimento Humano elevado. Os demais, Goiás, Mato Grosso do Sul e o Distrito Federal, apresentaram índices acima da média nacional.

²¹⁹ Na visão de Calixtre e Barros (2011, p.181), “a redemocratização congregou dois projetos historicamente concorrentes: o resgate do nacional-desenvolvimentismo, pelo avanço das reformas estruturais, com vistas à

Aumentar o poder político e a capacidade de negociação de ambos os países na ordem internacional, através da institucionalização do sistema de consultas bilaterais; alcançar o máximo de autossuficiência possível em matérias-primas essenciais, insumos e bens de capital, substituindo o dólar americano como moeda de intercâmbio; e intensificar a cooperação científico-tecnológica em setores de ponta, biotecnologia, energia nuclear, informática, dentre outros.

Ampliava-se constantemente a afinidade entre os dois mandatários e seus projetos de inserção internacional mais autônoma. Em poucos meses foi ativada a Comissão Mista de Alto Nível de Cooperação e Integração Econômica Bilateral, que elaborou a “Ata para a Integração Argentino-Brasileira”, criando o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), em julho de 1986. O documento, que explicitava uma “perspectiva política comum” e um “esforço de solidariedade e confiança mútuas”, continha doze protocolos, aumentados para 24 até 1989²²⁰. Ainda segundo Granato (Op.cit., p.68),

O PICE seria gradual, flexível e equilibrado, aderindo ao princípio de tratamento especial e diferenciado, com vistas a evitar uma especialização das economias em setores específicos, de estimular a integração intrassetorial, de favorecer um equilíbrio progressivo, quantitativo e qualitativo do intercâmbio por grandes setores e por segmentos através da expansão do comércio entre os dois países, de perseguir a modernização tecnológica²²¹.

Não tardou muito para que, em novembro de 1988, fosse assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, que resgatou “critérios originais de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria” para o processo de integração (GRANATO, Op.cit., p.70). O autor recorda a prioridade dada para

democratização da riqueza; e as reformas liberais, via desmonte do Estado nacional-desenvolvimentista, com redirecionamento do capitalismo industrial para o novo padrão de acumulação financeira e especialização relativa na produção de *commodities*, em diferentes graus de profundidade”.

²²⁰ Os protocolos eram os seguintes: Nº 1: Bens de capital, Nº 2: Trigo, Nº 3: Complementação de abastecimento alimentício, Nº 4: Expansão do Comércio, Nº 5: Empresas binacionais, Nº 6: Assuntos financeiros, Nº 7: Fundo de inversões, Nº 8: Energia, Nº 9: Biotecnologia, Nº 10: Estudos econômicos, Nº 11: Informação imediata e assistência recíproca em casos de acidentes nucleares e emergências radiológicas, Nº 12: Cooperação aeronáutica, Nº 13: Siderurgia, Nº 14: Transporte terrestre, Nº 15: Transporte marítimo, Nº 16: Comunicações, Nº 17: Cooperação nuclear, Nº 18: Cultural, Nº 19: Administração pública, Nº 20: Moeda Comum, Nº 21: Indústria automotriz, Nº 22: Indústria alimentícia, Nº 23: Regional fronteiro, Nº 24: Planejamento econômico e social (GRANATO, 2014, pp.67-68).

²²¹ Apesar da complexa conjuntura econômica internacional, que refletia as “sistemáticas oscilações nos tipos de câmbio e a falta de sucesso dos planos heterodoxos de estabilização econômica”, Granato (2014, p.70) faz referência aos resultados exitosos tais como: “a cooperação no campo da indústria aeronáutica, entre a Força Aérea Argentina, o Ministério da Aeronáutica do Brasil e a Empresa Brasileira de Aeronáutica; a criação da Escola Argentino-Brasileira de Informática; o desenvolvimento biotecnológico conjunto entre as áreas de hormônios vegetais, vacinas animais, cultivo de tecidos e plantas e manipulações genéticas com embriões animais; a criação do Centro Argentino-Brasileiro de Biotecnologia e a Escola Biotecnológica binacional; a unidade monetária argentino-brasileira (também denominada ‘gaúcho’), dentre outros”.

A harmonização das demais políticas necessárias para a formação de um mercado comum - políticas aduaneiras, de comércio interno e externo, agrícola, industrial, de transporte e comunicações, de cunho científico e tecnológico, bem como a coordenação das políticas fiscal, cambiária e de capitais - através de acordos específicos²²².

Dando continuidade à posição brasileira contrária à presença militar estadunidense na região, o presidente Sarney promoveu a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)²²³, em 1986. A integração exercia um papel importante e crescente, inclusive ganhando expressão e forma constitucional. O Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 determina que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. No mesmo ano, o projeto imediato passou a incluir a Argentina e o Uruguai por meio de comissões mistas. Barros e Ramos (2013, p.10) consideram que esta articulação embrionária do MERCOSUL consolidou a América do Sul na agenda da política externa brasileira²²⁴.

A crise da dívida externa e as intervenções dos Estados Unidos em países da América Central e do Caribe (Nicarágua, El Salvador, Panamá e Granada) também promoveram um impulso de solidariedade latino-americanista²²⁵. Isto levou o governo brasileiro, já em 1984, a apoiar o Grupo de Contadora (México, Panamá, Colômbia e Venezuela), taxativamente contrário à ingerência dos *Marines*. Poucos meses depois, o Brasil passou a fazer parte do Grupo de Apoio à Contadora (junto com Argentina, Peru e Uruguai)²²⁶. Veremos como a

²²² Também foi prevista uma Comissão Parlamentar Conjunta. Em 2005, foi aprovado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL e, em dezembro de 2006, os Paramentos nacionais dos Estados membros ratificaram o referido Protocolo (GRANATO, 2014, p.152).

²²³ O ZOPACAS estimula a cooperação e a manutenção da paz e da segurança no Atlântico Sul, buscando impedir a presença militar de terceiros países (BROZOSKI, 2013, p.87). Os membros adotam políticas de cooperação econômica, comercial, científica e técnica. Além da Argentina, do Brasil e do Uruguai, a organização inclui 21 países da costa ocidental da África.

²²⁴ Houve dois chanceleres durante o governo Sarney. O primeiro foi Olavo Setúbal (1985-1986), dono do banco Itaú e prefeito indicado de São Paulo durante a ditadura militar. O segundo, o empresário Abreu Sodré (1986-1990), um dos fundadores da União Democrática Nacional (UDN), membro da Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e governador indicado do estado de São Paulo nos “anos de chumbo”. Em 1986, o Brasil restabeleceu relações diplomáticas com Cuba.

²²⁵ Quatro trabalhos contribuem de forma especial para a interpretação da crise da dívida externa no Brasil e na América Latina: Furtado (1983), Souza (1984), Castro (1986) e Griffith-Jones & Sunkel (1990). O primeiro dos autores afirma: “Parafrazeando alguns de nossos economistas de direita, que sempre veem falácias em todo raciocínio que leva em conta as gritantes injustiças sociais, características de nosso país... [apresentarei] cinco proposições cuja falsidade pode ser facilmente demonstrada”.

²²⁶ Machado (2012, p.67) lembra que “com a recusa estadunidense de utilizar o TIAR para defesa do continente durante o conflito das Malvinas, em 1982, ficaram patentes as assimetrias e anomalias insuperáveis do

união destes dois conjuntos daria origem ao “Grupo do Rio”, em 1986, naquele então o único fórum político exclusivamente latino-americano no continente²²⁷.

No entanto, como veremos a seguir, o cenário se transformará profundamente a partir da ocorrência de um dos acontecimentos mais importantes do século XX: o fim da União Soviética. Como resultado direto deste processo, houve uma nova mudança de orientação na política externa do Brasil. As seguintes considerações do então presidente José Sarney (2010, pp.263-265), vinte anos depois da criação do MERCOSUL, são elucidativas da situação:

As coisas iam bem. Desenhamos um plano geral de mecanismos bilaterais com vistas ao grande projeto: comissões parlamentares que acompanhassem as decisões, representantes da sociedade civil, um banco de compensações e até uma moeda comum, o gaúcho... Nossa visão não era somente a de uma união aduaneira, mas a de um mercado comum, onde nos vacinaríamos contra as assimetrias. Pretendíamos trabalhar por setores até chegar à totalidade da economia... Mas nos equivocamos no processo de integração quando, em julho de 1990, Brasil e Argentina assinaram a Ata de Buenos Aires, decidiram mudar os rumos e, em vez de focalizar o mercado comum, priorizaram o desenvolvimento de uma área de livre comércio e de uma união aduaneira em um prazo de cinco anos... A abordagem de integração setorial foi abandonada.

A expressão proferida por Granato (Op.cit., p.68) reflete, de maneira clara e concisa, a força das novas ideias pós-1990: “Não houve tempo para mais nada”.

3.4- A Era dos normais e a resistência brasileira

A conjuntura internacional havia mudado de forma significativa com a chamada “restauração conservadora” liderada pelos Estados Unidos, de Ronald Reagan (1981-1989), e custodiada pelo Reino Unido, de Margaret Thatcher (1979-1990). O período representou a reafirmação da hegemonia americana, com a sua fortaleza baseada especialmente no poder militar e no dólar²²⁸. O novo momento, que caracterizaria a segunda onda de regionalismo,

regionalismo continental e, assim, com a ilegítima intervenção na Revolução Sandinista, o Grupo de Contadora e, a partir de 1986-1987, o Grupo do Rio, converteram-se nas principais instâncias de concertação regional para temas de segurança”.

²²⁷ Com base na mesma origem, foi criada a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em 2010. Para Barros & Ramos (2013, p.18), “a consolidação, defendida pela política externa brasileira, de uma integração por escalas por meio de círculos concêntricos representados pelos blocos MERCOSUL – UNASUL – CELAC. Antes do que competirem entre si, esses blocos representam esforços diferentes em escopo e objetivos e complementam-se ao consolidar a política de defesa da integração na região”.

²²⁸ Ver Fiori (2001a) e Tavares (1985).

tinha como bandeiras o livre-comércio e um Estado com funções produtivas limitadas²²⁹. O pensamento hegemônico difundia a ideia de que a ampliação dos fluxos de comércio e a especialização das economias de acordo com as suas vantagens comparativas estáticas proporcionariam o desenvolvimento generalizado dos países.

Em novembro de 1989, há 25 anos, a queda do muro de Berlim já apontava a vitória dos Estados Unidos na Guerra Fria. Com a “abertura” econômica e política de Mikhail Gorbachev e o fim da União Soviética, dois anos depois, o feito era incontestável. Bastou que a bandeira vermelha com a foice e o martelo fosse arriada pela última vez no Kremlin, em dezembro de 1991, para que se impusesse a contundente supremacia dos Estados Unidos. A partir daquele momento, um mundo de adereços fosforescia em cores *neon*, ao som de *Madonna*, *Michel Jackson* e *New Kids on the Block*²³⁰.

Foram os tempos de um “pensamento único”, ditado desde Washington. Havia, supostamente, apenas uma perspectiva para todos os países e povos do mundo: trilhar o caminho da democracia liberal, assumir o livre mercado, abrir a economia nacional e desistir de qualquer Projeto Nacional de desenvolvimento econômico e social²³¹. Com o fim da bipolaridade e da contestação ao capitalismo, tendeu a prevalecer fortemente a ideia de fim da própria história. A única superpotência que restou impunha uma presumível vitória dos mercados sobre o Estado, o planejamento, as regulações, o intervencionismo e o populismo²³².

Com isso, finalmente, todos deveriam admitir que o capitalismo neoliberal fosse natural e definitivo e que nada poderia deter o irresistível avanço do poder estadunidense. Nas telas, brilhavam estrelas do quilate de *Chuck Norris*, *Sylvester Stallone*, *Charles Bronson* e *Arnold Schwarzenegger*. Na política, havia chegado a hora do estadunidense George Bush, do

²²⁹ Vale destacar a forte redução dos gastos públicos em infraestrutura e a privatização de rodovias, portos e ferrovias. Além disso, a indústria naval foi desmantelada. Ver André da Paz (2011).

²³⁰ Consideramos oportuno ressaltar, no entanto, que a queda da URSS não representou, de nenhuma maneira, a derrota do socialismo. A queda da URSS representou a derrota do socialismo na URSS. Apesar de a vertente anti-stalinista ser hegemônica, consideramos que a queda da URSS em 1991 iniciou exatamente em 1953 com a morte de Josef Stálin. Ou seja, o naufrágio de 1991 teria representado o colapso de um “socialismo de mercado” e o fracasso da tentativa de construção do socialismo sem planejamento, sem intervenção estatal e sem efetiva participação popular.

²³¹ No bojo deste processo, convinha a interrupção dos dois últimos processos ditatoriais vigentes na América do Sul. Em fevereiro de 1989 caiu Alfredo Stroessner. Em março de 1990 foi a vez de Augusto Pinochet.

²³² “Naquele momento, parecia que a região tinha apenas um destino, qual seja, sua adaptação à hegemonia do mercado” (LIMA & COUTINHO, 2007, p.26).

russo Boris Yeltsin e do polonês Lech Wałęsa. Na América Latina, os donos do poder eram Carlos Salinas de Gortari (presidente do México, entre 1988 e 1994), Fernando Collor de Mello (presidente do Brasil, entre 1990-1992), Carlos Menem (presidente da Argentina, entre 1989-1999) e Alberto Fujimori (presidente do Peru, entre 1990-2000).

Fiori (2001a, p.40) aponta que

La abrumadora hegemonía de las ideas liberales y el debilitamiento temporal de los estructuralistas, marxistas y nacionalistas fueron responsables por el encogimiento del debate intelectual, que ha quedado reducido al seguimiento de corto plazo de las políticas de privatización, desreglamentación y estabilización macroeconómica. Ese estrechamiento de las ideas ha acompañado la reducción del margen de maniobra de los Estados que adhirieron al programa de liberalización global y quedaron, al mismo tiempo, prisioneros de la camisa de fuerza creada por sus propias políticas liberales y por la fragilidad financiera de su nuevo modelo económico, cuyas restricciones externas no les daba espacio para el crecimiento rápido y sostenido, ni recursos fiscales para la expansión de infraestructura y para la sustentación de políticas sociales universales, capaces de detener el proceso de empobrecimiento de sus poblaciones.

Na América Latina, parte dos anos 1980 e todos os anos 1990 foram caracterizados pelo reinado das propostas neoliberais, que na perspectiva da integração foram chamadas de “Regionalismo Aberto” da CEPAL (1994) e “Novo Regionalismo” do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2003). A neo-CEPAL abandonou o argumento estruturalista, industrialista e desenvolvimentista. O elemento “novo” no tipo de inserção regional sugerido representa algo tão antigo como a perpetuação do subdesenvolvimento para os países sul-americanos. Parece evidente, pois, que uma proposta de integração desenvolvimentista deveria, ao contrário, insistir no processo de proteção das indústrias locais, de conexão das cadeias produtivas e de conformação de um forte mercado interno na América do Sul.

Com o colapso da bipolaridade abriu-se um período de profundas análises e calorosos debates sobre a nova conjuntura internacional. Houve um lapso curto no qual prevaleceu a ideia de um possível mundo unipolar, sob a liderança dos Estados Unidos, o grande vencedor da Guerra Fria. Ganhou elevadas proporções a fantasia que os liberais chamavam de “governo mundial”, mesmo que os fatos não indicassem um mundo de paz. A globalização não eliminou os Estados Nacionais. Pelo contrário, ampliaram-se desde a criação da ONU de 60 países para os quase 200 atuais. Ainda que todos não sejam Estados efetivamente soberanos, há um aumento das unidades com pretensões soberanas (FIORI, 2007). Note-se que só o desmantelamento da URSS gerou pelo menos 15 novas repúblicas.

Apesar da total supremacia estadunidense nos campos político, econômico, cultural,

ideológico, financeiro e militar, observou-se uma crescente conformação de blocos e polos de aglutinação de poder nas diversas regiões do planeta. Enquanto, em 1992, os Estados Unidos impulsionaram o Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA)²³³ e propuseram a construção de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio, desde o México até o Cone Sul, a Alemanha configurou a Comunidade Econômica Européia e enquadrou os demais países em torno de uma moeda comum, o Euro²³⁴. Por outro lado, o Japão ditou o ritmo da integração dos países asiáticos, sendo posteriormente acompanhado pela China, país que consolidou o seu crescimento e entrou com força no cenário asiático e mundial nos últimos 25 anos do século XX e nos primeiros 15 anos do século XXI.

A mudança no cenário internacional nos anos 1990 possibilitou a chegada dos presidentes Carlos Menem na Argentina e Fernando Collor no Brasil, ambos de forte inclinação neoliberal. Assim, o processo de integração ganhou outra perspectiva. O novo acordo assinado entre os dois países teve como objetivo central promover uma maior abertura comercial de suas economias, com um mecanismo de redução linear e automática das tarifas alfandegárias. A integração não se daria mais de maneira seletiva e setorial, conforme o plano anterior. Paraguai e Uruguai entraram nas negociações em 1991, quando foi assinado o Tratado de Assunção, com o compromisso de formar o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

Desta forma, em 1995, se estabeleceu uma área de livre comércio e foi instituída uma união aduaneira parcial, com uma Tarifa Externa Comum (TEC) em relação aos demais países que não são membros²³⁵. Guimarães (2008) considera que o bloco surgiu como um projeto

²³³ Os membros do NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) são Canadá, Estados Unidos e México. Para Calixtre e Barros (2010), “a Cúpula de Brasília (2000) marca as divergências entre a América do Sul e o NAFTA, consolidando a transição para o conceito de América do Sul como espaço de integração regional. A recusa do México em fortalecer o bloco latino-americano deixou evidente, em sentido real e simbólico, que o caminho da integração regional, visto a partir do Brasil, passava pela América do Sul, em vez de por toda a América Latina”.

²³⁴ Medeiros (2010, p.89) expõe os dois tipos de regionalismo, o antigo ou fechado e o novo ou aberto: “El proceso de regionalización en Europa ha seguido dos proyectos muy diferentes. El primero, que se desarrolla en los años justo posteriores a la finalización de la II Guerra Mundial, está guiado por un progresismo social y económico. El segundo se concretiza en un proyecto de integración neoliberal concentrado en torno al Sistema Monetario Europeo (SME) y se consolida con el tratado de la Unión Europea de 1993 (Tratado de Maastrich)”.

²³⁵ Costa (2003, p.112) defende “a conformação de um mercado comum na América do Sul provido de um único e mesmo sistema aduaneiro protecionista, que garanta o desenvolvimento da indústria regional, para suprir, ao máximo possível, as necessidades regionais”. O MERCOSUL estabeleceu acordos parciais de livre comércio com o Chile (1995), a Bolívia (1996), a Venezuela, o Equador e a Colômbia (2004), e o Peru (2005). Segundo Veiga e Rios (2007), o MERCOSUL seria uma união aduaneira imperfeita, visto que apenas 10% das

plenamente enquadrado pela concepção do “Consenso de Washington”, do livre comércio como instrumento único e suficiente para a promoção do desenvolvimento, a redução das desigualdades sociais e a geração de empregos. No entanto, mesmo assim, “o processo de integração sul-americano assumiu laços próprios de interdependência e construiu um caminho alternativo à aparentemente inelutável integração com os Estados Unidos” (CALIXTRE & BARROS, 2010, p.450).

Na opinião de Moniz Bandeira (2009, p.2),

O processo de integração entre o Brasil e a Argentina, iniciado em 1985-1987 pelos presidentes Alfonsín e Sarney, não visava apenas a formação de simples união aduaneira. Tinha também objetivo político e estratégico. A perspectiva era a de que a Argentina e o Brasil constituíssem um pólo de gravitação na América do Sul, núcleo de um futuro mercado comum, fundamento para a formação de um Estado supranacional. Este aspecto foi, de certo modo, eclipsado pelo Tratado de Assunção, que os governos de Fernando Collor e Carlos Menem celebraram em 1991, instituindo o MERCOSUL, marcado, entretanto, pelo vezo livre-cambista e neoliberal, dominante àquele tempo.

O binômio Desenvolvimento-Autonomia começou a murchar. Os projetos de desenvolvimento foram abandonados e a ideia de autonomia inclusive tornou-se antiquada. Além disso, Collor e Menem desvirtuaram a perspectiva político-estratégica de integração e passou a imperar a apologia do anti-desenvolvimento e da anti-autonomia. Para Vizentini (2010, p.5), “no contexto do Consenso de Washington, a noção de projeto, interesse ou soberania nacional foi largamente abandonada e o culto ao americanismo caricatural renasceu tardiamente, diante de uma abertura considerada ‘inevitável’ e a promessa da inclusão à modernidade”. O autor fala em “encolhimento diplomático” e “internacionalização passiva”. Também para Hirst (2006, p.110), o Brasil abdicou de um projeto de afirmação nacional.

O governo de George Bush (1989-1993), que tinha como secretários de Estado o general Colin Luther Powell e de Defesa o empresário Richard “Dick” Cheney, não perdeu tempo²³⁶. Já em 1990 foi lançada a Iniciativa para as Américas (IA), buscando uma Zona

importações do bloco são regidas por uma tarifa externa comum. Em agosto de 2010, os quatro países membros chegaram a um acordo para eliminar a cobrança de dupla tributação da TEC (RITTNER, 2010).

²³⁶ Cheney foi um alto executivo da KBR, subsidiária da Halliburton, entre 1995 e 2000. Esta megaempresa é uma das maiores do mundo em prestação de serviços de engenharia em campos petrolíferos. Possui mais de 60 mil empregados em mais de 80 países. Depois de abandonar a função, Dick Cheney tornou-se vice-presidente dos Estados Unidos, no governo de George W. Bush (2001-2009). Com a invasão do Iraque, em 2003, e a derrubada do seu governo nacionalista e popular, os contratos da empresa KBR no país ultrapassam os US\$ 39 bilhões. Algumas fundações analisam a estratégia dos Estados Unidos de privatizar os gastos militares, desde o superfaturamento com latinhas de Coca-Cola e o abastecimento de drogas na linha de frente, até a contratação de mercenários para “trabalho sujo”. Ver “*The Bush League of Nations*” e “*Corporate Mercenaries Report*”.

Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC). Em julho do mesmo ano, seguindo os passos de criação do MERCOSUL, com o Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº14, os presidentes do Brasil e da Argentina decidiram reduzir o prazo para implantação do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, no qual prevaleciam “critérios originais de gradualidade, flexibilidade, equilíbrio e simetria”. O que era um meio se transformou em um fim. E, assim, o objetivo supremo passou a ser criar uma Área de Livre Comércio até dezembro de 1994, com reduções tarifárias até a alíquota zero e com anulação das barreiras não tarifárias sobre a totalidade dos bens.

Em 1991, foi assinado o Tratado de Assunção, formalmente chamado de ACE nº18. Tratava-se, na prática, da eliminação e da desarticulação das proteções tarifárias, fundamentais para enfrentar o problema das assimetrias. Entendemos, por este motivo, que as assimetrias dentro do MERCOSUL são sequelas da acelerada integração comercialista promovida no início dos anos 1990, contrariando rotundamente o plano estratégico desenhado na década anterior pelos governos de Alfonsín e Sarney. Granato (2014, p.75-6) recorda que este neo-MERCOSUL seria

Um programa de liberalização comercial progressivo, linear e automático; da eliminação das barreiras não tarifárias; da desarticulação gradual das listas de exceções; dos compromissos de avançar na coordenação das políticas macroeconômicas; da intenção de elaborar uma tarifa externa comum; da coordenação de posições em foros econômicos comerciais regionais e internacionais, bem como da harmonização das legislações nacionais em diversas temáticas com vistas à facilitação dos negócios e a livre circulação de bens e fatores produtivos.

Portanto, ao observar o plano original do MERCOSUL, dos anos 1980, e as novas diretrizes executadas nos anos 1990, nota-se que o bloco constituído não foi criado para promover o desenvolvimento e a autonomia dos seus membros. Guimarães (2012, p.12-3) ressalta que “existia a convicção nos governos Menem, Collor, Rodríguez [Pedotti] e Lacalle de que a execução do Consenso de Washington, isto é, desregulamentação, privatização, abertura ao capital estrangeiro e remoção das barreiras ao comércio, seria suficiente para promover o desenvolvimento econômico e social”.

Vizentini (2010, p.5-6) reforça a mesma ideia:

A cooperação Brasil–Argentina foi transformada, pela equipe da ministra da Economia Zélia Cardoso de Mello numa integração que incluía o Uruguai e o Paraguai, países que praticavam tarifas externas muito baixas, com o objetivo de acelerar a redução das nossas... O prazo inicial dos acordos Sarney-Alfonsín foi reduzido quase pela metade.

Esta guinada significava a suspensão de um processo gradual, flexível, equilibrado e simétrico. Em outras palavras, o neoliberalismo inviabilizou o processo de integração complexo e profundo ao priorizar a ideia de livre comércio. Esta é mais uma herança dos anos 1990. Assim como na Europa, a nova onda de integração comercialista entorpeceu o processo em marcha e potencializou as assimetrias ao invés de permitir a continuidade das iniciativas que buscavam desconstruí-las²³⁷.

E Cervo (2003, p.15) aponta que

Em 1989-90 elegeram-se presidentes neoliberais em todos os grandes Estados da América Latina e os monetaristas, de formação norte-americana em sua grande maioria, alojaram-se nos postos decisórios... A corrente de pensamento monetarista de matriz neoliberal reforçou-se quando a própria CEPAL fez autocrítica. Ela adaptou seu pensamento, cedendo às circunstâncias imperantes e formulando a doutrina do regionalismo aberto, uma versão mais inclinada para o lado do neoliberalismo do que do estruturalismo desenvolvimentista²³⁸.

O autor continua:

Desencadeava-se, desse modo, nova onda, que tomou vulto com o fim da União Soviética e o colapso do socialismo real. Penetrou a América Latina pela via do pensamento monetarista e do regionalismo aberto da CEPAL. Os neocepalinos propunham uma simbiose, combinando abertura ampla da economia, requerida pela globalização, com integração bilateral ou regional, feita de preferências comerciais por modo a controlar eventuais efeitos negativos da abertura (Op.cit., p.17).

Já Lima e Coutinho (2005, p.3) explicam que “o Novo Regionalismo está associado à queda do socialismo e à adoção generalizada da agenda neoliberal a partir do assim chamado Consenso de Washington. Ele se caracteriza pela formação de áreas de livre comércio, uniões aduaneiras e mesmo pela integração monetária”. A ofensiva liberalizante dos Estados Unidos prosperou entre seus vizinhos imediatos. As tratativas levaram à adoção do Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (TLCAN ou, em inglês, NAFTA), com o Canadá e o México.

²³⁷ A padronização de políticas econômicas por parte do Banco Central Europeu engessa os países menores e a moeda comum cria permanentes constrangimentos financeiros. Os fundos de compensação mostraram-se totalmente insuficientes para nivelar as pequenas economias turísticas e produtoras de azeitonas da Europa com a potência industrial alemã. A denominação preconceituosa dos “PIGS” (Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha) expressa de forma cabal esta complexa realidade. O processo de integração neoliberal avançou de forma muito mais lenta na América do Sul, evitando que se repetisse por aqui a atual situação da Europa. As assimetrias já são suficientemente grandes para que, além disso, o Real se tornasse a moeda dos demais e para que houvesse um Banco Central Sul-americano com sede no Rio de Janeiro, ditando as taxas de juros, os gastos fiscais e as políticas tributárias dos vizinhos. Por tanto, a experiência europeia ensina que o processo deve avançar por outros caminhos.

²³⁸ Corazza (2006, p.138) lembra que, “na metade dos anos 1990, o conceito de ‘Regionalismo Aberto’, além de pretender colocar-se na esteira evolutiva do pensamento histórico estruturalista da CEPAL, certamente introduziu rupturas, ao se inspirar nas novas versões do pensamento neoclássico, sempre criticado historicamente pela própria CEPAL”.

Em dezembro de 1993, em entrevista sobre a entrada em vigência do acordo, o vice-presidente dos Estados Unidos Albert Arnold “Al” Gore Jr. sequer disfarçou seu contentamento ao comparar o tratado com a aquisição dos territórios da Louisiana, em 1803, e do Alasca, em 1867. Em 1994, em Miami, já no governo de William “Bill” Jefferson Clinton (1993-2001), a proposta de Zona Hemisférica de Livre Comércio foi retomada.

Então, como vimos, depois do fim da bipolaridade, consolidou-se a chamada segunda onda dos processos de integração e prevaleceu uma forte tendência à formação de blocos econômicos regionais, com perspectiva liberal e comercialista, em torno dos Estados Unidos, da Alemanha e da China e do Japão. Neste sentido, Lima e Coutinho (2006, p.2) lembram que “os acordos de livre comércio possibilitaram duas novidades no campo da cooperação internacional: a distância geográfica deixou de ser impeditiva de colaboração comercial; e formaram-se áreas de livre comércio com grandes assimetrias entre os parceiros”.

Ao longo dos anos 1990, foi amadurecendo a lenta mudança de enfoque da política externa brasileira da América Latina para a América do Sul. Há alguns elementos que servem de suporte para interpretar esta virada. O principal deles é a definitiva rendição do México aos propósitos de Washington. Depois de ter mantido uma postura altiva e soberana durante décadas, tornando-se referência para a região, o país dos astecas sucumbiu diante da imensa força do NAFTA²³⁹. Para Moniz Bandeira (2005),

A ideia da América do Sul foi a que pautou desde o século XIX a política exterior do Brasil. O entendimento era de que havia duas Américas, distintas não tanto por suas origens étnicas ou de idiomas, mas pela geografia, com implicações econômicas e políticas, dado que o México e os países da América Central e Caribe estavam na órbita dos Estados Unidos. Essa proximidade torna o México dependente dos Estados Unidos, que absorvem mais de 90% do seu comércio e seus emigrantes legais e ilegais, cujas remessas de dinheiro constituem importante fonte de divisas. Os interesses do Brasil e do MERCOSUL são, portanto, distintos dos interesses do México, o que torna sem consistência geoeconômica e geopolítica o conceito de América Latina sacramentado após a II Guerra²⁴⁰.

²³⁹ Para o economista mexicano Alejandro Alvarez Béjar (2013, p.67), a proposta de “Mercado Común Energético de América del Norte”, surgida já em 1973, diante da crise do petróleo, culminou em 2014, com as “reformas” que “flexibilizam” o papel do Estado dentro das poderosas estatais Petróleos de México (PEMEX) e Comissão Federal de Eletricidade (CFE). As maquiladoras, promovidas desde os anos 1980, se consolidaram. O México é hoje o único país latino-americano que exporta principalmente produtos manufaturados. No entanto, não há motivos para celebrar esta façanha, pois se tratam de bens apenas montados no país. As maquilas importam, em média, 97% dos insumos utilizados e remetem grande parte do excedente às casas matriz nos Estados Unidos. Além disso, mantém péssimas condições de trabalho e remuneração.

²⁴⁰ Em outro texto, o mesmo autor lembra que “o México aceitara a subordinação aos Estados Unidos e estava a concorrer para a desarticulação política dos países do Terceiro Mundo nas negociações econômicas

Por um lado, Couto (2006, p.34) fala em um processo de “enfraquecimento do conceito balizador do modo de inserção do Brasil nas relações internacionais... A América Latina passa a ser vista como um conceito equivocado”. Desta perspectiva, a perda do México representava a pulverização da referência brasileira²⁴¹. Jaguaribe (2008, pp.329-334) afirma que a criação do NAFTA equivale ao “fim da América Latina”. Sem o México, parte da América Central e do Caribe, economias faceiras com os tratados de livre comércio com os Estados Unidos, a política externa brasileira precisava de uma base mais concreta²⁴².

Para Araujo (2011, p.4), além deste, há outros dois pontos que contribuíram para estimular a transição da política externa brasileira em direção à América do Sul. Um deles seria a interpretação, por parte do Brasil, de que a região deveria ser consolidada como uma “área estratégica para os interesses nacionais brasileiros e para a sua afirmação enquanto potência emergente”. O outro seria “o debate teórico, que questiona a semântica histórica do conceito de América Latina e a validade de sua utilização nas Ciências Humanas”.

No Brasil, em novembro de 1992, Collor, acusado de corrupção, foi fortemente pressionado por multitudinárias manifestações estudantis nas capitais e nas maiores cidades. O momento era de perplexidade. Diante do processo de *impeachment*, que seria sentenciado pelo Parlamento, Collor renunciou e tornou-se, assim, o primeiro de muitos os presidentes sul-americanos que começaram e não concluíram seus mandatos nos anos 1990. Depois de 30 anos sem eleger um presidente, os brasileiros viam o mandatário recém-eleito abandonar o cargo antes da metade do seu período.

multilaterais e regionais, e, reforçando as pressões internas neoliberais, tratou de atraí-los para a órbita dos Estados Unidos, temendo o isolamento do resto da América Latina” (BANDEIRA, 2008, p.27).

²⁴¹ Santos (2014, p.28) interpreta que “a queda do Muro de Berlim e o discurso da globalização e do ‘fim da história’ esvaziaram as dicotomias Leste-Oeste e Norte-Sul, e criaram um vácuo identitário para o Terceiro Mundo – que perdeu substância como conceito, cindido desde então em mercados (e não mais países ou nações) emergentes e outros que nem essa qualidade podem reivindicar. Com o estabelecimento do NAFTA, a América Latina perdeu ainda mais consistência, já que o México adquiriu uma identidade ambígua, que abalou a coerência interna da identidade latino-americana”.

²⁴² Paulo Nogueira Batista Jr. (2007, p.116) aponta que “como conceito político, a América Latina perdeu muito de sua relevância. O México e a América Central parecem ter caído irremediavelmente na órbita dos Estados Unidos. Não se pode contar com os mexicanos e os centro-americanos para a construção de um projeto de integração que se pretenda autônomo e soberano”. O NAFTA serviu para evitar a ALCA. Para List (Op.cit., p.78), “o único ganho verdadeiro que um homem pode obter do fato de ter sido ludibriado é aprender a não ser ludibriado pela segunda vez”.

Diante da situação de crise política e instabilidade, ocorreu o imprevisível: o governo de Itamar Franco (1992-1995) significou um marco para a virada brasileira rumo ao Sul²⁴³. Como veremos, sua importância foi ainda maior: contraditoriamente, ainda que na inércia da abertura promovida por Collor tenha executado as privatizações de importantes empresas estatais (como a Empresa Brasileira de Aeronáutica –Embraer e a Companhia Siderúrgica Nacional –CSN), possibilitou a criação de uma massa crítica que, nos próximos anos, teria a força de constranger e frear parcialmente o neoliberalismo de Fernando Henrique Cardoso²⁴⁴.

A gestão de Itamar representou um breve intervalo, ainda que muito representativo, na que poderíamos chamar de Política Externa Ornamental (PEO), vigente entre 1990 e 2000. Ao evidenciar os avanços do NAFTA, em outubro de 1993, o chanceler Celso Amorim reagiu rápido e propôs uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA)²⁴⁵. A iniciativa brasileira foi apresentada na VII Reunião de Cúpula do Grupo do Rio. Pouco tempo depois, os governos da Argentina e do Chile começaram a flertar com o tratado do norte.

No campo teórico, houve três contribuições do menemismo para as relações internacionais. Em primeiro lugar está o “Realismo periférico” de Carlos Escudé (1992), que nada tem a ver com o Realismo nem com os chamados realistas de periferia. Escudé foi assessor especial do chanceler argentino, o engenheiro e economista Guido di Tella, durante

²⁴³ Em sua posse, o presidente afirmou: “O mundo, depois da guerra fria, se organiza em grandes blocos regionais, que prenunciam uma sociedade política universal. Estamos participando do MERCOSUL, e sentimos salutar desafio diante da integração continental. Ao mesmo tempo em que avançamos na integração do Cone Sul, mantemos os nossos compromissos com o Pacto Amazônico. É o que nos determina a Constituição Federal em um dos seus dispositivos... A nossa participação na sociedade mundial prometida pelo novo milênio pressupõe a nossa própria integração. A associação com os países meridionais não será apenas a integração do Sul do País com o Sul do Continente, mas, sim, a integração do Brasil como um todo com seus vizinhos austrais” (FRANCO, 1992, p.14).

²⁴⁴ Entre outubro de 1992 e maio de 1993, Fernando Henrique exerceu a função de ministro das Relações Exteriores do Brasil. Entre maio de 1993 e março de 1994, foi ministro da Fazenda, contando com os serviços de André Lara Resende, Gustavo Franco, Pedro Malan, Pérsio Arida e Edmar Bacha, entre outros. Cervo (2003, p.18) afirma: “Pedro Malan, o ministro da Fazenda da era Cardoso, declarou que um país como o Brasil não poderia sonhar com projeto nacional, algo reservado apenas a grandes potências... A política exterior tornava-se conceito fora de moda, mero ornamento da ação do Estado, visto que não se lhe consignava mais a realização de interesses concretos. Por isso mesmo, durante a era Cardoso, o Itamaraty trocava amiúde de ministro ou mantinha por vários anos quem não manifestasse vontade forte ou pensamento próprio. As relações econômicas internacionais do Brasil, promovidas pelos estrategistas normais, encaminham a destruição do patrimônio nacional construído em sessenta anos de esforços”.

²⁴⁵ Os economistas Calixtre e Barros (Op.cit., p.184), técnicos do IPEA, recordam que “nesta maior aproximação com a região, a diplomacia brasileira substituiu, em seus discursos, o conceito de América Latina pelo de América do Sul. Esta inflexão teve grande impacto histórico, pois representou a primeira vez que a identidade regional foi, conscientemente, autoatribuída por estes países, ainda que em caráter defensivo, para proteger-se na ‘inevitável’ integração hemisférica livre-cambista”.

quase todo o período de Menem, entre 1991 e 1999. Sua teoria era um culto à submissão da periferia ao centro, um reforço à ideia de impossibilidade de um país como a Argentina assumir algum papel ativo e soberano dentro do Sistema Internacional. Esta conclusão foi assimilada por grande parcela da elite argentina.

Guimarães (2003, p.7) esclarece a proposta de Escudé:

Esta teoría considera que los países periféricos como Argentina, debido a la disparidad de fuerzas, solamente han perdido, y solamente continuarían perdiendo, en caso de que continuasen confrontando con Estados Unidos... La estrategia internacional más provechosa para esos países sería reconocer su inferioridad, alinearse irrestrictamente con las políticas americanas y adoptar con entusiasmo el modelo económico neoliberal. Esta estrategia permitiría a la Argentina evitar represalias y convertirse en un aliado preferencial de Estados Unidos en la región y recuperar su credibilidad internacional²⁴⁶.

Desta ideia de Escudé surgem outras duas, na mesma orientação. Uma partiu do economista Domingo Cavallo, chamado pelos nacionalistas de *Sunday Horse*, que durante a ditadura militar foi presidente do Banco Central da Argentina. No governo Menem, foi ministro das Relações Exteriores (1989-1991) e de Economia (1991-1996). Igualmente defendia que não se insistisse em caminhos alternativos e nem se tentasse rotas mirabolantes. A Argentina deveria ser um país “normal”²⁴⁷. Neste sentido, Cervo (Op.cit., p.16) explica que

Ser normal, na feliz expressão de Domingo Cavallo, significava dar cumprimento a esse conjunto de instruções. Ser normal converteu-se na aspiração de praticamente todos os governos latino-americanos a partir de 1989-1990. Competiam, aliás, entre si, nesse afã de ser normal, aplicando tratamentos de choque com evidente intuito exibicionista.

A terceira contribuição argentina para as teorias das relações internacionais durante os anos 1990 partiu do presidente Menem. Conclamou a união plena de interesses entre a Argentina e os Estados Unidos, no melhor estilo Juracy Magalhães: o que é bom para eles é bom para nós. O mandatário argentino foi além e defendeu as chamadas “relações carnavais”

²⁴⁶ “En esta estrategia, las relaciones con el Brasil tendrían dos caras: primero, atraer a Brasil para adherir a las reivindicaciones estratégicas americanas vitales y así cooperar con la política americana y, segundo, aprovechar la apertura del mercado brasileño propiciada por el MERCOSUR, sin perder de vista el objetivo de integrarse al mercado americano, como procuró hacer a través de su candidatura aislada al ALCA, y al sistema militar americano, donde llegó a obtener el status de aliado extra OTAN” (GUIMARÃES, Op.cit., p.7).

²⁴⁷ Recomenda-se a leitura do trabalho de Maurício Santoro (2008) sobre o chamado “realismo periférico” da Argentina.

buscando o enquadramento profundo com a grande potência²⁴⁸. Granato (Op.cit., p.72) fala em uma “mudança de paradigma na política externa, que privilegiou a eliminação de qualquer ponto de atrito com os Estados Unidos”. Na prática, havia uma competição para ver quem era mais “normal”²⁴⁹. Em outro texto, Guimarães (2003, p.4) recorda que

La vulnerabilidad ideológica aumentó... Por la difusión de teorías del ‘fin de las fronteras’ y de globalización caritativa y de una correspondiente desmoralización de los conceptos de nación y de país. Por la penetración abrumadora en todos los medios del producto ideológico extranjero, desde las películas de cine y televisión hasta el espacio conferido en la prensa a artículos de ideólogos extranjeros y finalmente a la idea de que sólo hay una salida... Es la obediencia a los deseos del ‘mercado’ y a las políticas ‘inducidas’ por el FMI y sus mentores, ya sean el Departamento del Tesoro o los megabancos multinacionales.

O governo de Menem deveria decidir entre seguir as negociações para o estabelecimento de uma União Aduaneira dentro do MERCOSUL ou embarcar na canoa furada da Iniciativa das Américas, já concretamente expressada pelo NAFTA. Esta situação voltou a causar grande expectativa nos acalorados debates, poucos anos depois, quando as possibilidades argentinas se transformaram em continuar no MERCOSUL ou ingressar na ALCA. Poderíamos chamar esta situação de “falso dilema de Carlos”²⁵⁰. O discurso estadunidense, repetido pelos maiores meios de comunicação da região, assegurava que quem não entrasse para a ALCA, para a modernidade, ficaria para trás, perdido no tempo e no espaço. O caso faz lembrar a historietta de um inglês que, em dias de forte cerração, olhava para o Canal da Mancha e afirmava: “O continente está isolado”.

Em terras brasileiras, primitivos e hodiernos expoentes do liberalismo econômico, conhecedores ou não das eventuais consequências da ALCA, também defendiam a rendição

²⁴⁸ Vizentini (2010, p.5) diz que “buscava-se uma aliança privilegiada com os Estados Unidos em troca de benefícios, regredindo ao alinhamento, muito bem simbolizado pela expressão ‘relaciones carnales’ utilizada pela diplomacia argentina. A pressão das teses vitoriosas da superpotência somente acentuava esta imagem. Encolhimento diplomático, esvaziamento e dilapidação dos patrimônios nacionais foram o resultado”.

²⁴⁹ Em 2006, o presidente Lula lembrou que “dez anos atrás, na América do Sul, a coisa mais importante era saber quem era mais amigo do presidente dos Estados Unidos” (GRANATO, Op.cit., p.96).

²⁵⁰ Vejamos as afirmações do secretario do Tesouro dos Estados Unidos, Nicholas Brady, sobre a economia argentina, em 1993: “En ninguna otra parte el progreso ha sido tan drástico como en la Argentina, donde el resultado de las reformas económicas ha excedido las previsiones más optimistas. En efecto, los déficit fiscales se convirtieron en excedentes, la inflación cayó de cuatro dígitos a uno, la inversión aumentó y miles de millones de dólares de capital privado llegaron al país... El panorama económico de este país ha sido transformado y un futuro próspero ilumina el horizonte”. Por sua vez, no mesmo mês, Cavallo afirmou: “La deuda pública será insignificante hacia fin de siglo”. As citações estão em Kulfas e Schorr (2003).

ao progresso²⁵¹. Daí a importância do chanceler Celso Amorim ter apresentado rapidamente a proposta da ALCSA. Couto (Op.cit., p.35) sugere que aquele tenha sido o “primeiro ensaio efetivamente sul-americano da política externa brasileira”. Granato (Op.cit., p.78) aponta um parcial ressurgimento dos “pressupostos tradicionais da vertente autonomista”. E, por sua vez, Vizontini (Op.cit., p.6) lembra que

De 1992 a 1994, a nova diplomacia procurou se distanciar do neoliberalismo, embora os desacordos com os Estados Unidos tivessem mantido um baixo perfil. Contudo, o Brasil reagiu ao NAFTA, lançando em 1993 a iniciativa da ALCSA e estabelecendo com os países sul-americanos e africanos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) numa estratégia de círculos concêntricos a partir do MERCOSUL²⁵².

Em março de 1994, em visita ao chefe de Estado venezuelano Rafael Caldera, na cidade de La Guaira, o presidente Itamar Franco afirmou que:

No contexto proporcionado pela aceleração do processo integracionista em nossa parte do mundo, abrem-se, ademais, oportunidades de associação plurilateral que não podemos deixar de aproveitar, convictos como estamos de que os ideais do Libertador Simón Bolívar permanecem mais atuais do que nunca. A proposta de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), que apresentei pela primeira vez na VII Cúpula do Grupo do Rio, se inspira nesses ideais. Estou certo de que a convergência dos esforços sub-regionais de integração do MERCOSUL, com a participação do Chile, traduzirá em crescente bem-estar e progresso nossa vocação regional para o entendimento e a convivência em harmonia (BRASIL, 2008, p.53)²⁵³.

A proposta serviu para manifestar um posicionamento claro do Brasil e para criar algum grau de dificuldade ou constrangimento a outros países sul-americanos que flertavam com o tratado da América do Norte. Mas, para Moniz Bandeira (Op.cit., p.148), o anúncio da

²⁵¹ E não foi por falta de aviso. Em 1827, List (2009, p.34) escreveu: “Sustentamos, como conclusão irrefutável que, nas atuais condições do mundo, o resultado da liberdade geral de comércio não seria uma república universal, mas, pelo contrário, uma sujeição total das nações menos adiantadas à supremacia da potência industrial, comercial e naval atualmente dominante”.

²⁵² Segundo o então ministro das Relações Exteriores do Brasil: “Na época do presidente Itamar pensou-se que já que não era possível termos uma união aduaneira de toda a América do Sul, até porque havia países que estavam começando a negociar acordos de livre comércio, ou tinham estruturas tarifárias mais baixas, como o Chile, ou pensavam em negociar acordos de livre comércio com os Estados Unidos ou outros países de fora da região. Já que não era possível ter uma união aduaneira de toda a América do Sul, nós poderíamos, ao menos, ter uma área de livre comércio. Não era o mesmo nível de integração, mas era algum nível de integração” (AMORIM, 2009, p.14).

²⁵³ Moniz Bandeira (Op.cit., p.149) afirma que “el establecimiento del ALCSA, teniendo como núcleo el MERCOSUR, no convenía a Estados Unidos, representaba un gran obstáculo a su proyecto de integración hemisférica subordinada y otorgaría más *bargain power* a Brasil y los demás Estados de la región del que tendrían individualmente en cualquier negociación que fuesen a encarar hacia el ALCA, en el cual por otro lado Brasil no tenía interés, ya que no podía permitir, como lo hizo Argentina, que su parque industrial se desmantelara y quedara convertido en chatarra bajo una devastadora reducción de aranceles y soportando crecientes saldos negativos en su balanza comercial”.

ALCSA contribuiu, entre outros fatores, para a reativação da Zona Hemisférica de Livre Comércio por Bill Clinton, por meio da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)²⁵⁴.

Súmula do Capítulo 3

Ao longo deste capítulo buscamos demonstrar que, *grosso modo*, desde a Proclamação da República até o final do século XX, houve três grandes prioridades da política externa brasileira: o Pan-americanismo, o Latino-americanismo e um Pan-americanismo bastardo. É possível identificar que as mudanças de orientação do Brasil correspondem a acontecimentos como a proclamação da República, que marca o início do Pan-americanismo; a chamada “Era da Catástrofe”, que estimula o início do Latino-americanismo; e a ascensão dos governos neoliberais, que potencializa o início do Pan-americanismo degenerado.

Além deste marco geral, trabalhamos com os conceitos de “Ondas de Regionalismo”, que permitem relacionar os impactos das mudanças no âmbito do Sistema Internacional com as teorias e as tentativas concretas de integração regional. De acordo com esta perspectiva, percebem-se duas grandes ondas: a primeira, entre o final da II Guerra Mundial e os anos 1970; a segunda, vigente no curto lapso entre o final da Guerra Fria e o fatídico 11 de setembro de 2001. À primeira onda também podem ser atribuídas as nomenclaturas de regionalismo antigo ou fechado; à segunda, de novo regionalismo ou regionalismo aberto. Também utilizamos o instrumental teórico dos quatro paradigmas norteadores da política externa: “liberal-conservador”, “Estado desenvolvimentista”, “Estado normal” e “Estado logístico”. Ainda é possível trabalhar com os distintos marcos políticos do “Consenso de Bretton Woods” e do “Consenso de Washington”, associados aos Tratados de Paris (1951) e de Maastrich (1992).

²⁵⁴ No final de 1994, o MERCOSUL ganhou institucionalidade jurídica com o chamado “Tratado de Ouro Preto”. Em 1996, diante da tentativa de golpe de Estado no Paraguai, foi assinada a “Cláusula Democrática” (GRANATO, Op.cit., p.80).

---- CAPÍTULO 4 ----

A AMÉRICA DO SUL COMO POTÊNCIA

- 4.1- A normalidade chega ao Brasil: a Política Externa Ornamental.....p.169**
- 4.2- A consolidação do Sul-americanismo.....p.181**
- 4.3- Um novo Consenso sem Washington.....p.190**
- 4.4- Os desafios da liderança brasileira.....p.202**
- Súmula do Capítulo 4.....p.218**

Capítulo 4 – A América do Sul como Potência

“Não queremos economias florescentes enfeudadas a interesses estrangeiros. Não queremos a vistosa irrealidade de uma riqueza que, no fundo, não nos pertence. Não queremos o engodo de nenhum auge econômico fictício. Não queremos um crescimento econômico de propriedade estrangeira. Queremos a sólida e veraz realidade de um verdadeiro desenvolvimento econômico, indissoluvelmente ligado a objetivos de autêntica justiça social para os homens da América Latina”
General Juan Velasco Alvarado

4.1- A normalidade chega ao Brasil: a Política Externa Ornamental

As eleições presidenciais de 1994 abriram passo ao governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e sentenciaram o final do breve interregno autonomista sob a liderança de Itamar Franco e Celso Amorim. Os ministros das Relações Exteriores da “Era dos normais” no Brasil foram Luiz Felipe Lampreia (1995-2001) e Celso Lafer (2001-2002). A partir daquele momento se fez sentir com muito mais intensidade o peso do chamado Regionalismo Aberto pregado pela nova CEPAL. Carmo (2012, p.304) ressalta que “o regionalismo aberto, mais do que uma agenda e um caminho para a integração, foi uma legitimação do esvaziamento dos processos de integração em curso como parte de uma estratégia de desenvolvimento e de adoção das políticas mais amplas de liberalização comercial”.

Com o pretexto de controlar a inflação e modernizar o país, o novo governo brasileiro adotou políticas fiscais, monetárias e cambiais ortodoxas. Em essência, cortou os gastos, aumentou os juros, encareceu o crédito, eliminou barreiras protecionistas e barateou o dólar. Era como se tivesse seguido cabalmente um manual de macroeconomia com a finalidade de asfixiar a produção, frear a demanda, desindustrializar o país e reduzir os empregos. Tudo para controlar a inflação. Foi como se um médico arrancasse o braço de um paciente para curar uma dor de cutícula. Lima e Coutinho (2006, p.9) apontam que “os avanços na estabilização monetária perderam-se em meio a tantos aspectos negativos”.

Existe uma ideia generalizada de que o presidente Fernando Henrique aplicou políticas contrárias às que havia pensado e defendido décadas antes. Na realidade, o seu livro, publicado em conjunto com o sociólogo chileno Enzo Faletto, trata-se de uma exaltação da

dependência²⁵⁵. O seguinte fragmento evidencia as ideias de Cardoso e Faletto (1967) sobre quem são os “inimigos”:

La tarea democrática se convertía en objetivo central. La lucha contra un Estado autoritario, sostenido sobre todo en una “burguesía de Estado” que garantía el perfil corporativo y autoritario de ese Estado. Los enemigos no son el capital internacional y su política monopolista y expropiadora de los recursos de nuestros países. Los enemigos son el corporativismo y una burguesía burocrática y conservadora²⁵⁶.

Exatamente por isso, durante o seu governo, a economia brasileira foi submetida ao maior processo de destruição de nossa história. As taxas de juros elevadas atraíam capitais especulativos, drenavam recursos da esfera produtiva para a esfera improdutiva, remuneravam altamente o setor financeiro, encareciam o crédito, freavam o investimento e o comércio, barateavam o preço do dólar e asfixiavam a dinâmica econômica nacional. Some-se a isto uma abertura comercial suicida, as privatizações e os cortes dos gastos governamentais. Tudo em nome da modernidade, da normalidade e do cosmopolitismo²⁵⁷.

Os resultados são evidentes: o surgimento de déficits comerciais crescentes, o endividamento a níveis jamais imaginados, a ampliação do estrangulamento da Balança de Pagamentos, a desindustrialização, a desnacionalização e a explosão da taxa de desemprego. A perda da credibilidade e do respeito internacional pelo Brasil foi uma consequência óbvia. Cervo (Op.cit., p.19) considera que “a era de Cardoso, a era dos normais, interrompeu 60 anos de desenvolvimento. O país regredia para onde os liberais-conservadores o tinham mantido desde a Independência até 1930”²⁵⁸.

²⁵⁵ Bresser Pereira (Op.cit, p.34) afirma: “Não é surpreendente, portanto, que essa teoria tenha tido tanta repercussão nos Estados Unidos, onde os intelectuais de esquerda viram nela algo de novo e atraente, na medida em que criticava o capitalismo, mas não culpava seu país pelos problemas da América Latina”.

²⁵⁶ A produção intelectual do sociólogo da USP acabou sendo bastante conveniente para os Estados Unidos. O historiador Claudionor Damasceno (2014) lembra que o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), do qual fazia parte Fernando Henrique, foi uma das muitas instituições que receberam financiamentos milionários da Fundação Ford.

²⁵⁷ Com quase 170 anos de antecipação, List (2009, p.126) preveniu: “Uma nação não agiria com lucidez se se empenhasse em promover o bem-estar de toda a raça humana a custa de suas próprias forças, bem-estar e independência particulares. É um ditame da lei de autopreservação”. O autor falou em um “suicídio nacional pretendido pelo sistema cosmopolita”.

²⁵⁸ Para Cervo (Op.cit., p.17), “em sua base, viceja, para além da ideologia, uma crença. O neoliberalismo transformou-se na América Latina em mais um fundamentalismo típico do fim do século XX... Misto de crença, fé e utopia, esse fundamentalismo pouco carregava de ciência em seu bojo. O pensamento de Cardoso e sua equipe – “mudam-se os tempos”, “tempos de mudança”, expressões estampadas em títulos de livros por eles publicados – está mais para o catecismo e a igreja do que para o manual e a academia. Seus textos e sua prática política revelam, com efeito, a fé em fórmulas convencionais do credo neoliberal, fé sobretudo no

Durante aquele período, recorda Garcia (2008, p.122), “se desnacionalizó y se desestructuró el aparato productivo, se remató el Estado... y se degradaron las políticas públicas, mientras se criminalizaba a los movimientos sociales. El pensamiento único buscaba descalificar cualquier alternativa, teórica o política, que contrariara sus supuestos básicos”²⁵⁹. Já Cervo (Op.cit, p.16) fala em um “Estado subserviente” do ponto de vista político, que se submete às pressões do centro-hegemônico; um “Estado destrutivo” do ponto de vista econômico, que implode o núcleo central da economia nacional e remete cada vez mais rendas ao exterior; e um “Estado regressivo” do ponto de vista estrutural e histórico, que promove o retorno de condições de infância social²⁶⁰.

Durantes as eleições presidenciais de 2002 já era visível o fim da supremacia dos normais no Brasil e na Argentina. A economia brasileira quebrou em 1997 e em 1999. Na última ocasião, uma forte desvalorização levou ao colapso do Plano Real: a cotação do dólar subiu de R\$ 1,32 em janeiro para R\$ 2,16 em março, uma alta de mais de 60%. A nova taxa de câmbio fez o Brasil diminuir as importações e teve impacto visível sobre a economia da Argentina e do Uruguai, que dependem bastante da economia brasileira. Isto desencadeou o aumento da crise argentina. O país vizinho estava igualmente sufocado por uma política similar, a *Ley de Convertibilidad del Austral*. Durante quase 10 anos a taxa de câmbio foi mantida, artificialmente e com custos elevadíssimos, na cotação de um peso por dólar. Com o fim da convertibilidade argentina em 2001, a crise chegou com mais força ao Uruguai.

A “Era de ouro” do MERCOSUL comercial ou “fenício”, na expressão do historiador e cientista político uruguaio Gerardo Caetano (2006, p.3), chegou ao fim com as crises cambiais. Naquele momento, diante das ameaças de integração hemisférica, o bloco

império do mercado como indutor do desenvolvimento (...) O que para a mais elementar análise crítica é um enigma, para os estrategistas ‘normais’ é coerência”.

²⁵⁹ Outra vez utilizamos as afirmações do embaixador Guimarães (Op.cit., p.4): “En Brasil, la vulnerabilidad externa ideológica se agudizó por la ascensión a puestos de decisión de tecnócratas fundamentalistas ideológicos neoliberales, formados principalmente en universidades americanas, imbuidos del llamado pensamiento único y de su papel de salvadores de la Patria, que impusieron políticas contabilistas, recesionistas y endeudantes explosivas, sin pudor de sumisión a agencias extranjeras”.

²⁶⁰ Um dos episódios representativos daquele período foi praticado pelo então chanceler brasileiro Celso Lafer, em fevereiro de 2002. Em uma viagem aos Estados Unidos, o ministro tirou os sapatos ao passar por vistoria antiterrorista nos aeroportos de Miami e Nova Iorque. Outro caso demonstrativo da subordinação da política externa brasileira a Washington foi a postura inerte do governo frente à remoção do embaixador brasileiro José Maurício Bustani do cargo de diretor-geral da Organização para a Proibição das Armas Químicas (OPAQ). O diplomata foi eleito para a função duas vezes, 1997-2000 e 2001-2005. No entanto, em 2002, por insistência dos Estados Unidos foi retirado do cargo por não apoiar a versão de que o Iraque tinha armas de destruição em massa. O embaixador Bustani defendeu os princípios constitucionais da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos. Mas, para os normais, o importante era evitar qualquer posicionamento altivo diante do governo de George W. Bush.

representava o que havia de melhor e mais avançado. Ainda que não significasse uma grande estratégia para o desenvolvimento e para a autonomia, o bloco era tido como um embrião da resistência à ALCA. Pois com a explosão do Plano Real no Brasil e da Convertibilidade na Argentina, o MERCOSUL esteve a ponto de terminar. O MERCOSUL viveu o seu momento mais complexo entre 1998 e 2002. É aceitável que a desvalorização da moeda brasileira, profundamente necessária, fosse uma ação unilateral. No entanto, poderia ter sido minimamente coordenada com os vizinhos.

Na prática, não houve qualquer preocupação por parte do Brasil com os impactos que seriam gerados nas outras economias do MERCOSUL. Menem reagiu, igualmente de forma unilateral, impondo barreiras aos produtos brasileiros. Seguiram-se retaliações que aumentaram a tensão. Barros e Ramos (Op.cit., p.10) consideram que “a desvalorização cambial unilateral por parte do Brasil e a crise argentina marcaram a inflexão na trajetória ascendente do MERCOSUL, com o retorno do protecionismo argentino, novos registros de contenciosos intra-bloco na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a ampliação das listas de exceções ao livre comércio”.

Os acontecimentos mais uma vez deram razão às equipes de Alfonsín e Sarney ao demonstrar a imensa fragilidade de sustentar a construção do bloco regional principalmente sobre o comércio. Por muito pouco que o MERCOSUL não acabou no início dos anos 2000. O “fracasso” da integração entre Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai era tido como uma prova da pertinência da ALCA²⁶¹.

Moniz Bandeira (2008, p.17) lembra que

A questão MERCOSUL/ALCA tornou-se destarte o principal ponto das divergências entre o Brasil e os Estados Unidos... O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, que fora um dos encarregados das negociações dos acordos de integração Brasil-Argentina, em 1986-1987, quando ainda era o conselheiro e chefe da Divisão Econômica do Itamaraty, denunciou a ALCA como parte da estratégia de manutenção da hegemonia política e econômica dos Estados Unidos, “que realizariam seu desígnio histórico de incorporação subordinada da América Latina a seu território econômico e a sua área de influência político-militar”, e insistiu em que o governo brasileiro devia

²⁶¹ São elucidativas as palavras do ministro Celso Amorim (2014, pp.38-39) sobre a ALCA: “Pode-se questionar: por quê o Brasil não se opôs naquela época? Respondo de maneira simples e direta: se o Brasil tivesse se oposto frontalmente, o MERCOSUL teria acabado. Naquela época, o presidente Carlos Menem, da Argentina, e o ministro Domingo Cavallo eram totalmente a favor de um tratado de livre comércio com os Estados Unidos... Mas o tempo é uma coisa muito importante em diplomacia. Quando não se tem como enfrentar uma situação, é preciso ganhá-lo para que as condições possam mudar”.

abandonar os acordos para sua implementação. “A ALCA levará ao desaparecimento do MERCOSUL” – advertiu²⁶².

Todo este cenário teve como pano de fundo as graves crises financeiras no México (1994), na Ásia (1997) e na Rússia (1998). A vulnerabilidade de nossas economias estava tão acentuada que qualquer solavanco era sentido com muita força. O grau de abertura e de exposição fazia com que os movimentos especulativos e as fugas de capital afetassem diretamente as reservas internacionais, gerando caos. Em nossa interpretação, esta grave situação econômica serviu para que o governo de Fernando Henrique julgasse que a América do Sul poderia ter um papel útil para a recuperação do Brasil. Além disso, o mandatário passou a assumir o papel de promotor do regionalismo aberto.

Inclusive por este motivo foi realizada a primeira reunião entre os presidentes da América do Sul, em 2000, em Brasília, depois de um encontro para festejar os 500 anos do “Descobrimento do Brasil”²⁶³. Naquela oportunidade foi apresentada a proposta de Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Conforme veremos no próximo capítulo, ocorreram duas novas edições da reunião de presidentes, uma no Equador, em 2002, e outra no Peru, em 2004²⁶⁴. Couto (2012, p.13) lembra que

²⁶² Cervo (Op.cit., pp.19-20) chama a atenção para duas grandes manifestações do pensamento crítico brasileiro, que não aceitavam uma política externa ornamental. Uma vertente estava dentro do próprio Itamaraty, com destaque para os embaixadores Rubens Ricupero, Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães, entre outros. A outra vertente estava na academia, onde ganhou fôlego os trabalhos do grupo de estudiosos das Relações Internacionais da UnB, a denominada “Escola de Brasília”, amplamente utilizada nesta Tese.

²⁶³ “O Plano Colômbia, lançado pelo presidente Bill Clinton um dia antes da Reunião dos presidentes da América do Sul, em Brasília, preocupou o governo brasileiro” (BANDEIRA, 2008, p.21). O pretexto estadunidense era apoiar o governo colombiano no combate à guerrilha das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). O geógrafo Carlos Walter Porto-Gonçalves (2011, p.144) recorda que “a Colômbia, em 2010, era o segundo país do mundo em montante de ajuda militar por parte dos Estados Unidos. O primeiro é Israel”. Naquele ano, vazou a informação de que o governo de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) autorizou aos Estados Unidos controlar sete bases militares em território colombiano, representando graves ameaças ao continente, especialmente à Região Amazônica. O economista Juan Manuel Santos, eleito presidente da Colômbia, em 2010, e reeleito, em 2014, declinou do acordo. Ele havia sido ministro de Defesa de Uribe e seu primo, Francisco Santos, vice-presidente de Uribe.

²⁶⁴ A II Reunião de Presidentes da América do Sul foi realizada ainda durante o segundo governo de Fernando Henrique. Na ocasião, foi assinado o “Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento”. A seguir, um fragmento do discurso do presidente Cardoso (2002, p.49) durante a reunião: “Quando Bolívar e San Martín aqui se encontraram, há 180 anos, tinham um sonho que não era somente um sonho. Levavam em seus corações uma utopia que não era somente uma utopia, que tinha uma base na geografia, tinha uma base na história Ibérica, tinha base na mestiçagem desta história Ibérica nas serras da América, tinha base na vontade grandiosa de construir algo que fosse capaz de ir mais longe do que o instante presente. E chegamos a esse mais longe”.

A América do Sul converteu-se em prioridade da política externa brasileira nos anos 2000. Ao redefinir sua referência regional, substituindo a América Latina por sua vizinhança imediata, o Brasil adotou o discurso de construção do espaço sul-americano. Ao discurso, seguiu-se uma série de iniciativas de alcance regional que insinuam a existência de um projeto brasileiro para a América do Sul.

A herança dos anos 1990 foi bastante negativa para as economias latino-americanas. Um Projeto Nacional deve unificar amplamente as forças de um país, aglutinando os principais interesses da sociedade, construindo uma teia que promova a melhor relação possível do corpo da Nação. Por isto, devem estar necessariamente contemplados neste projeto a burocracia e a inteligência estatal, os empresários privados nacionais, as Forças Armadas e os trabalhadores organizados. Foi com esta base que, entre os anos 1930 e 1950, deram-se as experiências de nacional-desenvolvimento.

Pois bem, falemos do caso brasileiro, que em maior ou menor escala é representativo das experiências da região. No início dos anos 1980, apesar dos tantos percalços e das grandes limitações, se completavam cinco décadas de desenvolvimento (hora independente e hora dependente) e de industrialização. Assim, consideramos que o grande desafio brasileiro em 1988, por exemplo, no momento de aprovação da nova Constituição Federal, era democratizar os imensos ganhos do Estado industrial instalado, ampliando a distribuição dos benefícios entre as classes sociais e entre as regiões do país. Entendemos que o grande desafio político era superar de forma positiva os anos de ditadura militar, sedimentando as condições para solucionar as mazelas da miséria, da pobreza, do analfabetismo e da exclusão. Do ponto de vista econômico, o maior obstáculo era continuar com as políticas de promoção do desenvolvimento, sendo necessário enfrentar a crise da dívida de forma independente e ativa.

Portanto, os desafios brasileiros eram colossais. Mas, sem dúvidas, eram muito menores do que em 2003, depois da avalanche neoliberal. Isto porque, insistimos, as heranças dos anos 1990 e 2000 comprometeram de forma muito profunda a construção de uma Nação desenvolvida e soberana, afetando as possibilidades de uma efetiva integração regional²⁶⁵. O patrimônio do Brasil foi esvaziado, foi empobrecido. E a própria estima, a alma brasileira, foi agredida e pisoteada. Impressiona a perda de ímpeto e de relevância de alguns setores na vida nacional. De acordo com a expressão de Furtado (1992), proferida antes do pior momento, a

²⁶⁵ Fiori (2001b) escreveu que “existe uma realidade e uma lição extremamente complicadas. A desregulação financeira e a abertura comercial das economias latino-americanas, junto às demais reformas neoliberais, fragilizaram os Estados da região, e criaram uma camisa-de-força que dificulta enormemente uma mudança de rumo. No limite, ninguém sabe o que ocorrerá com a economia e a democracia se o quadro de desintegração não for revertido”.

construção do Brasil foi “interrompida”²⁶⁶. Foram torpedeados os quatro pilares da obra: a burocracia e a inteligência estatal, os empresários privados nacionais, as Forças Armadas e os trabalhadores organizados.

Aleatoriamente, começemos pela questão militar. As Forças Armadas, como instrumento de defesa e de afirmação da soberania nacional, saíram extremamente debilitadas. Obviamente, isto se deve, em parte, ao truculento período ditatorial. No entanto, há dois movimentos adicionais – que não dependeram somente dos militares – que contribuíram para o desprestígio daquela instituição. Um foi a forma utilizada para “fechar as feridas” da ditadura, com um processo de anistia que igualou torturados e torturadores.

Com o pretexto de que a resistência à ditadura era composta por “comunistas”, a anistia os absolveu do crime de haver lutado, com as armas disponíveis, contra um Estado terrorista. E igualmente absolveu os homens e mulheres de farda que dirigiram as perversidades do regime. O que poderia ter sido uma punição exemplar às Forças Armadas se transformou em motivo de desprezo por parte da população. Ao deixar seus crimes impunes, perdeu-se uma grande oportunidade de recuperar o justo apreço dos brasileiros pelo Exército, a Marinha e a Aeronáutica. Afinal de contas, historicamente, até 1964, as Forças Armadas haviam assumido um papel positivo em defesa dos interesses nacionais e populares.

O outro ponto crucial, que contribuiu para a perda da importância dos militares, foi o permanente corte dos gastos com Defesa pelos governos neoliberais²⁶⁷. O contingente de dispensados para a reserva foi ampliado por falta de recursos. Aos soldados pedia-se, por exemplo, que chegassem ao quartel depois do almoço, devidamente almoçados. Assim, a instituição não gastava com arroz, feijão, batatas, pão e café. Parece-nos fundamental que as Forças Armadas reassumam um papel importante na vida nacional. Para isso, é importante

²⁶⁶ Poucos meses antes de falecer, Aloysio Biondi (1999) escreveu: “Reverencialmente, peço licença ao mestre Celso Furtado para repeti-lo: ‘Nunca estivemos tão longe do país com que sonhamos um dia’. Uma pequena frase. Capaz, porém, de detonar um turbilhão de lembranças, das emoções e expectativas, dos dias em que o Brasil era um país e tinha sonhos. Um povo que sonhava virar Povo. Estudantes, intelectuais, empresários, trabalhadores, agricultores, classe média envolvidos no debate pelo desenvolvimento, conscientes, todos, de que havia um preço a pagar, resistências a enfrentar. Inimigos, interesses externos a vencer. Um país com alma, sonhos... Em cinco anos, o governo Fernando Henrique Cardoso não destruiu apenas a economia nacional, tornando-a dependente do exterior. Seu crime mais hediondo foi destruir a Alma Nacional, o sonho coletivo”.

²⁶⁷ Em 1999, criou-se o Ministério da Defesa, que unificou as funções dos antigos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. De acordo com o *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Military Expenditure Database*, entre 1994 e 2003, os gastos militares do Brasil como porcentagem do PIB foram reduzidos de 2% (acima da média sul-americana) para 1,5% (abaixo da média sul-americana).

que os orçamentos militares sejam potencializados. Ao mesmo tempo, é crucial que comecem a modificar a sua doutrina política, descartando o *chip* obsoleto da Guerra Fria²⁶⁸.

A burocracia e a inteligência estatal foram taxadas de oportunistas, cabides de emprego e vagabundos²⁶⁹. Com recursos públicos, abriu-se uma campanha massiva contra o Estado, as estatais e os seus funcionários. A onda de privatizações e desnacionalizações desmantelou as cadeias produtivas internas, comprometendo seriamente o avanço do processo de soberania produtiva, as pesquisas e descobertas tecnológicas, assim como a geração de cabeças pensantes preocupadas com o desenvolvimento e a grandeza do Brasil.

Com a justificativa de reduzir os gastos, de baixar o grau de endividamento, de diminuir um Estado ineficiente e de modernizar a gestão, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi colocado a serviço da desnacionalização, concedendo financiamentos atrativos para que grupos privados nacionais ou estrangeiros adquirissem empresas e bancos públicos a preços irrisórios. O jornalista econômico Aloysio Biondi (2003) relatou o processo de privatização do Brasil, mais recentemente descrito como caso de pirataria e *privataria*. Estamos nos referindo ao imenso patrimônio construído pelo povo brasileiro desde 1930, a partir de Getúlio até os governos militares, leiloado em ambiente de solenidade nas Bolsas de Valores do Rio de Janeiro e de São Paulo. Do lado de fora, ruas e praças foram transformadas em campo de batalha, com forte repressão contra os manifestantes opostos à privatização.

Criou-se o Programa Nacional de Desestatização (que com mau gosto poderia denominar-se o IV PND) e o Conselho Nacional de Desestatização, cujo presidente era José Serra, com a finalidade de privatizar, desnacionalizar e desestruturar os setores estratégicos da economia brasileira. Chamam a atenção o esquiteamento da Petrobras e suas subsidiárias do setor petroquímico²⁷⁰. Entre as mais de 120 empresas estatais privatizadas está a Companhia

²⁶⁸ Em 2013, aprovou-se a nova Estratégia Nacional de Defesa. Ainda assim, há dois elementos muito vivos e latentes que sugerem pouca mudança na perspectiva de mundo dos militares brasileiros. Um é o rechaço dos altos escalões, amparados por seus porta-vozes no Parlamento, aos trabalhos da Comissão da Verdade. Outro é a truculência permanente, cotidiana e inclusive crescente das forças de repressão do Estado, contra pobres, favelados, negros, *gays* e demais seres humanos considerados como párias dentro de seu próprio país.

²⁶⁹ Conforme veiculado por grande parte dos meios de comunicação do Brasil, em maio de 1998, o presidente Fernando Henrique chamou de “vagabundos” os funcionários que se aposentam antes dos 50 anos de idade. Porém, o sociólogo recebe aposentadoria desde os 37 anos de idade, depois de ter trabalhado durante 12 anos como professor, na Universidade de São Paulo (USP).

²⁷⁰ O Artigo 177 da Constituição Federal do Brasil determinava claramente que “Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a

Vale do Rio Doce (CVRD), com as suas ferrovias, terminais portuários e dezenas de embarcações, além de suas reservas minerais ainda desconhecidas²⁷¹. Semelhante fim teve a Eletrobrás, como *holding* de um sistema complexo e articulado. O controle majoritário do setor passou para empresas dos Estados Unidos, da Espanha, da França e de Portugal.

A Telebrás, crucial para a segurança, a defesa e a soberania nacional foi despedaçada por oligopólios privados dos Estados Unidos, da Itália, da Espanha, de Portugal, do México e do Brasil. Os bancos estaduais de São Paulo, Amazonas, Maranhão, Paraíba, Paraná, Bahia, Pernambuco, Minas Gerais e Rio de Janeiro, além do gaúcho Meridional, também foram passados ao setor privado nacional ou estrangeiro.

A falta de investimentos em infra-estrutura pelo governo federal e pelas novas empresas proprietárias dos serviços ficou evidente ao longo dos anos 1900 e 2000. Houve casos emblemáticos de desmoralização do Brasil. O primeiro foi o afundamento da maior plataforma de produção de petróleo do mundo, a P-36 da Petrobras, em março de 2001. A estrutura valia US\$ 350 milhões e simplesmente naufragou na bacia de Campos. O segundo caso foi o chamado “apagão elétrico”. Depois de uma década de abandono do parque gerador, o sistema colapsou. Entre julho de 2001 e setembro de 2002 os brasileiros foram obrigados a fazer racionamento de eletricidade e voltar aos jantares à luz de velas. O Tribunal de Contas da União calculou que o prejuízo para a economia nacional chegou a R\$ 45,2 bilhões, a preços de 2009. Outro acontecimento que merece destaque foi a explosão da plataforma de lançamentos de satélites de Alcântara, no Maranhão, que vitimou 21 técnicos e especialistas da Agência Espacial Brasileira (AEB). Estima-se que, além das perdas humanas irreparáveis, o país tenha perdido pelo menos dez anos na corrida tecnológica deste setor estratégico. O acidente foi em agosto de 2003, já no início do governo Lula.

refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem”. A Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1995, quebrou o monopólio vigente desde 1953. Na ocasião, o deputado Almino Affonso, um dos dissidentes do PSDB, afirmou que “A Petrobrás é a maior empresa da América Latina e em todo o mundo ou o monopólio é estatal ou é privado. Eu prefiro que ele continue estatal”.

²⁷¹ Um rigoroso estudo de Bruckmann (2011, p.214) explicita a dependência dos Estados Unidos com relação aos minerais da América Latina. Entre outros importantes pontos, a autora afirma que “sete dos 21 minerais que pertencem ao grupo denominado de total vulnerabilidade são importados principalmente do Brasil e do México. No caso dos de alta vulnerabilidade, oito dos 17 minerais que pertencem a esta categoria registram como principais fontes de importação México, Peru, Bolívia, Brasil e Chile. Com relação ao grupo de vulnerabilidade moderada, pode-se observar que 11 dos 25 minerais têm como principal fonte de importação Venezuela, Chile, México, Peru, Brasil e Trinidad e Tobago”. A autora defende duas políticas regionais: a industrialização soberana dos recursos naturais e a “formação internacional de preços dessas *commodities*”, seguindo os passos da OPEP.

Contra qualquer estratégia de desenvolvimento, fortalecimento ou proteção da estrutura produtiva interna, a periferia deveria se resignar a seguir passivamente as recomendações dos países centrais. Com os juros elevados, o crédito caríssimo, o consumo travado e os gastos públicos reduzidos, o investimento privado diminuiu. Além disso, com a ideia de não discriminar as empresas estrangeiras, a redução das proteções e tarifas alfandegárias abriu as portas do país para os produtos importados. O dólar barato facilitava ainda mais esta política de destruição da indústria brasileira. Como consequência, houve uma marcada concentração do mercado por parte de grandes oligopólios, que se beneficiaram dos leilões das privatizações e da quebraadeira generalizada. Do outro lado do negócio, sem alternativas, ruía uma parcela imensa do empresariado.

Com isso, o capital privado brasileiro foi colocado em uma situação bastante desconfortável em relação ao estrangeiro. Nota-se a grande coerência de Fernando Henrique, que três décadas antes havia sentenciado quem eram os verdadeiros inimigos: o corporativismo e uma burguesia burocrática e conservadora. Os industriais foram asfixiados pela política econômica tucana, que conspirava contra a produção nacional. Mesmo que uma parcela tenha se beneficiado da abertura econômica, imperaram a quebraadeira e a desnacionalização²⁷².

Como consequência da diminuição do aparato do Estado e do afogamento das empresas brasileiras, a classe trabalhadora perdeu espaço como nunca. A flexibilização das relações de trabalho, promovida pelo governo, possibilitou a persistente piora das condições laborais e dos salários. Prevaleceu um cenário de terceirizações, que na prática reduziam os direitos trabalhistas e ampliavam o poder dos patrões sobre os assalariados. Houve uma constante diminuição do poder de compra dos salários e, ainda assim, uma redução no número de pessoas empregadas²⁷³.

²⁷² Nas palavras de Fiori (2001b), “do ponto de vista estrutural, desmontou-se o velho tripé desenvolvimentista. O setor público da economia perdeu fôlego em favor do capital privado internacional, que abocanhou também uma boa parte da indústria brasileira. Houve uma gigantesca troca de patrimônio, mas não houve necessariamente uma inovação tão grande na composição do capital privado brasileiro. O capital privado nacional concentrou-se, e o capital internacional que comprou as empresas nacionais em geral já estava no país”.

²⁷³ Souza (2008, p.283) aponta que “segundo a Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, o rendimento real do trabalhador caiu 15% de 1998 a 2002”. O autor afirma que, no mesmo período, de acordo com a pesquisa do DIEESE, o rendimento dos trabalhadores caiu 32%.

Esta desmobilização das forças produtivas, verificada no fechamento de empresas e nas demissões em massa, representou considerável perda do poder de negociação dos trabalhadores. Como consequência deste quadro, os sindicatos sofreram visível atrofiamento. Assim como alguns poucos empresários se beneficiaram da abertura econômica indiscriminada, alguns poucos trabalhadores também. Sem dúvida formou-se uma aristocracia laboral e sindical, em detrimento de um amplo setor que passou a ser considerado como estruturalmente marginalizado e excluído.

Ao tratar dos anos 1980 e 1990, Diniz (2007, p.21) chama a atenção para esta ruptura na arquitetura político-institucional, que abandonam as estratégias desenvolvimentistas vigentes desde 1930. Há um profundo corte com o passado e um ponto de inflexão, evidenciado na destruição de um longo caminho. A autora considera que três elementos condicionaram este processo. O primeiro seria a “nova agenda” global, influenciada pelas crises internacionais, as pressões do FMI e do Banco Mundial e o fim da União Soviética. Em segundo lugar estariam os fatores internos, associados às posições políticas dos dirigentes nacionais e das coalizões de poder governantes. O terceiro elemento seria o “mimetismo acrítico”, que está relacionado com “uma idealização dos arranjos institucionais dos países centrais do capitalismo ocidental” e “uma propensão a desconsiderar os traços históricos” de cada país.

Façamos um diálogo com Argumedo (1993, p.310), argentina que ressalta as duas alternativas de nossos países: uma modernização subordinada e excludente e as opções populares. O primeiro campo amplia os laços com as potências centrais, reforçando a subordinação. Internamente haveria um núcleo interno que se beneficiaria da associação com o poder estrangeiro: as empresas privatizadas ou desnacionalizadas, os grandes meios de comunicação e a parcela das classes médias favorecida com a abertura. A cumplicidade é recíproca e estes setores contam com pleno respaldo do *establishment*²⁷⁴. A grande limitação desta alternativa, segundo a referida socióloga, é a dificuldade de manter-se ao longo do tempo. A própria realidade, o mundo real e concreto prevalece.

²⁷⁴ Recentemente, a revista chilena “América Economía” publicou um ranking com os melhores ministros de Finanças da América Latina. Supostamente, dezenas de renomados especialistas na área avaliam e votam segundo critérios puramente técnicos. O resultado não surpreendeu: o primeiro lugar foi para o Peru, seguido pela Colômbia; o último, para a Argentina. A Venezuela ficou com o penúltimo posto. Como escreveu List (2009, p.105): “Para ser incluído entre os homens mais sábios do mundo, não se tinha nada mais a fazer, senão deixar cada coisa ocorrer livremente – deixar cada coisa por sua conta... ‘Remova as restrições da indústria – liberte-a – deixe-a por sua conta’”.

Ao tratar da segunda alternativa, as chamadas “opções populares”, o caminho passaria necessariamente pela democratização dos espaços da vida nacional: a política, a propriedade, a informação, os serviços e o conhecimento²⁷⁵. Na visão da autora, este processo depende da correlação de forças interna frente ao bloco neocolonial, que está disposto a defender os seus privilégios seja como for, até as últimas consequências. As provas desta disposição ilimitada seriam as ditaduras militares, as políticas repressivas e os “estupros econômicos” do FMI, que contribuíram para desarticular as sociedades latino-americanas.

A maior herança dos anos 1990 foi a aguda debilidade do bloco nacional, democrático e popular. Como afirmamos antes, a nova situação, herança direta do período neoliberal, aprofundou a debilidade das Forças Armadas, diminuiu o poder do Estado, enfraqueceu o setor industrial e debilitou a capacidade de contestação dos trabalhadores. Ou seja, os quatro pilares do projeto nacional-desenvolvimentista foram seriamente torpedeados.

No entanto, em 2001, Fiori e Medeiros (2001a, p.7) afirmaram que:

Ao iniciar-se o século XXI, aumentaram os sinais, na América Latina, de uma reversão da hegemonia neoliberal, que asfixiou a criatividade intelectual e aprisionou o pensamento político e econômico das elites latino-americanas durante a década de 1990. A nova crise, que se arrasta pelo continente, traz de volta e recoloca na agenda acadêmica o velho problema do desenvolvimento e da identidade econômica, política e cultural da periferia capitalista.

Exatamente no mesmo momento, igualmente sem conhecer o desenlace daquela conjuntura, Souza (2001, p.28) ratificou:

As lutas que hoje se travam em todos os rincões do planeta mostram claramente uma indignação crescente em relação ao caminho de devastação que os parasitas que dominam o mundo vêm impondo sobretudo aos países menos desenvolvidos. Todos esses acontecimentos revelam o esgotamento da “onda direitista”, isto é, neoliberal, que após a derrubada do socialismo na União Soviética havia varrido o mundo. Com base em mobilizações populares têm chegado ao poder forças políticas que galvanizam a indignação e o sentimento de mudança dos povos.

Poucos anos antes, Furtado (1998) escreveu que

A mobilização da sociedade civil é uma das evoluções mais positivas a que assistimos neste final do século. Se deixarmos o mundo entregue sem limitações às forças do mercado, veremos se agigantarem as concentrações econômicas que podem pôr em risco a existência do Estado, a democracia representativa e a legitimidade do poder político. O mundo, neste caso, se tornaria feroz, porque administrado por gerentes,

²⁷⁵ O intelectual uruguaio Alberto Methol Ferré (2013) igualmente reivindica os “movimentos nacionais e populares”, fazendo referência a Haya de la Torre, como precursor, e a Cárdenas, Vargas e Perón como executores de políticas de democratização, industrialização e integração.

tendo como sistema de valores a máquina de calcular. Felizmente, com seu instinto de sobrevivência, o homem percebe quando se aproxima o ponto crucial do perigo e reage... É nesse mesmo espírito que parece se desenrolar a campanha por uma ética planetária capaz de conter os ímpetos destrutivos do capitalismo selvagem.

Existe uma longa bibliografia que associa os desastres econômicos, políticos e sociais dos anos 1990 com a chegada dos chamados governos progressistas dos anos 2000. Conforme veremos a seguir, os novos processos, surgidos de insurreições populares contra os pacotes do FMI e seus representantes internos, significaram uma nova oportunidade para os países latino-americanos. Cada governo, a seu modo, passou a adotar orientações afins à intervenção estatal, ao desenvolvimento, ao pagamento da histórica dívida social acumulada e à bicentenária proposta de integração regional. Em nossa interpretação, sem compreender ou sem tomar em conta o carácter profundamente destruidor do neoliberalismo, ficariam incompletas as análises sobre os atuais governos, suas propostas, conquistas e imensos desafios. Depois dos anos de neoliberalismo, nem o campo de jogo nem os jogadores são os mesmos.

Os últimos elementos constitutivos da longa virada brasileira para a América do Sul, no início dos anos 2000, foram a formação do MERCOSUL, a criação do NAFTA, a ideia da ALCSA e a tentativa da ALCA. Cada um destes pontos contribuiu como ingrediente decisivo para ir aperfeiçoando a nova orientação da política externa do Brasil. A chegada dos governos de Hugo Chávez (1999-2013), na Venezuela; de Néstor Kirchner (2003-2007), na Argentina; e de Lula (2003-2010) cumpriu uma função semelhante ao das últimas gotas d'água em um copo cheio.

4.2- A consolidação do Sul-americanismo

Desde o começo dos anos 2000, a cada nova eleição presidencial, a conjuntura política na América do Sul foi tornando-se mais inclinada à afirmação de projetos de desenvolvimento nacional e de iniciativas integracionistas. Já em 2002, era possível vislumbrar a possibilidade de um acercamento do Brasil, da Argentina e da Venezuela. Também a partir daquele momento, renovou-se a preocupação estadunidense com a formação de um influente bloco de poder no Sul, das portas do Caribe aos cafundós da Patagônia.

A diplomacia e a inteligência estadunidense identificaram o esgotamento dos governos neoliberais, seus aliados incondicionais, e agiram para evitar uma reviravolta anti-americanista ou à esquerda na região, a exemplo do que vinha acontecendo no mundo.

Exatamente por esta razão, existe farta documentação que comprova o envolvimento da CIA e da embaixada dos Estados Unidos em Caracas na tentativa de golpe de Estado contra Hugo Chávez, poucos meses antes da posse de Lula e de Kirchner. Washington fez o que podia para impedir o estabelecimento de um eixo Caracas-Brasília-Buenos Aires. Contudo, não conseguiu²⁷⁶.

Por um lado, a ascensão de Lula, em 2003, definiu a virada do Brasil para o Sul. Por outro, a concomitância de outros seis governos progressistas na América do Sul marcou o início da chamada terceira onda de regionalismo. Como afirmou o escritor francês Victor Hugo (1802-1885), “não há nada mais poderoso do que uma ideia cujo tempo chegou”. O primeiro foi Hugo Chávez, na Venezuela, em 1999. Depois, Néstor Kirchner, na Argentina, em 2003. Tabaré Vázquez, no Uruguai, em 2005. Evo Morales, na Bolívia, em 2006. Rafael Correa, no Equador, em 2007. Fernando Lugo, no Paraguai, em 2008. Em somente cinco anos, o horizonte político da região sofreu profundas transformações²⁷⁷.

Em seu primeiro discurso como mandatário, o presidente Lula (2003, p.10) indicou o caminho que o Brasil trilharia:

Eu estou aqui para dizer que chegou a hora de transformar o Brasil naquela Nação com a qual a gente sempre sonhou: uma Nação soberana, digna, consciente da própria importância no cenário internacional e, ao mesmo tempo, capaz de abrigar, acolher e tratar com justiça todos os seus filhos... A grande prioridade da política externa durante o meu Governo será a construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e unida, com base em ideais democráticos e de justiça social. Para isso é essencial uma ação decidida de revitalização do MERCOSUL, enfraquecido pelas crises de cada um de seus membros e por visões muitas vezes estreitas e egoístas do significado da integração. O MERCOSUL, assim como a integração da América do Sul em seu conjunto, é sobretudo um projeto político. Mas esse projeto repousa em alicerces econômico-comerciais que precisam ser urgentemente reparados e

²⁷⁶ São esclarecedores os trabalhos da advogada e investigadora estadunidense-venezuelana Eva Golinger sobre a ingerência dos Estados Unidos na Venezuela e outros países da região. Vale comentar que, mesmo antes de assumir a Presidência, Lula já contribuiu para constituir o Grupo de Amigos da Venezuela, que foi fundamental para atenuar o clima de golpismo e, finalmente, contribuir para buscar uma solução constitucional à crise, via Referendo Revogatório de agosto de 2004, vencido novamente por Chávez.

²⁷⁷ Em 1998, na Venezuela, o *Movimiento V República* interrompeu 40 anos de revezamento dos partidos *Acción Democrática* (AD) e *COPEI* no poder. Em 2004, a *Frente Amplia*, no Uruguai, acabou com 175 anos de hegemonia dos partidos *Nacional* e *Colorado*. De forma similar, em 2007, no Paraguai, a *Alianza Patriótica para el Cambio* tirou a Presidência do partido *Colorado* depois de 60 anos. Não é um exagero afirmar que a vitória do *Movimiento al Socialismo* (MAS), na Bolívia, em 2005, representou o início do fim do regime de *apartheid* vigente no país andino.

reforçados. Cuidaremos também das dimensões social, cultural e científico-tecnológica do processo de integração²⁷⁸.

O economista Paulo Nogueira Batista Jr. (2007, p.116) lembra que o cenário era “muito diferente do que prevaleceu na década de 1990, quando todos ou quase todos os países da América Latina eram governados por políticos alinhados aos Estados Unidos em maior ou menor grau”. Ao citar alguns presidentes da Era dos normais, afirma que eram “procônsules da ‘*Pax Americana*’”. Moniz Bandeira (2008, p.24), por sua vez, recorda de uma frase do presidente Lula em Caracas: “A solução para a economia da Venezuela, do Brasil e de outros países da América do Sul não está no Norte, além do oceano, mas na nossa integração”. De acordo com o historiador, “esses entendimentos entre Brasília e Caracas causaram, decerto, a inquietação de Washington, que tentava abusivamente isolar o governo de Hugo Chávez, por não subordinar-se aos seus desígnios”.

Pela primeira vez, a política externa brasileira voltou-se de forma tão incisiva para dentro da América do Sul. Vejamos a interpretação do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2006, p.75): “o presidente da República, inclusive no seu discurso de posse, definiu claramente as prioridades. E a prioridade é a América do Sul. Não é a América Latina, é a América do Sul. Com toda a clareza, não tem erro. América do Sul é uma coisa, são os nossos vizinhos, América Latina é outra”²⁷⁹.

Conforme observado ao longo deste trabalho, a perseverança do Brasil na construção da ideia de “América do Sul” corresponde a uma ação harmônica e continuadora de uma tradição da política externa desde 1889. Moniz Bandeira (Op.cit., p.12) também contribui para

²⁷⁸ Verena Hitner e Pedro Silva Barros (2013, p.11) demonstram que “entre os anos 2003 e 2010, Lula fez 267 visitas a outros países. Dessas visitas, 62 foram feitas a países da América do Sul, que perde, em número de visitas apenas às consideradas multilaterais, que somam 88 e é seguida pela Europa, que recebeu, no período, 39 visitas, e pela África, que contou com 28 visitas do mandatário brasileiro. Dentre os países da América do Sul, a Venezuela se destaca, havendo recebido o presidente do Brasil em 13 reuniões bilaterais somadas a outras três reuniões multilaterais ocorridas em território venezuelano, com participação do presidente Lula. No mundo, a Venezuela é o país que mais recebeu visitas presidenciais do Brasil, seguida por Argentina (que contou com 12 vistas bilaterais e 8 multilaterais) e Bolívia (com 7 visitas bilaterais e 2 multilaterais)... Da mesma forma, no período entre 2003 e 2010, o Brasil recebeu 281 visitas de mandatários estrangeiros, das quais 107 foram de mandatários sul-americanos. Também nas visitas de mandatários ao país, a Venezuela se destaca. Chávez foi o presidente que mais vezes foi ao Brasil, totalizando 20 visitas no período. As visitas venezuelanas são seguidas pelas da Argentina (13 visitas) e pelas da Colômbia (12 visitas)”.

²⁷⁹ Em outro texto, Guimarães (2003, p.5) reforça que “la importancia para la política externa brasileña de Asia, de África (y hasta incluso de cierta forma de Europa) ha sido, desde 1945, y continuará siendo relativamente marginal cuando se compara con la importancia central de los Estados Unidos en la propia política interna brasileña y en la política sudamericana y, en segundo lugar, de la Argentina, relacionamiento éste esencial para cualquier estrategia brasileña en el sub-continente, base necesaria de toda su política exterior en un mundo que será multipolar”.

aperfeiçoar a definição de América do Sul ao interpretar que, para o Brasil, sempre houve duas Américas: a do Norte, junto com a Central e com o Caribe, e a do Sul. Escreve:

O conceito de América do Sul, como conceito geopolítico, e não o conceito de América Latina, um conceito étnico, muito genérico, e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil, e até a metade do século XX suas atenções concentraram-se, sobretudo, na região do Rio da Prata, ou seja, Argentina, Uruguai, Paraguai e Bolívia, que conformavam sua vizinhança e com os quais havia fronteiras vivas comuns... O entendimento do Brasil era de que havia duas Américas, distintas não tanto por suas origens étnicas ou mesmo diferença de idiomas, mas, principalmente, pela geografia, com as implicações geopolíticas, e esse foi o parâmetro pelo qual se orientou a política exterior do Brasil, que no curso do século XIX se absteve de qualquer envolvimento na América do Norte, Central e Caribe, enquanto resguardava a América do Sul como sua esfera de influência²⁸⁰.

Os recorridos do capítulo anterior e do atual devem servir para identificar os traços cardinais do posicionamento do Brasil desde Rio Branco até Dilma, passando por pouquíssimos momentos nos quais não prevaleceu uma linha mestra de busca pela autonomia e de preocupação com o espaço sul-americano. *Grosso modo*, como vimos, o alinhamento acríptico com os Estados Unidos teve peso majoritário apenas nas orientações de Eurico Gaspar Dutra, Humberto Castelo Branco e Fernando Henrique Cardoso.

Gradativamente, o quadro político se diferenciava cada vez mais dos anos 1990. Granato (Op.cit., p.14) defende que surgiu, nos anos 2000, uma “nova concepção da integração”, que resgatou e ampliou o pensamento emancipador e integracionista dos anos 1960, que por sua vez era tributário do pensamento do início do século XX. Por tanto, um século depois, retornavam com robustez as ideias da terceira vertente do pensamento latino-americano, apresentada por Leopoldo Zea.

São ilustrativas as afirmações de Kirchner e seu chanceler Rafael Bielsa: “Regionalizar-nos é assumir uma resposta política para a globalização porque nos permite utilizar a vontade para definir o tipo de integração que queremos. Isso é muito melhor do que permitir que tudo seja conduzido pelas forças invisíveis do mercado”, disse o ministro

²⁸⁰ “O presidente Lula, desde o início do seu mandato, demonstrou que sua política exterior trataria de robustecer a parceria estratégica com a Venezuela e aprofundar os vínculos com a Argentina, seu principal sócio no MERCOSUL, e que a integração da América do Sul era sua prioridade número um” (BANDEIRA, Op.cit., p.23). Para Darc Costa (2005), que foi vice-presidente do BNDES no início do governo Lula, o papel do Brasil seria construir o processo de “mundialização”, que foi começado pelos navegantes portugueses. Os brasileiros seríamos os herdeiros daquele projeto, contando com as condições materiais e humanas para realizá-lo, com base na solidariedade e na tolerância. A “mundialização”, assim, seria distinta da “globalização” dos mercados.

(GRANATO, Op.cit., p.122). O presidente foi ainda mais direto: “A integração regional foi sempre um aspecto irrenunciável de nossa política exterior e também uma constante na história do Peronismo”²⁸¹.

Vizentini (2010, p.9) fala do papel da diplomacia brasileira durante o governo Lula, atribuindo-lhe “sentido tático-estratégico” e “visão de longo alcance”: “a ênfase da era Fernando Henrique Cardoso foi invertida, o que implica uma inflexão significativa em termos de política externa, consistindo-se numa diplomacia *high profile* que recuperou a centralidade da questão nacional”²⁸². Um dos principais expoentes do que denominamos como “Gritos contra a normalidade” foi o embaixador Pinheiro Guimarães (Op.cit., p.62):

Um país normal é um país ex-colonial que é uma nova colônia, é um país adaptado ao mundo e que aceita a estrutura de poder político, econômico, militar, tecnológico. É ‘normal’ porque não contraria ninguém. Nós não podemos nos encaixar nisso. Isso não é suficiente para nós. Pode ser suficiente para pequenos Estados, cuja capacidade de transformação do mundo é naturalmente limitada por sua dimensão menor. Mas não para um país com as dimensões como o nosso em termos de população, território, recursos e com uma estrutura econômica relativamente muito sofisticada.

Por sua vez, Garcia (2014), outro dos destacados articuladores da política externa brasileira, aponta que “houve uma percepção, pelos diplomatas ligados a uma tradição progressista dentro do Itamaraty, de uma política externa independente. Resolveram não mais tirar os sapatos nos aeroportos de países desenvolvidos”²⁸³. Porém, mais do que isso, nos

²⁸¹ Em 1970, aos 20 anos, Kirchner entrou para a Federación Universitaria de la Revolución Nacional (FURN) e, em 1973, para a Juventud Universitaria Peronista.

²⁸² Vizentini (Op.cit., p.10) chama a atenção para o retorno de um protagonismo diplomático do Brasil, que promove Cúpulas dos Países Árabes e Sul-Americanos; Cúpulas África-América do Sul; Sul-Sul e até no Norte-Sul. Além disso, ganha forma o G4 (Brasil, Índia, Japão e Alemanha), buscando a reforma do Conselho de Segurança da ONU, e formam-se o G20 Comercial e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

²⁸³ Barros e Ramos (2013, p.14) consideram que “em termos institucionais e de desenho do Estado, algumas modificações e inovações para a execução da estratégia deram o fôlego necessário para a nova inserção internacional do Brasil, a partir das quais o agente tradicional da política externa, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), passou a ver relativizado seu monopólio da ação internacional. Dentre as principais mudanças destacam-se três elementos: (a) o papel da diplomacia profissional do MRE, com o fortalecimento do Itamaraty a partir da ampliação das vagas oferecidas em concursos públicos de admissão à carreira diplomática e reajustes salariais contínuos; (b) a ampliação dos atores que participam do esforço externo, conformando uma política externa de execução descentralizada, na qual as agências públicas cumprem papel estratégico para a promoção dos interesses nacionais em múltiplas frentes de ação, ainda que sob a coordenação da Presidência da República e do MRE e, por fim, (c) a diplomacia presidencial, com destaque para a capacidade de articulação política internacional, carisma e liderança do presidente Luiz Inácio Lula da Silva”. Os autores referem-se a instituições como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A democratização da forma de ingresso, a melhor remuneração e o aumento de concursos públicos, no entanto, certamente ainda não garantem que o perfil padrão de funcionários destas instituições seja menos liberal e elitista do que antes.

últimos 12 anos, preponderou no pensamento diplomático brasileiro a progressiva edificação da América do Sul como um continente. Como um continente e não como um subcontinente²⁸⁴.

O ministro Celso Amorim (2014, p.33) esclarece que existiam três ações dentro das possibilidades da política externa brasileira: responder à agenda internacional já existente, podendo fazê-lo de forma subalterna ou de forma ativa, ou criar novas pautas na agenda. Manifesta que a política externa adotada depois de 2003 poderia ser chamada de “ativa e ativa”: “seria ativa porque poderia, sim, tomar posições independentes, mesmo se ferisse o interesse e desejo de outras potências. E seria ativa porque não se resumiria a ficar reagindo diante de situações, mas promoveria assuntos, iniciativas e agendas novas”. A nova postura ficou evidente já nas primeiras semanas do governo Lula, quando o Brasil assumiu sólidas posições contra a invasão do Iraque, em defesa da ampliação do Conselho de Segurança da ONU, em prol da constitucionalidade na Venezuela e estimulando a articulação do G-20 da OMC²⁸⁵. Segundo Amorim, as ações brasileiras contribuíram para mover as “placas tectônicas” do Sistema Internacional.

No caso argentino, Néstor Kirchner, quando ainda candidato à Presidência, também conclamou a revisão do alinhamento aos Estados Unidos, reivindicando o histórico posicionamento contestador e integracionista do país austral:

A minha proposta é de que devemos elaborar um projeto que permita ingressar no mundo com identidade nacional, ou seja, uma Argentina que possa sustentar a si mesma... A próxima eleição presidencial é a eleição de qual modelo de país queremos nós, os argentinos: teremos que escolher entre os que propõem a ALCA e os que, como nós, propõem o MERCOSUL; entre os que pedem relações carnais e os que, como nós, planejam relações sérias com o mundo, mas com objetivos nacionais (GRANATO, 2014, p.115).

Apesar dos resultados eleitorais indesejados para Washington, ainda pairava sobre a região a ameaça de criação de uma zona de integração hemisférica, a proposta centenária dos Estados Unidos. Guimarães (Op.cit., p.84) lembra que, “quando chegamos ao governo, o

²⁸⁴ Em palestra recente na UNILA, o embaixador Antonio José Ferreira Simões (2014) esclareceu que a América do Sul só deveria deixar de ser considerada como um continente caso a Europa passasse a ser considerada como um subcontinente. Portanto, a Europa é um continente e a América do Sul também.

²⁸⁵ Guimarães (2014, p.55) ajuda a esclarecer o trabalho realizado dentro da OMC: “Há um esforço extraordinário para normatizar a atividade econômica, ou seja, para gerar regras que sejam aplicadas em todos os países, para tornar a economia global sujeita a determinadas regras, em benefício das megaempresas multinacionais. Isso se fez através da Rodada Uruguai, antigo GATT, atual OMC, com as regras relativas ao comércio, aos serviços, investimentos, à propriedade intelectual e que tentam, de uma forma geral, desregulamentar, reduzir o papel do Estado e permitir maior liberdade de ação das empresas multinacionais”.

Brasil estava totalmente engajado nas negociações da ALCA”. Amorim (2009, p.15) também recorda a complexa situação: “nós conseguimos estabelecer um prazo de 10 anos, e não cinco anos, como estava proposto. Depois, o prazo se alongou muito mais, até desaparecer”²⁸⁶.

Por isso, um dos primeiros movimentos foi o fortalecimento do MERCOSUL, que pouco a pouco ganhou nova perspectiva. Os governantes, especialmente no Brasil e na Argentina, interpretaram que manter o bloco centrado na perspectiva meramente comercial era uma limitação que gerava problemas crescentes. Tratava-se, portanto, de buscar construir um processo mais politizado e mais “socializado”²⁸⁷. Com esta finalidade, em junho de 2003 já foi apresentado o “Programa para a Consolidação da União Aduaneira e para o Lançamento do Mercado Comum – Objetivo 2006”, que continha temas relacionados com a desconstrução das assimetrias e a promoção da integração de cadeias produtivas. Note-se que este passo era parecido com o plano original proposto pelos presidentes Sarney e Alfonsín, mais de 15 anos antes.

Na perspectiva de Garcia (2010, p. 161)

O Brasil compreendeu que somente por intermédio do comércio não se resolvem os problemas da construção de uma América do Sul integrada, justa e democrática. Ao contrário, a integração comercial pode, nas circunstâncias atuais, agravar as assimetrias entre países mais desenvolvidos e de economia mais complexa e diversificada, como o Brasil e a Argentina, de um lado, e os demais, de outro.

A despeito das suas diferenças, pelo menos sete presidentes sul-americanos podiam ser incluídos dentro do versátil conceito de “progressismo”: Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Mais de dez anos depois, continua sendo trabalhoso definir o

²⁸⁶ “Com a liberdade que o Presidente Lula permite aos seus assessores fazerem críticas, comentários, eu disse: – Presidente, a nossa prioridade em matéria de integração é o MERCOSUL, não é? – Sim. – Presidente, vou decepcioná-lo, porque não é. Há 10 ou 12 pessoas aqui nos Ministérios que trabalham com o MERCOSUL e 40 ou 50 pessoas que trabalham com a ALCA. Então, a prioridade não é o MERCOSUL, a prioridade é a ALCA” (AMORIM, Op.cit., p.15).

²⁸⁷ De acordo com o argentino Félix Peña (2009, p.57), a ampliação do MERCOSUL tinha duas perspectivas: uma geográfica e outra de áreas de ação. “La primera se refiere al espacio de preferencias comerciales. A través de acuerdos de alcance parcial, se ha ido tejiendo una red de preferencias que abarca a otros países miembros de la ALADI y, en particular, a los que fueron adquiriendo un estatus de miembros asociados, comenzando por Chile y Bolivia. La otra dimensión se refiere a la ampliación de los objetivos políticos del MERCOSUR. La defensa de la democracia y los derechos humanos, junto con otros objetivos en el plano social, fueron incorporándose gradualmente en la agenda, a la que se sumaron los países asociados”.

que exatamente seria um governo progressista. De nosso ponto de vista, uma tarefa ainda mais complexa é admitir que tais governos sejam “pós-liberais” ou “pós-neoliberais”²⁸⁸.

Emir Sader (2013, p.138), reconhecido entusiasta do progressismo, entende que há três elementos que caracterizam os governos “pós-neoliberais”: sobrepõem as políticas sociais ao ajuste fiscal; sobrepõem a integração regional e as relações Sul-Sul aos TLC com os Estados Unidos; e sobrepõem o Estado ao mercado. Consideramos que isto não ocorre exatamente desta forma, ainda que certamente haja indícios de um ressurgimento da busca pelo binômio (autonomia externa e desenvolvimento das forças produtivas internas) na América do Sul. Enfrentando conjunturas e condições muito distintas, cada país parece esforçar-se para recuperar vagamente o componente interno, de estímulo ao desenvolvimento econômico, e o componente externo, de procura por maior autonomia no cenário internacional. Muitos outros autores defendem argumentos similares ao de Sader. Um deles é Granato (Op.cit., pp.60-61), ao salientar que

Apesar de que estes novos governos não representassem um conjunto homogêneo, entre os elementos em comum, encontramos: a recuperação do papel do Estado nacional como garantidor do desenvolvimento econômico e do progresso social; a adoção de políticas voltadas ao desenvolvimento produtivo, democratização e participação social, e de luta contra a pobreza e desemprego, bem como a participação em processos de integração que outorguem maior autonomia e desenvolvimento pela via regional.

A análise de Barros e Ramos (2013, p.8), um pouco mais crítica, avança no mesmo sentido:

O processo de reconfiguração do Estado, que já não é neoliberal, mas tampouco regressou aos seus traços nacional-desenvolvimentistas, tem impulsionado a busca por um novo padrão de inserção internacional. A recuperação paulatina do papel estratégico do Estado para a promoção do desenvolvimento (capacidade de investimento do Estado, indução da economia por meio de bancos e empresas públicas, etc.) conduz também a mudanças na forma como o Estado apresenta-se no cenário internacional: a política externa brasileira tem visado a conformar um Estado assertivo também no cenário mundial em transformação, identificando-se com o Sul global e promovendo concertações políticas na região latino-americana e sul-americana²⁸⁹.

²⁸⁸ Para Bastos (2012, p.8), “parece precoce a identificação de um regionalismo pós-liberal na América do Sul, particularmente no que tange às transações comerciais e aos acordos de liberalização”. Para aceitar a definição de pós-neoliberal, conforme veremos a seguir, seria obrigatório dizermos que este termo não significa o mesmo que “antiliberal”.

²⁸⁹ Cervo (2008), como a adoção da cartilha neoliberal foi incompleta, mantiveram-se elementos desenvolvimentistas que possibilitaram o surgimento do “Estado Logístico”, uma mistura de pós-liberalismo com pós-desenvolvimentismo. Esta ideia se aproxima de nosso argumento sobre o enfraquecimento dos quatro

Por fim, Lima e Coutinho (2006, pp.9-11) dizem que houve uma “onda avassaladora” de esquerdas, cuja exceção seria a Colômbia. Assim, consideram o governo da médica Verónica Michelle Bachelet (2006-2010) dentro do campo progressista. Nestes governos teriam prevalecido, afirmam os autores, medidas promotoras da heterogeneidade, da diversidade, de alguns elementos nacionalistas e da identidade sul-americana²⁹⁰. O tênue resgate do binômio surgiu como resposta à abertura econômica desenfreada e à política externa ornamental dos anos 1990. Ao notar os espaços de mobilidade dentro do Sistema pós-2001, os novos governos reagiram como se estivessem buscando retomar a trilha abandonada pelos normais.

Há, certamente, algumas diferenças entre os governos progressistas. Mas, do ponto de vista da política econômica, por exemplo, imperam os ensinamentos intervencionistas e promotores da demanda interna difundidos pelo inglês John Maynard Keynes. O prisma é amplo e percorre desde um keynesianismo confesso, na Argentina, até um keynesianismo oculto, na Bolívia e no Equador, passando por um keynesianismo inconfessável na Venezuela e pela miscelânea brasileira e uruguaia. No Brasil, no máximo, chegou-se a um keynesianismo envergonhado no governo de Lula. Note-se que uma das características do “pensamento único”, que nunca foi propriamente único e, hoje em dia, é ainda menos, é afrontar a mais mínima reforma anti-liberal.

Muitos autores abordam este tema da distinção entre os novos governos. É o caso de Pinto e Balanco (2013, p.29). Sustentam que, apesar da heterogeneidade, a ideia da integração une os progressismos. Para Carmo (Op.cit., p.303) igualmente “não houve um programa político ou econômico comum encampado pelos líderes políticos dos diferentes países, mas houve a formação de um consenso em torno da importância da integração sul-americana como instrumento para o desenvolvimento da região”. Na perspectiva de Vizentini (2010, p.11),

pilares do nacional-desenvolvimentismo: a burocracia estatal, a classe trabalhadora organizada, os empresários nacionais e as Forças Armadas. Hoje em dia prevalece um Estado débil frente aos conglomerados bancários, industriais e comunicacionais; uma economia altamente desnacionalizada; os movimentos sociais debilitados e desmobilizados; e as Forças Armadas desmoralizadas.

²⁹⁰ “As mudanças não implicam obrigatoriamente rupturas radicais. Em alguns casos, como Brasil, Chile e Uruguai, houve mesmo mais continuidade do que mudanças com relação à agenda de reformas estruturais. Mas não por isso deixaram de ajustar as políticas ao novo momento, interrompendo o processo de redução e enfraquecimento do Estado ao mesmo tempo em que introduziram inovações importantes que vão ao encontro dos setores populares. Outros países, como a Argentina, implementam mudanças mais nítidas como a interrupção do pagamento e a renegociação da dívida externa, e a adoção de políticas heterodoxas. No extremo das mudanças situa-se a Venezuela, onde se fala ostensivamente em um socialismo do século XXI, em sintonia com algumas tendências observadas também na Bolívia, enquanto Peru e Equador indicam uma guinada à esquerda mais moderada” (LIMA & COUTINHO, 2007, p.17).

Mais do que uma ‘onda esquerdista e socialista’ o que se observa é o retorno de uma agenda social, desenvolvimentista (sem um abandono completo do neoliberalismo) e autonomista no plano diplomático, com ênfase na integração (que se afigura um processo longo e complexo). Os ‘regimes progressistas’ não apenas são bastante diversos (os do Cone Sul são democracias plenamente institucionalizadas), como também sua agenda diplomática possui elementos de tensão. Isso se complica com a assinatura de Tratados de Livre Comércio de países menores com os Estados Unidos e [com o fato] da política externa colombiana se identificar fortemente com Washington. Por outro lado, os governos populares (ou ‘populistas’) mais militantes estão construindo empiricamente novos regimes em substituição a elites oligárquicas, que se desintegraram²⁹¹.

4.3- Um novo consenso sem Washington

Dando continuidade aos dois encontros anteriores (de 2000, em Brasília, e de 2002, em Guayaquil), a III Reunião dos Presidentes da América do Sul ocorreu na cidade imperial de Cusco e nos campos de Ayacucho, no Peru, em 2004²⁹². Os acordos assinados exaltaram a identidade sul-americana, os valores comuns e uma história compartilhada e solidária²⁹³. Além disso, fizeram referência às potencialidades ainda não aproveitadas da região, ao fortalecimento da projeção internacional soberana e à necessidade de enfrentar as assimetrias.

Esta reunião, de 2004, representou um movimento inédito na história das relações internacionais de nossos países e provavelmente tenha sido, até hoje, o encontro mais importante dos últimos 500 anos. A Declaração de Cusco fala diretamente na “convergência dos interesses políticos, econômicos, sociais, culturais e de segurança, como um fator potencial de fortalecimento e desenvolvimento das capacidades internas para uma melhor inserção internacional” (COMUNIDADE, Op.cit., p.14). Entre as áreas de ação estabelecidas como prioritárias estão: a integração física (de transportes, energia e telecomunicações), os mecanismos financeiros sul-americanos e as assimetrias. Igualmente acordou-se fomentar a promoção de projetos de integração na área social, incluindo “acesso universal à saúde,

²⁹¹ Para Garcia (2008, p.125), “Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, lejos de ser factores de inestabilidad, representan la posibilidad real de una nueva estabilidad, fundada no en la desigualdad e inequidad social ni en el sometimiento externo, sino en la soberanía nacional y popular. En ese sentido, independientemente de las diferencias de apreciación que pueda haber respecto de las experiencias en curso en Venezuela, Bolivia y Ecuador, es evidente que esos países viven mucho más que una época de cambios... Se encuentran ante un cambio de época”.

²⁹² O encontro coincidiu propositalmente com os 180 anos de aniversário da memorável Batalha de Ayacucho, liderada pelo Marechal Antonio José de Sucre, no dia 9 de dezembro de 1824.

²⁹³ Os valores comuns seriam: “A democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias” (COMUNIDADE, 2005, p.13).

erradicação do analfabetismo e estabelecimento de um programa de bolsas e formação técnica”.

A declaração de Cusco, de 2004, ainda deliberou que:

Seguindo o exemplo do Libertador Simón Bolívar, do Grande Marechal de Ayacucho, Antonio José de Sucre, do Libertador José de San Martín, de nossos povos e heróis independentistas que construíram, sem fronteiras, a grande Pátria Americana e interpretando as aspirações e anseios de seus povos a favor da integração, unidade e construção de um futuro comum, decidimos formar a Comunidade Sul-americana de Nações – CASA (Op.cit., p.31).

Neste sentido, Moniz Bandeira (2008, p.28) recorda que

O Brasil, ao encorajar, na reunião de Cusco, o lançamento da Comunidade Sul-Americana de Nações, depois denominada União de Nações Sul-americanas (UNASUL), teve um objetivo estratégico, visando a tornar não propriamente a si próprio, mas o conjunto dos países do subcontinente, uma potência mundial, não só econômica como também política. Sua dimensão ultrapassava, de longe, o caráter meramente comercial. O Brasil não abdicara do projeto de tornar-se potência mundial. Porém, compreendera que a consecução de tal objetivo passava pela sua integração com a Argentina e, em uma segunda etapa, com todos os demais países da América do Sul²⁹⁴.

Nas palavras do ex-presidente Lula (2004),

Não é uma integração apenas pensando nos interesses econômicos, mas, sobretudo, na soberania do nosso território, no fortalecimento da disputa que temos que fazer com o mundo desenvolvido... Este é o século que vai trazer a consciência para cada um de nós, de que a solução para os nossos graves problemas, que durante tanto tempo imaginávamos que estaria fora do nosso continente, está muito próximo de nós. E, eu diria, em nossos próprios territórios... O século XXI vai consolidar a integração da América do Sul.

A aproximação se intensificou como nunca. No início de 2005, falando sobre as relações entre Brasília e Caracas, o ex-presidente Lula (2005, p.1) afirmou que “nossos países nunca estiveram tão próximos e irmanados. Nossos mais ambiciosos projetos de integração começam a materializar-se”. O brasileiro celebrou o estabelecimento de “uma ampla aliança estratégica entre Venezuela e Brasil”. Em setembro daquele ano, em Brasília, foi realizada a I

²⁹⁴ O historiador continua: “O que ao Brasil convinha, assim como à Argentina, era conduzir, de maneira realista, a consolidação do MERCOSUL e a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações como um sistema econômico e político unificado, dentro de um sistema mundial, fortemente competitivo e violento, em que os Estados Unidos tratavam de concentrar e congelar o poder mundial. O processo de globalização sempre significou o crescente domínio das mega-corporações americanas, o esforço de modelar um novo tipo de Império, com a transformação dos exércitos dos países neo-colonizados em forças de polícia, para defender os interesses do capital financeiro e a dolarização de suas economias. Não obstante, o sistema mundial tendia a evoluir para a multipolaridade, apesar da preeminência conjuntural dos Estados Unidos. E nem o Brasil nem a Argentina deviam considerar essa preeminência como definitiva e aceitar o destino de províncias avançadas do grande Império” (BANDEIRA, Op.cit., p.28).

Reunião de Chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA. Entre as principais decisões figuravam a promoção da convergência dos Acordos de Complementação Econômica entre o MERCOSUL, a Comunidade Andina de Nações (CAN), o Chile, a Guiana e o Suriname; e a reafirmação das áreas de atuação prioritária definidas em Cusco²⁹⁵. A CASA foi resultante do entendimento político e buscava a “integração econômica e social dos povos da América do Sul”.

No mesmo mês, na cidade argentina de Mar del Plata, ocorreu IV Cúpula das Américas, ocasião na qual foi reafirmado o abandono da proposta de ALCA. O governo dos Estados Unidos, mancomunado com o presidente do Panamá, Martín Torrijos (2004-2009), ainda tentou insistir com a ideia de continuar discutindo a criação de uma zona hemisférica de livre comércio²⁹⁶. No entanto, sob a liderança do anfitrião Kirchner, de Chávez e Lula, já estava consolidada a visão latino-americanista e sul-americanista. Depois da cúpula, mesmo debaixo de uma chuvarada impetuosa, ocorreu um memorável encontro de Chávez, Evo Morales e Diego Armando Maradona com os movimentos sociais que lotaram o Estádio Mundialista de futebol, onde o Brasil jogou na Copa de 1978.

O pronunciamento do presidente venezuelano ficou marcado como a declaração de enterro da ALCA: “A nosotros nos toca, compañeros, ser los parteros del nuevo tiempo, de la nueva historia, de la nueva integración. Solo unidos podremos derrotar al imperialismo y levantar a nuestros pueblos hacia una vida mejor”. Os manifestantes, eufóricos e empapados, agitavam bandeiras de Evita Perón e gritavam “Alca, Alca, Alcarajo”. Calixtre e Barros (2011, p.189) consideram que “o fantasma da integração inevitável com os Estados Unidos foi substituído pela necessidade de se gerir a integração sul-americana como meio prioritário de impulsionar o desenvolvimento nacional dos países”. Já em 2012, meses antes de seu falecimento, o líder bolivariano lembrou:

Si no llega a tiempo Lula, si no llega a tiempo Néstor, y Tabaré, en Mar del Plata se hubiera aprobado el ALCA. Yo recuerdo la Batalla de Mar del Plata y el jefe de esa

²⁹⁵ Em abril de 2007, na ilha de Margarita, na Venezuela, ocorreu outro encontro bastante significativo: a I Cúpula Energética Sul-Americana. Ainda no mesmo ano foi aprovada “a nova estrutura organizacional e funcional da Secretaria do MERCOSUL, com o objetivo de fortalecê-la e dotá-la de maior capacidade técnica e operativa, porém sem autonomia para exercer qualquer papel de direção política” (GRANATO, Op.cit., p.155). Se em 2003 apenas a Bolívia e o Chile eram membros associados do MERCOSUL, em poucos anos todas as nações sul-americanas haviam sido incorporadas.

²⁹⁶ Curiosamente, Martín é filho de Omar Torrijos, o líder militar à frente da Revolução Panamenha entre 1969 e 1981. O General Torrijos tornou-se conhecido pela sua forte base popular e por suas políticas de redistribuição de terras, inauguração de escolas, geração de empregos e um grande programa de obras públicas.

batalla se llamó Néstor Kirchner... Si no hubiésemos derrotado al ALCA no nacía UNASUR. Rindo tributo a Néstor. Y Lula, y Tabaré, y no se portó mal el paraguayo Nicanor Duarte Frutos. Sin todo lo que hicimos Lula, Evo, Rafael, y luego Cristina y el Pepe, esta integración, que está apenas naciendo, no existiría (CHÁVEZ, 2012c)²⁹⁷.

Cerca de dois anos depois, em 2006, a Declaração de Cochabamba, na Bolívia, falou explicitamente em “um novo modelo de integração para o Século XXI”. De acordo com o documento, o processo de integração é “ambicioso e preciso em seus objetivos estratégicos e ao mesmo tempo flexível e gradual em sua implantação”. Reafirmam-se como princípios orientadores “a solidariedade e a cooperação, na busca de maior equidade, redução da pobreza, diminuição das assimetrias e o fortalecimento do multilateralismo”; a “soberania, com relação à integridade territorial e a autodeterminação dos povos, assegurando a prerrogativa dos Estados nacionais decidirem suas estratégias de desenvolvimento e a sua inserção internacional, sem ingerências externas nos seus assuntos internos”; a paz e a solução pacífica das controvérsias; a democracia e o pluralismo; os direitos humanos; e a “harmonia com a natureza” (*sic*).

A declaração ainda considera fundamental aprofundar as ações comuns nas áreas de cooperação comercial; integração financeira; conexão industrial e produtiva; reconhecimento de uma cidadania sul-americana; enfoque integral das migrações; promoção da identidade cultural comum sul-americana. Porém a prioridade seria avançar em outras quatro ações:

- a) Superación de las asimetrías para una integración equitativa: desarrollo de mecanismos concretos y efectivos que permitan resolver las grandes desigualdades que existen entre países y regiones de Sudamérica;
- b) Un Nuevo Contrato Social Sudamericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación;
- c) Integración energética para el bienestar de todos: articulación de las estrategias y políticas nacionales para un aprovechamiento de los recursos energéticos de la región que sea integral, sostenible, solidario y que reconozca las asimetrías entre los países y regiones.
- d) Infraestructura para la interconexión de nuestros pueblos y la región: promover la conectividad de la región a partir de la construcción de redes de transporte y telecomunicaciones que interconecten los países, atendiendo criterios de desarrollo social y económicos sustentables para acelerar el proceso de integración, preservando el ambiente y el equilibrio de los ecosistemas (*sic*)²⁹⁸.

²⁹⁷ “Na questão da ALCA, nós mudamos a agenda da América do Sul. Posso dizer que, com minha experiência de 50 anos em relações internacionais, mudar um projeto básico dos Estados Unidos não é uma coisa fácil” (AMORIM, 2014, p.41).

²⁹⁸ Na ocasião, foi anunciada a Agenda de Implementação Consensuada (AIC) 2005-2010 da IIRSA, um conjunto de 31 projetos de alto impacto, considerados prioritários pelos governos. Criada para construir

Sobre o líder político venezuelano, devemos tomar em consideração que seus movimentos tinham a capacidade de empurrar o processo para frente, por meio de inflamados discursos ou de ações. A política externa da Venezuela, também baseada na diplomacia presidencial, tinha dois impactos principais sobre o Brasil e a Argentina. Em primeiro lugar, estimulava que Brasília e Buenos Aires assumissem um posicionamento mais ativo diante de temas considerados centrais da integração. Por exemplo, mesmo que a criação da Aliança Bolivariana para os povos de Nossa América (ALBA)²⁹⁹ represente efeitos positivos concretos sobre a vida de milhões de pessoas, consideramos que seu maior impacto geopolítico tenha sido estimular o Brasil e a Argentina a promover o MERCOSUL Social, o Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do MERCOSUL (FOCEM) e o Sistema de Moedas Locais do MERCOSUL (SML), além de aceitarem a formação do Banco do Sul³⁰⁰.

Em segundo lugar, Chávez possibilitava que o Itamaraty exercesse uma função relevante no processo de integração, como o conciliador entre posições extremas. Isto porque de um lado estava a postura contestatória da Venezuela, seguida de perto pela Bolívia e à distância pelo Equador. E de outro lado estava a comportada submissão a Washington, decidida por parte da Colômbia e do Chile e vacilante por parte do Peru. Este quadro dava ainda mais legitimidade ao Brasil, que assumiu seu tradicional papel de mediador e de terceiro interessado. O fortalecimento do MERCOSUL e a grande proximidade com a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, além das demais características do Brasil, ampliavam o reconhecimento

corredores de exportação e para ser a coluna vertebral da ALCA, a IIRSA passou a ser vista com desconfiança pelos governos progressistas. A preocupação do Brasil também se devia ao fato do Comitê Técnico, que em última instância dava aval aos projetos, ser composto pelo BID, a CAF e o FONPLATA, sem contar com o BNDES. Em 2009, foi criado o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que enquadrou politicamente a IIRSA e busca dar nova orientação aos seus 579 projetos.

²⁹⁹ Os presidentes da Venezuela e de Cuba criaram a Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), em 2004, como contraponto à ALCA. A proposta estava baseada em critérios como soberania, solidariedade, reciprocidade e complementaridade. Em 2009, durante a VI Cúpula Extraordinária da ALBA, foi formalizada a adesão de Equador, São Vicente e Granadinas, e Antigua e Barbuda como membros, somando-se a Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua, Dominica e Honduras. Na ocasião, o nome “Alternativa” foi substituído por “Aliança”. Sobre as perspectivas e os avanços da ALBA, recomendamos a leitura de Brozoski (2011).

³⁰⁰ Em julho de 2006, a Venezuela assinou o Protocolo de Adesão ao MERCOSUL. Diante da oposição dos parlamentares paraguaios, o país caribenho teve que esperar seis anos para ser admitido no bloco. Em 2012, com um golpe de Estado *express*, 76 parlamentares interromperam o mandato do presidente Fernando Lugo, que havia sido eleito com mais de 765 mil votos. O país foi suspenso do MERCOSUL e, assim, a Venezuela pode entrar. Desde Caracas, Chávez (2012b) disse: “Es la más grande oportunidad histórica que en 200 años se nos presenta en el horizonte, porque éramos una colonia. Venezuela estaba condenada al subdesarrollo, al atraso, al colonijaje, a la miseria. Estamos ahora ubicados, como miembros plenos del MERCOSUL, en nuestra exacta perspectiva histórica. Nuestro Norte es el Sur; estamos donde hemos debido estar siempre; estamos donde Bolívar nos dejó pendientes para estar, para ser... Nos están ustedes permitiendo ser nosotros mismos, volver al ser originario”. Em 2013, o parlamento Paraguai finalmente aprovou o ingresso da Venezuela.

do país como principal negociador e articulador. Ganhava forma um novo eixo, em torno do Pacto ABV, substituindo-se o Chile pela Venezuela.

Granato (Op.cit., p.131) aborda a conformação de uma “aliança estratégica” entre o Brasil e a Argentina, a “força motriz, base ou eixo gravitacional das diferentes etapas da integração na região”. Sobre esta premissa, afirma, “repousa a ideia de que são as concepções integracionistas do Brasil e da Argentina aquelas que serão as que ‘moldarão’, no século XXI, a geometria do processo de integração na América do Sul”³⁰¹.

A ideia vai ao encontro das proposições de Hélio Jaguaribe (2008, pp.309-316). Lembremos que, para o sociólogo, o acesso à autonomia está relacionado a dois fatores: a viabilidade nacional³⁰² e a permissividade internacional. A este respeito, considera que a união entre os dois maiores países da América do Sul, que contam com bons indicadores de viabilidade nacional, somada ao cenário favorável dentro do Sistema, lhes proporcionaria maiores espaços de permissividade internacional. Afirma que:

Argentina e Brasil dispõem de condições para escapar ao destino a que isoladamente estariam condenados, de se converterem em meros segmentos do mercado internacional e em províncias do ‘Império Americano’. A partir da formação de uma sólida, estável e confiável aliança, criarão as bases para a consolidação do MERCOSUL e da integração sul-americana, se assegurando um grande destino histórico. Se não o fizerem, renunciarão a sua identidade nacional e a qualquer protagonismo histórico, convertendo-se em mera geografia... A chave para a preservação dessa identidade nacional e da dos demais países sul-americanos consiste na formação de uma sólida e confiável aliança estratégica entre Argentina e Brasil, a que se agregue, o mais prontamente possível, a Venezuela. A tríade A-B-V conduzirá, seguramente, à consolidação do MERCOSUL e, decorrentemente, da Comunidade Sul-Americana de Nações³⁰³.

³⁰¹ Sobre a preocupação com as assimetrias, Granato (Op.cit., p.138) salienta que “também foram aprovadas, na mesma ocasião, a Decisão CMC N° 28/03, que estabelece que o MERCOSUL impulsionará em todas as negociações externas, com terceiros e grupos de países, a obtenção de um tratamento diferenciado para o Paraguai, em função de sua condição de economia menor e de país sem litoral marítimo; a Decisão CMC N° 29/03, que estabelece um regime de origem diferenciado com vistas a facilitar ao Paraguai a execução de uma política de industrialização orientada à exportação; e a Decisão CMC N° 32/03, que estabelece instrumentos de políticas comerciais diferenciados para o Paraguai e o Uruguai”.

³⁰² Ferrer (2006, p.88) explica que “dentro del enfoque histórico, estructural y sistémico del pensamiento de Prebisch y del estructuralismo latinoamericano, podemos apelar a categorías como densidad nacional y viabilidad nacional para vincular al proceso de desarrollo con la globalización. La segunda implica que un país conserva suficiente poder decisorio para trazar el rumbo de su desarrollo y forma de inserción en el orden global. La primera, abarca el conjunto de circunstancias endógenas que hace posible la segunda”.

³⁰³ O autor ainda aponta: “O que está em jogo, no relacionamento entre o Brasil e a Argentina é o fato de que uma sólida, confiável e estável aliança argentino-brasileira se constituiu, nas presentes condições do mundo, um requisito *sine qua non* para a sobrevivência histórica de ambos os países. Nenhum deles dispõe, presentemente, de condições para preservar, isoladamente, sua efetiva soberania e assegurar a sua identidade

Também para Guimarães (2008, p.59) o Brasil deve ter clara a cadeia de prioridades para a construção da integração: as relações com a Argentina, a ampliação do MERCOSUL e a construção da união da América do Sul.

A América do Sul se encontra, necessária e inarredavelmente, no centro da política externa brasileira. Por sua vez, o núcleo da política brasileira na América do Sul está no MERCOSUL. E o cerne da política brasileira no MERCOSUL tem de ser, sem dúvida, a Argentina. A integração entre o Brasil e a Argentina e seu papel decisivo na América do Sul deve ser o objetivo mais certo, mais constante, mais vigoroso das estratégias políticas e econômicas tanto do Brasil quanto da Argentina. Qualquer tentativa de estabelecer diferentes prioridades para a política externa brasileira, e mesmo a atenção insuficiente a esses fundamentos, certamente provocará graves consequências e correrá sério risco de fracasso³⁰⁴.

Com Lula e Kirchner, o grau de compromisso entre o Brasil e a Argentina foi ficando mais evidente a cada nova iniciativa. Mas houve um acontecimento bastante representativo em março de 2006. Na ocasião, o governo argentino apresentou a proposta de ativar um Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), que permitiria ao país proteger-se de importações que estavam gerando danos à indústria local. Na realidade, qualquer dos dois países poderia solicitar a aplicação de salvaguardas no caso de um aumento das importações oriundas do vizinho resultar prejudicial para a sua indústria. Depois de longas e complexas negociações conjuntas, ficou acordada a aplicação do mecanismo³⁰⁵. O Paraguai e o Uruguai ainda avaliam a conveniência de solicitar a aplicação de um instrumento similar a este³⁰⁶.

nacional e seu destino histórico” (JAGUARIBE, Op.cit., pp.300-301). Barnabé (2013, p.279) fala em uma liderança coletiva de Argentina, Brasil e Venezuela (o ABV), “como uma possibilidade real, apesar das diferenças existentes entre os três países, para a consolidação de um modelo próprio e autônomo de integração regional na América do Sul”.

³⁰⁴ Bueno (Op.cit., p.57) igualmente interpretou a aproximação com a Argentina como elemento central: “Esta observação reforça o fato de ao longo de nossa história as conversações sobre integração sempre começarem pela Argentina, vista não apenas como parceira preferencial, mas também pela ciência de sua presença e influência entre os países de fala espanhola, levando nossas autoridades, de Rio Branco a Jânio Quadros a perceber que nossas tentativas de aglutinação e influência no segmento sul do hemisfério seriam ineficientes se não contassem com a influência compartilhada com o vizinho do Prata”.

³⁰⁵ De acordo com a visão de Garcia (2013, p.60), “o MERCOSUL não abandona seu objetivo de ser uma união aduaneira perfeita, o que não é fácil tendo em vista a assimetria das economias dos países que o integram. Essas assimetrias, que muitas vezes provocam tensões entre seus integrantes, fazem parte de todos os processos de integração. Elas refletem, ao mesmo tempo, os limites de uma associação regional fundada apenas, ou centralmente, no livre-comércio. O peso desmesurado da economia brasileira e, em certa medida, da própria economia argentina, tende no mais das vezes a perpetuar as assimetrias ou até mesmo agravá-las”.

³⁰⁶ É crucial que o Brasil e a Argentina se preocupem em ampliar as oportunidades para o Paraguai e o Uruguai, que devem intensificar os seus reclamos. Para Wanderley Messias da Costa (2009, p.11), “os Estados Unidos estão no momento intensificando o emprego dos seus argumentos persuasivos (o *soft power* de que fala Joseph Nye) na direção do Uruguai e do Paraguai, que são justamente os países que mais têm manifestado em público os seus descontentamentos com a performance geral do MERCOSUL”. Em 2007, o presidente estadunidense George W. Bush visitou o Brasil, o Uruguai e a Colômbia. Na estância Anchorena, em Colônia do Sacramento,

Este tipo de solução amistosa e efetivamente cooperativa demonstra que existe um amplo espaço político para resolver eventuais contradições e conflitos dentro do bloco³⁰⁷. Ferrer (2007, p.151) sustenta que: “el MERCOSUL es el espacio donde se ha preservado la mayor libertad posible en el establecimiento de los cauces de la integración regional... Por esto mismo, en el MERCOSUR se expresan con mayor claridad los conflictos y convergencias que emergen de las situaciones nacionales y de la integración”. É fundamental este passo de reconhecer as assimetrias e depositar esforços para desconstruí-las. A situação foi acumulada durante décadas e não será corrigida em poucos anos.

No entendimento do ex-presidente Lula (2010, p.2), “o MERCOSUL, enfim, constitui um ambicioso projeto, e seu sucesso nos ajudará a transformar a difícil herança deixada por séculos, de tirania colonial e pós-colonial que nos dividiu, em prosperidade coletiva que nos unirá”. Na ocasião, o mandatário manteve a decisão de ativar o MAC mesmo frente à resistência de setores empresariais como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Associação de Comércio Exterior do Brasil (AEB), que consideraram a medida como negativa dentro da sua interpretação da integração.

Na perspectiva do ex-presidente Kirchner,

O MERCOSUL deve ser, também, um bloco de assistência recíproca para o desenvolvimento equilibrado e para que se obtenha o melhor desempenho de nossos setores produtivos, sem se ignorarem as assimetrias existentes, nem prejudicar os setores internos dos nossos países. Benefícios simétricos, mecanismos flexíveis, graduais e progressivos devem ser instrumentalizados de forma prática, ao se criar emprego e gerar equidade e bem-estar para os povos de todos os países (GRANATO, 2014, p.123).

Em algumas análises ainda prevalece uma tendência liberal que interpreta as concessões dentro do MERCOSUL como se fossem graves falhas, debilidades ou até mesmo irregularidades. Desde esta ótica, estaria errado, por exemplo, que o bloco se afastasse do livre-comércio puro e oferecesse tratamento diferenciado para os países menores. O grande

o mandatário uruguaio disse a Bush que “No queremos irnos del MERCOSUR. Nuestros vínculos con Latinoamérica son históricos y sólidos. Apostamos a la integración regional. Pero la queremos abierta. Que el MERCOSUR se integre al mundo, pero que cada uno de sus socios tenga derecho soberano a relaciones comerciales bilaterales con otros países”.

³⁰⁷ Martins (2011, p.130) fala em uma “liderança cooperativa” do Brasil. Afirma que “esta matriz vem sendo assumida pela política externa brasileira, mas carece de mais força no aparato estatal para que possa orientar a política econômica nesta direção. Este objetivo depende necessariamente de avanços nos processos de democratização no país, capazes de deslocar o exercício da hegemonia para setores mais amplos da nação, centrados nos trabalhadores em seu conjunto e no empresariado articulado aos seus interesses”.

salto dado pelo Brasil, e também pela Argentina, foi admitir – pelo menos no campo da retórica – que ou as regras são flexibilizadas para garantir ganhos às economias menores ou o MERCOSUL quebra. Aldo Ferrer apresenta esta situação como a diferença entre o “MERCOSUL ideal” e o “MERCOSUL possível”³⁰⁸. O caso da MAC pode ser visto como um fracasso ou como um “anúncio do fim do MERCOSUL” quando se utiliza a ótica comercialista. No entanto, para o economista argentino, “puede entenderse como un éxito, revelador de la lucidez de las dirigencias de ambos países para preservar el objetivo estratégico, reconociendo el cambio de las circunstancias internas de sus países miembros”.

Nogueira Batista Jr. (Op.cit., p127) esclarece que “quotas, salvaguardas e outras barreiras são admissíveis num processo de integração, mesmo em áreas de livre-comércio ou uniões aduaneiras... Pela legislação internacional, acordos de livre-comércio ou uniões aduaneiras não implicam necessariamente total ausência de barreiras tarifárias ou não-tarifárias entre os países membros”³⁰⁹. Portanto, de acordo com esta análise, inclusive desde um ponto de vista técnico não há nada de irregular na adoção de medidas compensatórias e de combate às assimetrias.

Naquele mesmo ano, o presidente Evo Morales declarou a nacionalização dos hidrocarbonetos da Bolívia. A medida teve impactos sobre a Repsol, a Total e a Petrobras, mas afetou especialmente esta última, que controlava grande parte da cadeia produtiva, nas atividades de extração, refino e distribuição. Além de assumir os ativos da empresa brasileira, a estatal *Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos* (YPFB) aumentou os impostos de 50% para 82% e elevou os preços por milhar de BTU (unidade que mede a quantidade de energia). Alguns meses depois, falando sobre o caso, o presidente Lula (2007, p.5) afirmou: “Eu nunca vacilei. Estava em época de eleição quando o Evo quis nacionalizar o gás dele e eu disse: ‘O

³⁰⁸ Por sua vez, Paulo Roberto de Almeida (2014, pp.34-36) considera que “no meio do caminho, o MERCOSUL enfrentou alguns percalços, mas poderia ter continuado a avançar, se não fossem orientações totalmente contrárias ao espírito original do Tratado de Assunção, que passaram a guiar as ações desses dois países, a partir das administrações de Lula e Kirchner... Desde então, o MERCOSUL só fez recuar no plano do comércio e da abertura econômica, ainda que criando novos dispositivos de caráter político e social, que não estavam contemplados no tratado original, a não ser de modo muito vago e indireto”. O diplomata atribui a Lula e a Kirchner os “fracassos e retrocessos continuados”. Além disso, considera que, “para que os objetivos teóricos de um processo de integração sejam plenamente realizados, seria preciso que as políticas econômicas dos membros, em especial as políticas comerciais e industriais, ademais da coordenação macroeconômica entre eles, correspondam aos ideais da abertura econômica e da liberalização comercial”.

³⁰⁹ O autor continua: “A consolidação do MERCOSUL não será possível se o Brasil insistir em aplicar os dogmas econômicos da década de 1990. Ao contrário, bater nessa tecla enfraquecerá o bloco e minará a aliança com a Argentina, que é fundamental para a integração sul-americana e a política externa brasileira em seu conjunto. A agonia não é do MERCOSUL. O que está agonizando é a concepção liberal de integração, que predominou na América Latina nos anos 90”.

gás é do Evo, ele está correto de nacionalizar. O gás é um instrumento, é uma matéria-prima, e é a única coisa que a Bolívia tem”³¹⁰. A postura do governo brasileiro causou forte rechaço da grande imprensa tupiniquim. Reproduzimos abaixo um breve fragmento da edição especial da revista Veja:

O Brasil levou um chute no traseiro dado por Hugo Chávez e seu fantoche boliviano, Evo Morales. Antes, foram ambos a Cuba pedir a bênção do patriarca Fidel Castro para o que planejavam fazer. Nenhum desses companheiros se deu à delicadeza de avisar o ocupante do Palácio do Planalto, que se julgava um líder regional com estofo até para ser líder mundial. Pobre Lula. Foi o último a saber que o presidente Morales iria se apossar de propriedades brasileiras na Bolívia e colocar em risco o abastecimento nacional de gás natural. A reação do presidente Lula foi ainda mais constrangedora: engoliu o desaforo e ainda se solidarizou com o agressor, a Bolívia. Para ampliar o efeito pirotécnico, Evo Morales escolheu o Dia do Trabalho, 100º de sua posse na Presidência, e comandou pessoalmente as tropas que tomaram a refinaria da Petrobras em San Alberto, o maior campo de extração de gás natural da Bolívia (SCHELP, 2006)³¹¹.

O esforço de Lula, Chávez e Kirchner surtiu resultados. Provavelmente 2008 tenha sido o momento mais elevado do ímpeto integracionista até agora. Em maio daquele ano criou-se a União Sul-Americana de Nações (UNASUL) como uma organização internacional dotada de personalidade jurídica, integrada pelos 12 países do continente. Nascia o Consenso sem Washington³¹². Na estrutura da instituição, foram definidos quatro órgãos: o conselho de Chefes de Estado; o conselho de ministros das Relações Exteriores; o conselho de Delegados;

³¹⁰ Outro caso demonstrativo da disposição brasileira para o diálogo e a cooperação foi o acordo para triplicar as receitas paraguaias oriundas da exportação de energia elétrica da empresa Binacional Itaipu. Lula (2007b, p.5) defendeu que “o Brasil tem que fazer concessões, porque a economia do Paraguai é muito pequena diante da economia do Brasil. O que vale para eles com importância, para nós muitas vezes não vale nada. O que são 100 milhões para o Brasil? Nada. Para o Paraguai é uma importância extraordinária. E o Brasil precisa ter isso em conta”. Garcia (2013, p.61) lembra que “a renegociação das tarifas de Itaipu foi outra batalha difícil e a aprovação do acordo firmado entre os presidentes Lula e Lugo só foi obtida após intensa batalha parlamentar, na qual opositores não economizaram considerações chauvinistas”.

³¹¹ Paulo Nogueira Batista Jr. (2006, p.123) comenta: “Em 2006, a crise entre o Brasil e a Bolívia desencadeou, em certos meios brasileiros, uma súbita e veemente onda nacionalista. Por algum tempo, o clima predominante foi de indignação e preocupação alarmada com os interesses nacionais. Há muito tempo não se via tanta ênfase patriótica no Brasil. Muitos passaram a exigir providências duras contra o país vizinho. Não por acaso, entre os mais exaltados estavam os que se notabilizam por grande docilidade quando há conflitos de interesses, não com a modesta Bolívia, mas com os Estados Unidos ou outros países desenvolvidos”.

³¹² O termo foi batizado alguns anos mais tarde, quando o então chanceler da Venezuela, Nicolás Maduro (2012), afirmou: “Está claro que tenemos dos Américas, una que es la Nuestra, una América mestiza, hermana, solidaria, donde todos nos respetamos y nos tratamos en términos de hermandad y otra que ya está en declive, tiene una visión arcaica, obsoleta, imperial que no corresponde con los nuevos tiempos, con la nueva América... Estas cumbres se crearon para imponer el modelo del ALCA, en su momento en el año 1994. En el año 2005, en Mar del Plata, eso fue derrotado totalmente y desde allí nuestro continente ha tomado un camino de construcción de sus propias organizaciones: UNASUR, CELAC, de consolidación de MERCOSUR, ALBA... Podríamos decir que del Consenso de Washington se pasó a un consenso sin Washington, al consenso de la verdad que es el Consenso de América Latina”.

e a Secretaria Geral. Depois de seis décadas, finalmente a OEA foi retirada do centro da atuação internacional da região³¹³. Kirchner foi escolhido para assumir a função de primeiro secretário-geral da UNASUL, permanecendo na função até outubro de 2010, quando faleceu³¹⁴. O discurso de Lula (2007b, p.5) vai ao ponto:

Não havia experiência dessa relação de integração. Sempre houve a experiência de um país pujante como o Brasil, de um país pujante como a Argentina, com parceiros mais fracos. Portanto, era quase a lei do cão, ou seja, toda a vantagem para os países mais ricos. Não pode. Definitivamente, nós não faremos integração assim... Senão, o que acontece? Ficam, de um lado, os países achando que a Argentina é um país imperialista. De outro lado, os companheiros da Bolívia olham para o Brasil e tratam-no como imperialista; do outro lado, os companheiros do Paraguai olham o Brasil e tratam-no como imperialista. Obviamente que tem que ser assim, porque nós não fazemos aquilo que tem que ser feito em política internacional. Nós temos que ceder para esses países menores poderem crescer; e esse crescimento deles será bom para o Brasil e será bom para a Argentina.

A observação panorâmica do comportamento da política externa do Brasil nos 125 anos de República (1889-2014) nos conduz a afirmar que as atuais iniciativas, muitas realmente inéditas, são resultantes de um processo longo, de continuidade e permanente amadurecimento de uma perspectiva sul-americanista. Mas também são frutos de um emaranhado de acontecimentos e casualidades, como a crise da unipolaridade e a confluência coincidente de outros presidentes orientados por uma visão integracionista. Além disso, sustentamos que existe uma linha clara, de construção coletiva, edificada por intelectuais, políticos e governantes da América do Sul, que aglutina reivindicações apresentadas há 200

³¹³ Menos de dois anos depois, em fevereiro de 2010, foi criada a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), deslocando de vez a OEA. De acordo com Barros (2014), “é consenso que há uma diminuição da importância da OEA e que esta coincide com o declínio da Cúpula Ibero-Americana, formulada e financiada majoritariamente por Espanha e Portugal. [Esta cúpula] nasceu com os preparativos das comemorações espanholas pelos 500 anos da ocupação europeia das Américas, na tentativa de aumentar seu peso político ao se apresentar como interlocução privilegiada com a América Ibérica... A edição de 2013 da Cúpula Ibero-Americana foi realizada (não por acaso) no Panamá com a presença de menos da metade dos chefes de Estado dos países membros e sua principal decisão foi que a partir de 2014 o fórum passará a ser bienal, não anual como havia ocorrido nos últimos 23 anos. Dos doze presidentes sul-americanos, apenas Juan Manuel Santos, da Colômbia, e Horacio Cartes, do Paraguai, foram ao evento”.

³¹⁴ Calixtre e Barros (Op.cit., p.189) apontam três eixos temáticos principais dentro da UNASUL: infraestrutura, finanças e defesa. É oportuno recordar que o Conselho de Segurança e Defesa (CSD) cumpriu um papel crucial para dissipar as tentativas de golpes de Estado na Bolívia, em 2008; no Equador, em 2010; e na Venezuela, em 2014. Recentemente, o Brasil aprovou a sua Estratégia Nacional de Defesa, que prevê “estimular a integração da América do Sul. Essa integração não somente contribui para a defesa do Brasil, como possibilita fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afasta a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países, avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano é um mecanismo consultivo que se destina a prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região. Orienta-se pelo princípio da cooperação entre seus membros” (BRASIL, 2012).

anos pelos Libertadores. Há uma construção histórica da integração regional, que se revigora, modifica e expande seguindo um mesmo tronco desde o início do século XIX.

Depois de alguns anos estudando esta nova situação, diversos pensadores buscaram interpretar o sentido geral dos movimentos e definir conceitos que pudessem explicar o processo de integração. Um dos textos pioneiros no Brasil, que buscou apresentar o termo “regionalismo pós-liberal”, foi elaborado por um *think tank*, o Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES). No trabalho de Veiga e Ríos (2007, p.21), sustenta-se o mesmo que, de certa forma, os presidentes progressistas já vinham pleiteando desde 2003:

A hipótese básica do regionalismo pós-liberal é que a liberalização dos fluxos de comércio e de investimentos e sua consolidação em acordos comerciais não apenas não são capazes de gerar ‘endogenamente’ benefícios para o desenvolvimento, mas ainda podem reduzir substancialmente o espaço para a implementação de políticas nacionais “de desenvolvimento” e para a adoção de uma agenda de integração preocupada com temas de desenvolvimento e de equidade.

Segundo estes autores, há dois componentes principais que definiriam este regionalismo pós-liberal. O primeiro deles é uma acentuada diminuição da importância dada ao âmbito comercial ou, também, um maior controle estatal sobre a agenda comercial. O segundo busca depositar maior importância nos assuntos econômicos não comerciais ou diretamente em temas não econômicos (VEIGA & RÍOS, Op.cit., p.28). A este respeito, o presidente Kirchner havia afirmado, em 2006, que “existe hoje maior consciência do complexo que é superar uma visão de integração estritamente concebida como acordo comercial, e superá-la com uma visão de unidade política orientada ao desenvolvimento produtivo e social de nossos povos” (GRANATO, Op.cit., p.123).

Por este motivo, Lima e Coutinho (2006, p.14) apontam que os novos governos pensam a integração de forma mais “abrangente”, migrando de um “modelo do tipo *rule-driven* (dirigido por regras) para outro do tipo *policy-driven* (dirigido por políticas)”. É perceptível o adensamento das relações, que transcenderam o âmbito comercial e foram elevadas para patamares superiores. A criação da UNASUL e da CELAC, e os avanços do MERCOSUL refletem o andamento geral, o avanço da terceira onda de regionalismo³¹⁵. Nas

³¹⁵ “Finalmente, reconhecendo a importância de contar com um órgão que contribua para o desenvolvimento e o funcionamento do processo de integração, a partir do fortalecimento das capacidades de produção de propostas de políticas regionais e de gestão comunitária em diversos temas fundamentais, mediante a Decisão N° 63, de 16 de dezembro de 2010, o Conselho do Mercado Comum criou o cargo de Alto Representante Geral

palavras do presidente Lula, “o MERCOSUL não pode reduzir-se apenas a uma zona de livre comércio ou mesmo a uma união aduaneira. Ele tem vocação de ser um efetivo espaço de integração econômica, política, cultural e de construção de uma nova e ampliada cidadania” (GRANATO, Op.cit., p.104)³¹⁶.

Atualmente, Lima (2014, pp.83-84) vem afirmando que houve quatro grandes transformações da política externa brasileira orientada para a América do Sul pós-2003: a concepção da integração mais ampla do que a perspectiva meramente comercial; o reconhecimento das assimetrias; a vinculação da prosperidade do Brasil com a da região; e a busca pela construção de um polo de poder regional por meio da UNASUL. Todas essas mudanças refletiriam a maturidade da diplomacia brasileira de interpretar o cenário e de contribuir conscientemente para colocar o conjunto de países sul-americanos em um lugar de relevo na nova configuração do Sistema Internacional.

4.4- Os grandes desafios da liderança brasileira

Além de entender que o Sistema Internacional está passando por uma fase de mutação profunda, Gonçalves (2011, p.134) propõe duas reflexões complementares. Primeiro, aponta “que o Brasil é parte importante desta mudança”, cabendo-lhe uma função relevante nos processos políticos e econômicos. Em segundo lugar, avalia que “a América do Sul passou por mudanças políticas importantíssimas, que criaram condições favoráveis à estruturação de um bloco regional capaz de impulsionar o desenvolvimento dos países da região”.

Ou seja, tal como temos argumentado, os movimentos turbulentos do Sistema Internacional durante os últimos anos estariam abrindo novas oportunidades para que os países periféricos se organizem conjuntamente na busca por maiores possibilidades de desenvolvimento econômico (âmbito interno) e por melhor projeção no cenário mundial (âmbito externo). Veremos a seguir que o Brasil, devido ao porte de seu território, sua produção econômica e a sua população, entre outros atributos considerados chaves para

do MERCOSUL, cujas atribuições visam atender as demandas de aprofundamento do bloco (GRANATO, Op.cit., p.156).

³¹⁶ No discurso de posse do seu segundo mandato, Lula (2007, p.5) afirmou: “Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao MERCOSUL e à Comunidade Sul-Americana de Nações”.

contestar o centro e aspirar melhores posições dentro do Sistema, desponta como ator de relevo no século XXI e como líder potencial do processo de integração da América do Sul³¹⁷.

Na perspectiva Carmo (Op.cit., pp.313-314), a ascensão dos governos progressistas e a maior aproximação dos presidentes estimularam a diminuição das históricas desconfianças e possibilitaram uma “aceitação tácita” da liderança brasileira. Verificou-se, assim, o esforço do Brasil para integrar, unir e aglutinar iniciativas e propostas, tentando sobrepor os acordos às diferenças ideológicas dos governos³¹⁸. O autor chama esta postura de “Realismo Integracionista do Brasil”, que agiria estrategicamente, no sentido de converter o país em um “ponto de convergência entre as posições mais liberais e pró-Estados Unidos e as posições mais radicais e antiamericanas”. Paradoxalmente, afirma, “as condições para a liderança brasileira surgem das tensões entre os diferentes modelos de política econômica e externa presentes na região”. Como argumentamos antes, o pragmatismo brasileiro seria o elemento aglutinador³¹⁹. Couto (2012, p.40) igualmente fala neste “poder de atração” do Brasil, a partir da “projeção que o país vai ganhando na arena mundial”. Considera que “os vizinhos buscariam a associação como forma de aumentar suas próprias capacidades de poder”.

Analisando os dados, o Brasil concentra 51% do PIB, 49% da população e 48% do território da América do Sul. Mesmo não sendo o país com maior PIB per capita, possui fronteiras com nove dos onze vizinhos e contribui com mais da metade da produção industrial da região. Além disso, conta com o BNDES, a terceira maior instituição de fomento do mundo. Pareceria não existir dúvidas, sobretudo por parte dos demais países sul-americanos,

³¹⁷ Jaguaribe (Op.cit., p.307) ressalta que “a formação de um sistema sul-americano constitui condição necessária para que os países da região tenham uma inserção satisfatória no sistema internacional na segunda metade do século... A América do Sul integrada e satisfatoriamente desenvolvida seria um dos grandes interlocutores internacionais independentes do novo sistema”. Para Paulo Nogueira Batista Jr. (Op.cit., p.136), “a questão que se coloca para nós é a seguinte: haverá um polo de poder também aqui na América do Sul? Ou seremos meros satélites de um bloco comandado por Washington? Ao Brasil cabe trabalhar com persistência, calma e cabeça fria para que, ao longo dos próximos anos, a América do Sul - ou a maior parte dela - se constitua em um polo coeso, dinâmico e independente”.

³¹⁸ Garcia (2005) frisa que “a considerável expansão do MERCOSUL e a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações se fizeram sem que em nenhum momento o Brasil reivindicasse ou alardeasse ‘liderança’. Ao contrário, o presidente Lula e o chanceler Amorim sempre enfatizaram que a regionalização exige solidariedade e não busca hegemonismos”. Por sua vez, o presidente Lula reafirma que “em nosso processo de integração não há lugar para hegemonismos, nem podem prevalecer interesses imediatos e visões de curto prazo” (GRANATO, Op.cit., p.103).

³¹⁹ O autor continua: “Ou seja, pode-se dizer que a Venezuela cria condições nas quais o Brasil pode exercer a sua liderança. Ao radicalizar as posições do país, Hugo Chávez dificulta as relações com os vizinhos partidários de outras posições ideológicas e abre espaço para o papel de mediador do Brasil. Como, apesar do seu posicionamento ideológico, Chávez não tem interesse em se isolar na região, acaba aceitando, na prática, acordos e alianças que não aceita no plano das ideias” (CARMO, Op.cit., p.314).

de que a viabilidade do processo de integração aumentaria consideravelmente se o Brasil assumisse a postura de líder. As interrogantes, as preocupações e as reclamações que surgem não parecem estar relacionadas com “quem seria” o líder, mas sim com “que postura” seria (ou já é) assumida pela liderança brasileira. E este é um tema central, que trataremos de abordar de maneira mais detalhada a continuação.

Diversos autores analisados demonstram as vantagens que existiriam no caso do Brasil promover políticas em prol do próprio crescimento e desenvolvimento e, ao mesmo tempo, executar estas políticas de maneira associada a uma estratégia de articulação com as cadeias produtivas dos países da América do Sul. Desta forma, o Brasil poderia garantir aos vizinhos não somente um imenso e crescente mercado consumidor, que lhes permitisse obter importantes ganhos de escala, mas também estimular o incremento do valor agregado desses produtos, a criação e a expansão de demanda interna nesses países e a ruptura com o histórico ciclo de exportações de produtos primários. De fato, conforme veremos no próximo capítulo, é o que vem acontecendo ainda que de maneira lenta.

Em um primeiro momento, os países sul-americanos poderiam desenvolver uma ampla cadeia de suprimentos para o fornecimento ao Brasil, associando a sua produção interna à expansão da estrutura produtiva brasileira. Essa integração pode chegar a reduzir de forma considerável a vulnerabilidade externa dos países, na medida em que exportarão mais. A ideia de criar um mercado interno regional tem a finalidade de aumentar o coeficiente de importações recíprocas da região, reduzir a dependência do uso do dólar e ampliar a margem de autonomia dos países.

Além de organizar-se e esforçar-se para importar mais dos vizinhos, a maior economia deveria disponibilizar recursos financeiros para as nações menores, não apenas via compras, mas com empréstimos subsidiados, doações e fundos de convergência (como o FOCEM). Em um segundo momento, parece crucial que o Brasil coopere ativamente para transformar as estruturas produtivas dos vizinhos, contribuindo para ampliar a capacidade autônoma deles. Este esforço também está sendo feito, ainda em um nível bastante abaixo do possível, via

financiamentos do BNDES para a construção de hidrelétricas, plantas siderúrgicas e projetos de construção naval³²⁰.

Neste ponto, é válido o esclarecimento de Guimarães (2009):

O Brasil não acredita ser possível desenvolver-se isoladamente sem que toda a região se desenvolva econômica e socialmente e se assegure razoável grau de estabilidade política e segurança. Assim, a solidariedade nos esforços de desenvolvimento e de integração é uma ideia central na estratégia brasileira na América do Sul, assim como a ideia de que este processo é entre parceiros iguais e soberanos, sem hegemonias.

Fiori (2010) agrega elementos no mesmo sentido, ao considerar que

O grande desafio brasileiro, na próxima década, será construir um caminho de expansão e projeção do seu poder – dentro e fora do seu “entorno estratégico” – que não siga a trilha que já foi percorrida pelas grandes potências tradicionais. Ou seja, o Brasil terá de traçar uma estratégia de expansão do seu poder e da sua influência, que não reivindique nenhum tipo de “destino manifesto”, que não utilize a violência bélica dos europeus e norte-americanos e que não se proponha a conquistar povos para “convertê-los”, “civilizá-los” ou simplesmente comandar o seu destino.

Sobre este tema, Sarti (2011, p.227) considera que, especialmente depois de 2003, o governo brasileiro fez uma leitura acertada do cenário internacional e da realidade regional, aproveitando a conjuntura para, de uma só vez, resgatar as antigas ideias de integração com os vizinhos e, ao mesmo tempo, promover um processo de aproximação de novo tipo, baseado na solidariedade. A autora salienta:

El presidente Lula transitó entre las exigencias de una integración solidaria en un marco de profundas asimetrías internas y regionales y los requisitos para la inserción de un actor periférico en el sistema mundial, inaugurando una estrategia que conjuga una sociabilidad solidaria en el plano regional a la necesidad de disputa incesante en la competición mundial y desigual inter-estatal, haciendo converger paradigmas clásicos opuestos del estudio de las relaciones internacionales (desde la sociabilidad de Grocio al realismo de Maquiavelo e Morgenthau, sin olvidar el concepto de hegemonía de Gramsci)³²¹.

Como forma de aprofundar esta análise, consideramos que a liderança brasileira no processo de integração da América do Sul enfrenta dois grandes obstáculos: a “falta de

³²⁰ Em agosto de 2003, o BNDES e a CAF realizaram um seminário de aproximação e o banco brasileiro abriu uma área especial, dentro da sua divisão de comércio exterior, para atender ao financiamento de exportações brasileiras à região. No Capítulo 5 veremos mais detalhes sobre este assunto.

³²¹ Por sua vez, Simões (2012, p.67) aponta que “torna-se fundamental trabalharmos nossa inserção na América do Sul. Não pode ser uma inserção comercialista. Tem que ser baseada em princípios que façam que os países vizinhos trabalhem em conjunto conosco e tenham interesse na integração com o Brasil. A inserção do Brasil tem dois pilares. Um é, obviamente, o pragmatismo; o outro é a solidariedade. Temos que trabalhar solidariamente com nossos vizinhos. A solidariedade implica que o parceiro maior tem uma responsabilidade maior”.

consenso da elite sobre a importância da integração” e as “ações dos Estados Unidos e seus aliados para dividir a região” (GONÇALVES, Op.cit., p.148). No mesmo sentido, Padula (2013, p.31) afirma: “As escolhas dos Estados por um modelo de integração regional dependem tanto das coalizões internas de poder quanto das pressões ou constrangimentos exercidos no âmbito internacional (por Estados ou instituições internacionais constituídas a partir das relações entre os Estados), das condições materiais e não materiais”. Ou seja, esta é outra maneira de expor o duplo desafio da liderança brasileira. Em suma, as alternativas assumidas pelo Brasil serão determinadas pelas coalizões internas, as habilidades de projeção de poder frente aos constrangimentos vindos do exterior e a capacidade de mobilização da sociedade.

Avaliamos que existe uma aceitação majoritária sobre a relevância de o Brasil liderar o processo de integração regional. Esta visão prevaleceria, em nosso entendimento, não somente na perspectiva de alguns intelectuais e “fazedores de política” brasileiros, mas também na compreensão de pensadores e líderes políticos dos demais países sul-americanos. Visualizamos que esta ideia esteja ainda mais consolidada nos centros de estudo e nas estratégias das Grandes Potências³²². Estas proposições nos levam a considerar que dentre os principais interlocutores da política externa brasileira somente uma porção da elite tupiniquim ainda não mensura de forma apropriada a importância da liderança do Brasil no processo de integração da América do Sul³²³. Esta situação, conforme procuraremos demonstrar, vem gerando alguns embaraços e fricções no avanço das iniciativas integradoras.

Neste ponto, vale apresentar a ideia de vulnerabilidade ou dependência ideológica externa, formulada por Guimarães (2003, p.4). O embaixador a considera como a mais grave sequela gerada pela postura de uma porção da elite brasileira. De acordo com a sua

³²² Guimarães (2003, p.4) afirma que: “Los objetivos de las Grandes Potencias en relación a los grandes Estados de la periferia son garantizar que su desarrollo político, militar y económico no afecte sus intereses locales, regionales y mundiales. De esta manera, procuran inicialmente, a través de los medios y de programas de formación de las futuras elites, convencer a la población y asociar a las elites para un proyecto de comunidad internacional en el que esos grandes Estados de la periferia (inclusive el Brasil) se contenten con una posición subordinada y en que se mantengan los privilegios de que gozan los intereses comerciales, financieros y de inversiones extranjeras en estos Estados periféricos”.

³²³ Para o ex-presidente uruguaio José Pepe Mujica, “o Brasil é a espinha dorsal da região. O Brasil tem que se dar conta da responsabilidade que tem”. Já Puntigliano (2009, p.193) considera que “las dificultades de Brasil para llevar adelante este papel son evidentes. Sin embargo es claro que su rol de liderazgo en el direccionamiento continentalista es clave”. Estes são apenas dois exemplos entre tantos que identificamos no mesmo sentido.

interpretação, esta submissão condiciona o processo de formação da visão de mundo e debilita a autoestima da população. Afirma que

A veces se tiene la impresión de que las elites y el pueblo tienden a ver al Brasil como si aún estuviese en situación de poder equivalente a la que el país detentaba al comienzo del siglo XX: menos de veinte millones de habitantes, distribuidos a lo largo del litoral, país de industria modesta y simple, agro-exportador, sin capacidad tecnológica propia. Esencialmente agrícola, mercantil y atrasado... El destino de la sociedad brasileña jamás podrá ser moderado, teniendo en cuenta las dimensiones de su territorio, de su población y de su PBI; su localización geográfica y los desafíos de sus disparidades sociales y de sus vulnerabilidades externas. El destino brasileño será de grandeza o de caos³²⁴.

Como defendido anteriormente, em suma, as alternativas assumidas pelos Estados nacionais serão determinadas pelas coalizões internas de poder frente aos constrangimentos advindos do exterior e diante da capacidade de mobilização da sociedade. Granato (Op.cit., p.25) comparte este ponto de vista, ressaltando que os projetos das elites nacionais são, em última instância, os que definem as alternativas e as decisões dos Estados nacionais³²⁵. Então, na prática, estas coalizões poderiam optar por dois caminhos: “ou interpretar que seus interesses são mais bem satisfeitos ao aliar-se com uma Grande Potência ou, na direção contrária, definir conscientemente um caminho de fortalecimento nacional, associado com outros da periferia do sistema”. É exatamente neste ponto que, insistimos, residem um dos maiores desafios da integração sul-americana.

Conforme vimos, a viabilidade do desenvolvimento das forças produtivas internas e a conquista de maior autonomia no Sistema Internacional estão associadas à capacidade de contestação periférica ao centro. Vimos, ainda, que esta posição contestadora se faz mais pujante e viável quando busca a integração regional por meio de uma vontade plasmada em

³²⁴ Na opinião de Amorim (2007, p.7), “Temos consciência de que a afirmação dos valores e interesses brasileiros no mundo é – e sempre será – global em seu alcance. Sem entrar no mérito de saber se isso é uma vantagem ou uma desvantagem, o Brasil não é um país pequeno. Não tem e não pode ter uma política externa de país pequeno. Reconhecemos que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul. A vertente regional é vital para nós... O aprofundamento do MERCOSUL e a consolidação da União Sul-Americana de Nações são parte desse processo. Uma política pró-integração corresponde ao interesse nacional de longo prazo. Ao mesmo tempo em que nos percebemos latino-americanos, e mais especificamente sul-americanos, reconhecemos a singularidade brasileira no contexto mundial. Não há nisso incompatibilidade alguma”.

³²⁵ Guimarães (2009) entende que “uma estratégia nacional necessita, para ser exitosa, do apoio de uma parcela substancial da população, mas, certamente, não seria a maioria da população em um país subdesenvolvido como o Brasil, em uma situação aguda de privação física e intelectual, que poderia elaborar uma estratégia nacional. Serão certamente aquelas elites mais comprometidas com a ideia de transformação do país, de reorganização nacional, de superação dos privilégios que subjugam a sociedade, o Estado e a população a situações de fraqueza, de extrema desigualdade e de subdesenvolvimento que poderão formulá-la”.

um projeto estratégico. Neste sentido, procuramos demonstrar que a integração da América do Sul representaria a possível saída conjunta da condição de subdesenvolvimento e dependência. Salientamos, ainda, que as maiores chances de avançar neste esforço integrador residem na existência de um país com potencial e vontade política de liderar estrategicamente o processo, arcando desproporcionalmente com seus custos, compartilhando os benefícios da integração, construindo consensos em torno de objetivos comuns de longo prazo e promovendo uma agenda de segurança e de desenvolvimento regional que beneficie efetivamente as economias vizinhas.

Por isso, Fiori (2011, p.24) diz que “o Brasil terá de decidir seu lugar no mundo” e que esta definição será determinante para a América do Sul. O autor sublinha que “essa não é uma escolha puramente técnica ou econômica, ela supõe uma decisão preliminar, de natureza política e estratégica, sobre os objetivos do Estado e da inserção internacional”. Portanto, seguindo a linha proposta nos parágrafos anteriores por Gonçalves, Padula e Granato, existem duas alternativas: associar-se à Grande Potência ou aliar-se com os vizinhos da periferia. O autor expõe os dois caminhos possíveis para o Brasil:

Manter-se como sócio preferencial dos Estados Unidos, na administração da sua hegemonia continental; ou lutar para aumentar sua capacidade de decisão estratégica autônoma, no campo da economia e da sua segurança, por meio de uma política hábil e determinada de complementaridade e competitividade crescente com os Estados Unidos, envolvendo também as demais potências do sistema mundial, no fortalecimento de sua relação de liderança e solidariedade com os países da América do Sul. Para isso, o Brasil terá de desenvolver instrumentos e competências para poder atuar simultaneamente no tabuleiro regional, e também em outros espaços transversais de articulação de interesses e alianças (FIORI, Op.cit., p.26).

Atribuindo ao país um papel central para o êxito de uma integração “mais autônoma e soberana”, Fiori (Op.cit., p.32) considera que existe o seguinte dilema brasileiro:

Do ponto de vista econômico, o mais fácil é que o Brasil siga o caminho indicado pelos mercados e pelos grandes investidores financeiros internacionais. Neste caso, o Brasil poderá se transformar numa economia exportadora de petróleo, alimentos e *commodities*, uma espécie de “periferia de luxo” das grandes potências compradoras do mundo... Neste caso, entretanto, o Brasil nunca poderá se transformar numa “locomotiva continental” e será sempre um competidor com relação aos seus vizinhos. Mas o Brasil tem a capacidade e possibilidade de construir um caminho alternativo e novo dentro da América do Sul, combinando indústrias de alto valor agregado com a produção de alimentos e *commodities* de alta produtividade, sendo, ao mesmo tempo, autossuficiente do ponto de vista energético.

Dito isso, ficam mais evidentes os obstáculos impostos pela falta de consenso de parcela da elite. Em princípio, ao assumir a “dependência ideológica externa” e encarnar o

“complexo de vira-lata”, uma parte deste grupo tende a rechaçar de antemão a altiva vertente de pensamento autonomista e integracionista. Impregnada pela ideologia liberal e cosmopolita, buscaria integrar-se de forma “associada-dependente”. Sem embargo, a elite tupiniquim também poderá optar por participar de um projeto de integração afirmativo, pretencioso e contestador ao centro, sempre e quando vislumbre a possibilidade de obter maiores benefícios com esta opção³²⁶.

Aplicando a ideia de Gonçalves (Op.cit., pp.140-141) sobre “o que o Brasil é”, “como o Brasil é visto” e “o que o Brasil quer ser”, nota-se que os dois primeiros elementos estão bastante claros. O terceiro não. Isto ocorre inclusive porque o Brasil “é” e pode ser visto pelos outros, mas o Brasil não tem “querer”. Quem efetivamente “quer” são os brasileiros. Mas não todos. Em definitivo, quem define os rumos é uma coalizão interna de poder, que representa as forças sociais capazes de impor seu projeto e seu consenso dominante em determinado momento (GRACIARENA, 1967, p.43).

Assim, em última instância, o poder é exercido por essa coalizão ou elite, composta por representantes da burocracia estatal, do Parlamento, dos partidos políticos, dos empresários, dos proprietários de terras, dos intelectuais e, inclusive, dos movimentos sociais. Esta elite que exerce o poder pode ser mais conservadora ou menos, dependendo de inúmeras variáveis. Pode, portanto, representar unicamente os seus próprios interesses ou até encarnar os interesses do conjunto da sociedade.

Por isso, Guimarães (2009) aponta que “o Estado brasileiro ainda representa majoritariamente os interesses das elites econômicas politicamente hegemônicas, e somente há poucos anos começou a reorientar sua ação de promover uma redistribuição mais significativa de recursos sociais”. O embaixador salienta, ainda, que “ao falar de fortalecimento do Estado brasileiro, o que se deve ter como objetivo é a sua desprivatização, é a sua transformação em instrumento de progresso material e espiritual para a maioria da população brasileira, para que deixe de ser um instrumento de preservação dos privilégios e da hegemonia das classes tradicionais”. Podemos afirmar, portanto, que “o que o Brasil quer ser” não é obrigatoriamente “o que a elite brasileira quer ser”. Ou melhor, “o que o Brasil

³²⁶ Fiori (2000, p.16) recorda que o nacionalismo econômico nunca foi o ponto forte da elite brasileira. Considera que “Nacionalismo versus cosmopolitismo, estatismo versus liberalismo e estabilização versus crescimento, foram sempre clivagens táticas do manejo da política econômica, só adquirindo dimensões ideológicas e estratégicas na cabeça de alguns intelectuais, dos militares e de um número reduzido de empresários industriais”.

quer ser” não é necessariamente “o que a elite brasileira quer que o Brasil seja”. E esta ideia, certamente, é válida para qualquer país.

Pois então, frente às alternativas das elites periféricas de aliar-se com uma Grande Potência ou de aproximar-se com países da periferia do sistema, é possível fazer algumas considerações. Em primeiro lugar, a despeito da tentação de padronizar comportamentos e de buscar instituir um suposto “papel histórico da burguesia periférica”, a história está repleta de experiências que denotam resistências para a aproximação das elites nacionais com as potências. Também é certo que, em alguns momentos determinados, pode convir às elites locais “associar-se” ou “subordinar-se” às economias centrais. Mas, como dito antes, esta postura está longe de ser uma regra.

Em segundo lugar, o esforço que deve ser feito pelo Estado líder do processo de integração praticamente equivale a um malabarismo com jogo de cintura: ao mesmo tempo em que tenta atrair os interesses do empresariado para a integração da América do Sul, deve evitar ao máximo a expansão voraz de capitais brasileiros sobre a economia da região³²⁷. Vale considerarmos a imensa complexidade da situação, já que a busca por maior lucratividade evidentemente não é monopólio dos grandes empresários brasileiros; o interesse em comprar acaba sempre encontrando quem queira vender. Comini e Frenkel (2014, p.77) entendem que “la articulación de un proyecto consensuado y sostenido en el tiempo implica que los dos ‘grandes’ sudamericanos logren encauzar las presiones de los actores de poder internos y persuadirlos para que resignen sus ventajas comparativas individuales en determinados sectores en favor de la construcción de bienes colectivos”.

Em terceiro lugar, a relação entre os interesses do Estado brasileiro e a parcela mais conservadora da elite pode ser de conflito ou de cooperação. Ou melhor, pode ser de submissão ou de aliança. Neste momento, trata-se de um Estado plutocrático, que governa para os ricos. E grande parte do desafio de edificar a integração da América do Sul permeia estas relações entre o poder e o capital dentro da realidade brasileira. Há dificuldades para

³²⁷ Medeiros (2010b, p.160) ressalta que “as transformações nos padrões de desenvolvimento econômico não emergem espontaneamente dos mercados, mas são construções dos Estados nacionais... As experiências de industrialização em condições de atraso evidenciaram a importância de circunstâncias especiais. Circunstâncias em que os interesses dos grupos que detêm o poder político são favoráveis ao processo de mudança e encontram mecanismos de poder suficientemente fortes para eliminar o veto dos interesses contrariados, baseados em geral na terra e na intermediação comercial e financeira”.

medir ou qualificar o grau desta relação no processo de integração, ainda que seja possível apontar dados com indícios de intenções ou com tendências.

Convém salientar, em quarto lugar, que dentro dos países sul-americanos existem pelo menos duas expressões das elites. A primeira, mais fácil de identificar, se beneficia da “desintegração” regional e tira proveito da existência de enclaves. Este grupo está conformado, essencialmente, por banqueiros e financistas, intermediários dos empréstimos externos, exportadores de produtos de baixo valor agregado e alguns grupos de importadores. Estes setores historicamente posicionam-se contra o industrialismo e a intervenção estatal nos juros, no câmbio, nos preços ou nas tarifas. São livre-cambistas e sua postura está guiada pela compulsão de acumular dinheiro. O segundo conjunto é industrialista e, em decorrência da conjuntura, poderá apoiar o protecionismo, inclusive o intervencionismo, e até a integração regional. Depende de quanto poderá ganhar com isso, pois a sua motivação está igualmente orientada pela compulsão de acumular dinheiro.

Em quinto lugar, é necessário ter consciência de que as elites dos países vizinhos também necessitam articular-se com o mundo. Será com o Brasil, a América do Sul, a China, os Estados Unidos ou qualquer outro. Neste sentido, Padula (2013, pp.42-43) faz uma pergunta bastante propícia: “Por que cada um dos demais países da região, 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 os aproximam de Grandes Potências?”. Como que tentando responder à questão, os argentinos Comini e Frenkel (2014, p.76) fazem uma observação muito oportuna: a integração “es inviable si no se generan incentivos para la cooperación Sur-Sur, que contrarresten los supuestos beneficios de vincularse individualmente con las potencias extrarregionales y los mercados globales”.

O tema do parágrafo anterior remete a algo que muitas vezes passa desapercibido: os pequenos Estados, com mercados internos diminutos, para continuarem existindo, precisam desesperadamente exportar. Necessitam vender o que quer que seja para quem quer que seja. Requerem dólares para importar tudo que não produzem internamente. E não produzem quase nada. Precisam de máquinas, medicamentos, alimentos, bens de consumo básicos e energia. Por isso, lutam de forma encarniçada para exportar soja, gergelim, ovas de peixes, chapéus ou sêmen de ovinos. Até que ponto é uma gentileza que o Brasil compre deles? E até que ponto significa tirar vantagem?

Vejamos. Por um lado, o comércio, quando livre e solto, pode potencializar assimetrias. Por outro lado, quando é organizado e planejado, pode transcender a perspectiva simplista da compra e da venda. Soa um tanto insólita a ideia de que a superação do labirinto do subdesenvolvimento e da dependência periférica seja a industrialização completa e similar de todos os países sul-americanos. Entendemos que, ao contrário do que geralmente se aconselha, a saída passará por intensificar a divisão regional da produção. Ampliá-la e aprofundá-la. Mas não por meio da especialização dos países por setor produtivo, uns dedicando-se à indústria e outros à agricultura, por exemplo.

Na proposta de Kirchner (2005), “devemos propor e alcançar uma integração e especialização rumo ao interior dos setores com melhor possibilidade de se complementarem, para que cada um de nossos países desempenhe plenamente os diferentes ramos da indústria e do setor agropecuário, especializando-se em alguns produtos dentro de cada um deles”. É uma boa proposta. Sem embargo, esta ideia tampouco resolve os problemas atuais, já que alguns países podem especializar-se na produção de bens com alto valor agregado e outros, de baixo. A dinâmica de mercado só aprofundará as assimetrias e só abrirá ainda mais a brecha entre as duas pontas. A conjuntura demanda imensos esforços de planejamento e de ação política, que interfiram na atual realidade e promovam a diversificação produtiva dos países menos industrializados. Além disso, o triunfo do processo dependerá da criação de meios concretos de compensar, indenizar e ressarcir as perdas das economias menores³²⁸.

No quadro atual, os países da região comercializam pouco entre eles mesmos. De tal maneira que uma primeira meta é intensificar este comércio, com o intercâmbio de o que quer que seja. Ao mesmo tempo, a ampliação das transações intra-regionais possibilitará a utilização crescente de moedas locais como forma alternativa de pagamento e poderá reduzir a necessidade de uso exclusivo do dólar, por exemplo. Portanto, é crucial recusar interpretações simplórias ao identificar algo irrefutável: o Brasil tende a importar bens primários e a exportar produtos manufaturados, ainda que isto não ocorra como uma regra, conforme veremos no próximo capítulo.

³²⁸ Ferrer (2007, p.150) reforça a ideia que “la integración necesaria y posible es incompatible con la formación, al interior del MERCOSUR, de un modelo centro-periferia que concentre, en cualquiera de los países, las actividades de mayor densidad tecnológica y reduzca al resto a la función de proveedores de productos primarios”. A divisão regional da produção foi proposta e defendida por Prebisch (1982, p.476). O economista previa maiores fluxos comerciais no âmbito de cadeias produtivas e de partes e componentes industriais.

Ao mesmo tempo, as justas aspirações por uma integração contestadora do centro, portadora de uma perspectiva político-estratégica, autonomista e solidária, não podem enevoar a vista. Os avanços verificados desde 2003 convivem com travas e retrocessos. Portanto, julgamos um equívoco considerar o atual esforço integrador como um projeto firme e já consolidado, que avança pelo caminho mais correto. Ainda mais, depois de 2010. É necessário assumir a discordância com algumas considerações feitas ou endossadas por autores de nossa estima e consideração³²⁹. A primeira ideia é de Gonçalves:

A decisão de integrar não advém de qualquer tipo de racionalidade econômica. A racionalidade econômica está sempre voltada para a proteção dos agentes nacionais. A decisão de integrar advém, necessariamente, portanto, da racionalidade política; é fruto do cálculo político dos dirigentes do Estado, que supõem que os objetivos a serem alcançados pela integração em longo prazo compensam amplamente eventuais sacrifícios de setores da sociedade em curto prazo. A racionalidade econômica submete-se, portanto, à racionalidade política (Gonçalves, 2013, p. 36 apud GRANATO, 2014, p.25).

Perguntamos: e se a integração da América do Sul adviesse exatamente da racionalidade econômica? Pois, desde nosso ponto de vista, existe a possibilidade real de que a racionalidade econômica esteja determinando ou, pelo menos, buscando permanentemente impor-se à racionalidade política.

A seguinte afirmação, do mesmo autor, igualmente nos parece contestável:

Projetos de integração resultam da pressão exercida por algum fator externo a um determinado grupo de Estados. A pressão nunca surge de dentro dos Estados. O movimento natural dos Estados é sempre o de se fechar e de se proteger dentro de suas fronteiras. A finalidade do Estado é proteger as pessoas e os bens que compõem a sociedade. A ideia de integração representa, dessa maneira, uma violência, uma vez que significa a necessidade de abrir mão de interesses de parte da sociedade para conciliar com os interesses de outras sociedades. Daí porque o processo é sempre acidentado, marcado pela resistência de setores da sociedade que julgam que seus interesses estão sendo sacrificados em favor dos interesses de outras sociedades (Gonçalves, 2013, p. 36 apud GRANATO, Op.cit., p.24).

³²⁹ Haveria um esforço brasileiro para superar dois complexos: o “de vira-lata” e o “de capitão do mato”. O primeiro, associado ao comportamento de vassalagem diante das Grandes Potências; o segundo, se relaciona com uma suposta propensão a subjugar os países considerados mais débeis. Chico Buarque de Hollanda expressou a situação da seguinte maneira: “a política externa atual não fala fino com Washington nem fala grosso com Bolívia e Paraguai” (GARCIA, 2013, p.61). Na visão do ex-presidente Lula (2014, p.170), “sejamos francos: tivemos neste país, durante muito tempo, uma parte da elite dirigente com complexo de vira-lata, quer dizer, eles nem queriam disputar para ser iguais aos demais, eles já se achavam inferiores”. Em outro discurso, afirma: “Essa visão de olhar para o mundo rico e esquecer os pobres era um pensamento de uma elite política, no Brasil. Eles eram capazes de olhar para a Europa sem ver o continente africano. Eram capazes de olhar para os Estados Unidos sem ver a Venezuela, sem ver o Suriname, sem ver a Guiana. Não era possível continuar acreditando nessa visão de mundo” (LULA, 2005, p.6).

Caso a frase tivesse sido escrita por um sul-americano não brasileiro, estaríamos plenamente de acordo. Não obstante, ainda que enxerguemos a existência de imensas pressões externas, como será abordado nos próximos parágrafos, perguntamos: E se a pressão pela integração partisse de forças internas brasileiras que visam enriquecer-se por meio da maior lucratividade obtida nas relações com os vizinhos? Novamente nos parece importante considerar a possibilidade de que a racionalidade econômica esteja se impondo ou, pelo menos, buscando sobrepor-se à racionalidade política. Este risco será maior quanto mais forte for a submissão do Estado às forças empresariais privadas. Certamente a elite industrial brasileira, e inclusive a não industrial, pode simplesmente optar por priorizar a integração com a América do Sul como forma de potencializar os seus ganhos econômicos, em um cenário mundial cada vez menos favorável ou mais complexo.

Por sua vez, Couto (2012, p.38) aponta que “reforça-se a percepção de que a integração sul-americana traduz mais uma motivação política do que interesses econômicos de curto prazo”. Novamente não estamos de acordo. A partir deste fragmento poderíamos interpretar que o Estado avança com propostas políticas de longo prazo, enquanto as empresas defendem interesses econômicos de curto prazo. É como se por um lado atuasse o Estado e por outro, as empresas brasileiras. É como se não existisse uma política deliberada, mesmo que incipiente, do Estado para promover uma expansão de algumas companhias nacionais na região. Em nosso entendimento, o que vem impulsionando a atual integração comercialista e de “mercado” é exatamente a possibilidade de obtenção de lucros imediatos, no curtíssimo prazo.

Vejamos a complexidade da situação. Não existe apenas uma forma de integração em andamento. Aqueles que denunciam o Brasil de supostamente estar aproveitando-se do processo de integração regional, apesar de bem intencionados, devem enxergar as profundas mudanças posteriores a 2003 e, especialmente, depois de 2006. Ou melhor, entre 2007 e 2010, quando o governo brasileiro optou por uma política econômica progressista. Mas, ao mesmo tempo, está o risco de celebrar aquelas transformações com um contentamento tão grande que impeça de notar os problemas ainda vigentes, sobretudo após a saída de Lula, em 2010. Demonstraremos que ocorrem concomitantemente dois tipos de integração que, no limite, se contrapõem.

Não haverá, contudo, soluções mirabolantes. Voltamos a considerar a necessidade de um habilidoso malabarismo por parte do Estado brasileiro: ao mesmo tempo em que busca

capturar as atenções da elite nacional para a relevância do projeto de integração da América do Sul, não deve estimular a ávida propagação de capitais brasileiros pela região. Que esta expansão tenda a ocorrer por própria conta, como resultado provável do capitalismo, é outro tema diferente. De fato, a maioria avassaladora das empresas que buscam atuar no exterior não conta com qualquer apoio do governo, indo por conta própria buscar as facilidades de outro mercado. Além disso, como já salientamos, ao mesmo tempo, os Estados, as elites e as coalizões de poder dos demais países também atuam para defender os seus interesses, atraindo ou repelindo parcerias com este ou com aquele país. Para os pequenos países sul-americanos, com mercados internos restritos, existem alternativas além de exportar o que produzem? Por que esses países prefeririam se aproximar do Brasil e não dos Estados Unidos, da União Europeia, da China ou da Índia? Porque motivos preferirão importar manufaturados do Brasil?

Consideramos que, em primeiro lugar, o Brasil deve aumentar ao máximo possível as suas importações de bens originados nos países sul-americanos. Esta ação poderá ter resultados imediatos, como o aquecimento das economias vizinhas, a redução de seus constrangimentos externos e a possibilidade de utilização de intercâmbio com moedas locais. Obviamente isto também dependerá das políticas internas dos outros Estados. Além disso, é fundamental que aumentem os financiamentos brasileiros para obras de infraestrutura na região, diminuindo os custos dos transportes e estimulando o comércio por hidrovias, ferrovias, rodovias, dutos e conexões elétricas.

Por fim, não menos importante, é crucial que o Brasil empreste dinheiro a taxas subsidiadas e com prazos estendidos para que os países da América do Sul desenvolvam a sua estrutura produtiva, como de fato vem sendo feito. Destacamos a relevância que estes empréstimos sejam ampliados para fomentar indústrias de propriedade exclusiva dos países vizinhos. Como existe o risco destas estruturas serem futuramente desnacionalizadas, vendidas para as Grandes Potências, também pode ser cogitada a possibilidade de que o Brasil tenha participação nas novas empreitadas. Como se nota, trata-se de um processo longo e extremamente complexo, sem qualquer garantia de êxito e com imensas chances de frustrações. Apesar disso, reafirmamos que não haverá soluções mágicas nem espalhafatosas.

Entendemos que a opção mais indicada para o avanço do processo de integração autônoma, soberana e contestadora do centro seria a ampliação da capacidade dos Estados de atuarem sobre os capitais privados, especialmente no caso brasileiro, já que uma parcela

considerável das empresas instaladas no país líder é de propriedade de estrangeiros. Costa (2009, p.507) alerta para os seguintes fatos: metade do parque industrial instalado no Brasil é de propriedade estrangeira e a repatriação dos capitais externos aqui hospedados gera crescentes constrangimentos. Outro caminho seria estimular mais relações entre as empresas estatais, as que restaram depois da onda neoliberal dos anos 1990. Também seria possível, caso houvesse vontade política, avançar rumo ao Capitalismo de Estado, com a criação de grandes empresas plurinacionais estatais em diversos setores, começando por construtoras, companhias elétricas, mineradoras, petroquímicas e bancos, por exemplo.

Como se todo este imbróglcio não fosse suficiente, com relação às ameaças externas, os obstáculos e desafios brasileiros parecem ser ainda maiores. Em nosso entendimento, são três as principais preocupações neste ponto. Uma está relacionada com o imenso esforço realizado por agentes externos e internos para desacreditar o papel do Brasil como líder regional e apresentar o país como se fosse uma crescente ameaça aos vizinhos sul-americanos. Outra diz respeito ao trabalho incessante para dinamitar a aproximação entre o Brasil e a Argentina, que formam o epicentro da unidade sul-americana. A terceira e última grande preocupação está relacionada com a destacada participação dos Estados Unidos na dinâmica da região³³⁰.

Sobre o primeiro ponto, a apresentação do Brasil como uma ameaça aos demais, Gonçalves (Op.cit., p.144-5) aponta que

A posição histórica dos Estados Unidos a respeito das Américas é que não há espaço para a irrupção de outra potência na área. Como o único país da América do Sul que reúne as condições necessárias para se projetar como ator global é o Brasil, pode-se dizer que a diretriz norte-americana se traduz na política de impedir que o Brasil assuma a liderança na região. Cooptar os liberais e os conservadores de toda a região, incluindo obviamente os do Brasil, é o método mediante o qual os norte-americanos levam a efeito essa política³³¹.

³³⁰ Veremos no Capítulo 5 que, ainda que em um patamar mais baixo, pouco a pouco, com a invasão econômica da China, o país vai se consolidando como um 14º elemento no “tabuleiro” sul-americano.

³³¹ Costa (2004, pp.42-43) apresenta os “patamares estratégicos a serem perseguidos pelos norte-americanos desde a sua independência: 1) que o poder e o exército dos Estados Unidos domine de forma completa a América do Norte; 2) que não exista nenhuma potência ou grupo de potências no hemisfério ocidental capaz de contestar a hegemonia dos Estados Unidos; 3) que a marinha dos Estados Unidos seja capaz de manter as potências do hemisfério oriental fora do hemisfério ocidental, através do controle do Atlântico Norte e do Pacífico Leste; e 4) que nenhum poder do hemisfério oriental possa desafiar o domínio norte-americano dos oceanos, desviando suas energias para ameaças terrestres”. O item 2 está diretamente associado à América do Sul. Em outro texto, o mesmo autor ressalta que “daí podemos resumir que, no momento, a ação do núcleo hegemônico é, no campo político, a de garantir que o governo brasileiro e os demais governos do continente mantenham uma posição, se não de submissão, pelos menos não contestatória aos seus desígnios para o hemisfério”.

Uma das maiores pretensões de Washington é que o Brasil seja visto pelos vizinhos como ameaça. Por este motivo, vêm sendo menosprezados ou rotundamente ignorados os avanços da integração regional, ao mesmo tempo em que são amplificados, distorcidos e amplamente divulgados os obstáculos, em tom de denúncias contra a liderança brasileira no processo.

Neste sentido, as aspirações estadunidenses são contempladas por alguns analistas de países sul-americanos e, inclusive, por brasileiros que reproduzem estas ideias convenientes ao centro, como se fossem decisivas e vitais para as economias vizinhas. Nota-se que prevalece nessas análises a velada idealização preconceituosa dos países sul-americanos e seus povos. Diante de um Brasil poderoso, habilidoso e corruptor, as outras nações são apresentadas como frágeis e boçais.

Conforme afirmamos anteriormente, as Grandes Potências, e especialmente os Estados Unidos, têm a percepção clara dos riscos que a união sul-americana representa: Que não exista nenhuma potência ou grupo de potências no hemisfério ocidental capaz de contestar a hegemonia dos Estados Unidos. Por isso, passa a ser fundamental combater a integração em marcha e inventar o fantasma do Brasil perigoso. Apesar dos exageros mal-intencionados, a apreensão tem alguma validade, posto que está sustentada na preocupação gerada pela presença de empresas brasileiras nas economias vizinhas. A propaganda contra o Brasil tem especial relevância no caso da aproximação com a Argentina, já que esta aliança deve ser evitada a todo custo. Guimarães (2003, p.5), há mais de 10 anos, alerta sobre isso.

En la estrategia sudamericana de los Estados Unidos, dos países tenían y tienen una importancia crucial, que son Brasil y Argentina. Cualquier estrategia del Departamento de Estado, de Defensa o del Tesoro reconoce que la construcción de vínculos estrechos de cooperación política y económica entre Brasil y Argentina, con el objetivo de fortalecimiento tecnológico, político, militar y económico y de reducción de su dependencia externa, crearía, con el tiempo, un centro de poder en América del Sur que afectaría profundamente la influencia política, militar, económica e ideológica norteamericana en la región y, en consecuencia, su capacidad de acción a nivel mundial. De ahí la estrategia de mantener alejados uno del otro a Brasil y Argentina, de estimular sentimiento de rivalidad y de provocar con alianzas privilegiadas a uno y otro país para que no se vengán a unir en la defensa y promoción de sus intereses.

O terceiro ponto está relacionado com a presença dos Estados Unidos na região. Fiori reconhece o papel destacado do Brasil como o único grande Estado periférico do mundo capaz de projetar-se na direção do seu entorno geográfico de forma pacífica e inclusive com aceitação pelos vizinhos. China, Rússia e Índia, os três gigantes asiáticos, possuem graves tensões com a vizinhança e compartilham fronteiras comuns entre si (a Rússia está “no meio”

da China e da Índia). Apesar deste elemento conveniente para o Brasil, há uma particularidade desfavorável: o país divide o mesmo espaço geográfico com a potência hegemônica:

O Brasil tem menor importância econômica que a China e muito menor poder militar que a Rússia e a Índia. Mas, como já vimos, o Brasil é o único país continental que está situado em uma região de baixa conflitividade e sem disputas territoriais, com nenhum de seus países vizinhos. Nesse sentido, entre essas quatro potências continentais, o Brasil é o país com maior potencial de expansão pacífica, em sua região, com a diferença essencial que seu principal competidor na América do Sul são os Estados Unidos (FIORI, Op.cit., p.31).

A ideia de Guimarães et al (2006, p.78) complementa o pensamento anterior:

A questão da América do Sul é hoje muito complexa. Acho que a primeira premissa é que existem não 12 países, mas 13. Há um 13º país na América do Sul, que é o mais influente de todos, os Estados Unidos. Nenhum país sul-americano tem tanta influência no Brasil quanto os Estados Unidos. Nenhum país sul-americano tem tanta influência no Equador quanto os Estados Unidos...

Súmula do Capítulo 4

Ao longo deste capítulo, demos continuidade à revisão da política externa brasileira, estendendo a análise até os dias atuais. Apontamos que, depois de 2003, o Brasil conduziu o seu foco na edificação do Sul-Americanismo. Este processo ocorreu em um cenário de reafirmação dos interesses nacionais e regionais, e de construção de um regionalismo pós-neoliberal, constituindo uma terceira onda e um “Consenso sem Washington”. A criação da UNASUL e as profundas mudanças no MERCOSUL representam a consolidação da postura brasileira com relação ao continente. É correto afirmar que o pan-americanismo foi uma criação da América inglesa e o latino-americanismo, uma obra da América espanhola. Neste sentido, o sul-americanismo pode ser interpretado como um invento da América portuguesa, ou seja, do Brasil, para cimentar a integração regional.

Por fim, admitimos a existência de grandes desafios para que o Brasil assumira a postura de líder do processo. No campo interno, a confusão reside em um posicionamento ambivalente e ensaboadado da elite brasileira, que demonstra a falta de compreensão de que a América do Sul é estratégica. No campo externo, são três os obstáculos principais. O primeiro está relacionado com a campanha de desmoralização do papel brasileiro e da apresentação do país como uma ameaça aos vizinhos. O segundo diz respeito ao trabalho incessante para dinamitar a aproximação entre o Brasil e a Argentina, que formam o epicentro da unidade sul-americana. O terceiro, e último, se trata da marcada ingerência dos Estados Unidos na dinâmica da região, acompanhada, nos últimos anos, pela crescente presença chinesa.

**----- CAPÍTULO 5 -----
OBSTÁCULOS E
ENCRUZILHADAS DA
INTEGRAÇÃO**

- 5.1- As assimetrias regionais e as
grandes preocupações.....p.220**
**5.2- O IDE do Brasil e o papel do
BNDES.....p.248**
**5.3- Binômio perdido e
Integração em banho-
maria.....p.273**
- Súmula do Capítulo 5.....p.295

Capítulo 5 – Obstáculos e encruzilhadas da Integração

“A redução das assimetrias é uma opção estratégica... Merece atenção contínua. Tenho a convicção de que nenhum projeto de integração será exitoso se os benefícios do desenvolvimento não forem distribuídos de forma solidária e equilibrada. Nenhum de nossos países pode desenvolver-se separado de seus vizinhos”
Luiz Inácio Lula da Silva

5.1 – As assimetrias regionais e as grandes preocupações

Nos últimos anos, com a intensificação do processo de integração, aumentaram as preocupações com relação às assimetrias existentes entre os países da América do Sul. Há pelo menos dois polos de especulações sobre o tema. Um é constituído por opositores da integração, que apresentam as assimetrias para justificar o afastamento da região e o acercamento com as Grandes Potências; outro inclui defensores de uma integração mais solidária, que identificam as assimetrias como consequências de um suposto aproveitamento por parte do Brasil sobre os vizinhos. Estes dois blocos de manifestações, mesmo que ocupem campos políticos aparentemente opostos, coincidem com a ideia de que as assimetrias estão aumentando e que a postura brasileira desempenha uma função central neste problema.

Ao longo desta seção, reforçaremos o argumento, aventado, especialmente, ao longo do Capítulo 2, de que grande parte das assimetrias regionais consolidou-se desde o período colonial, não sendo consequência de ações recentes. As grandes disparidades atuais foram engendradas ao longo de séculos de edificação de cada economia nacional sul-americana, em conjunturas que oscilaram entre a expansão e a ruína, entre aproximações às potências ou a opção e a possibilidade de avançar de forma relativamente mais autônoma. Além disso, há assimetrias de distintos tipos. Vão desde as dimensões territoriais e populacionais até as disparidades associadas ao número de analfabetos, à disponibilidade de energia elétrica ou à quantidade de ferrovias por quilômetro quadrado, por exemplo.

Podemos dizer que a América do Sul é um lugar de assimetrias. Reúne, ao mesmo tempo, economias de grande porte e de tamanho bastante limitado. Nações com territórios de dimensões continentais e com espaços reduzidos. Países com fartura de petróleo e gás e outros sem fontes de energia; ricos em produção de alimentos e dependentes da importação de comida. Possui territórios com elevada disponibilidade hídrica e outros com profunda carência de lagos ou rios caudalosos. Há nações extensamente banhadas pelos oceanos Atlântico e Pacífico, e pelo Caribe, e outras mediterrâneas, sem acesso direto ao mar. A região abriga o deserto mais seco do mundo, uma das maiores florestas tropicais, picos nevados,

pampas e cerrados. Há nacionalidades com supremacia indígena, com maioria negra e outras com preponderância de brancos. Tudo ao mesmo tempo e misturado. Esta é a Nossa América “una e diversa”.

A partir de Veiga e Ríos (2007), Couto (2012), Simões (2012) e Granato (2014), é possível interpretar as assimetrias desde três perspectivas: 1) as estruturais de caráter permanente e inalterável, que expressam, essencialmente, a heterogeneidade da região; 2) as estruturais plausíveis de serem modificadas, no médio prazo, por meio de intervenções políticas, econômicas e sociais; e 3) as assimetrias em matéria de políticas públicas, que podem, pelo menos em teoria, ser alteradas a qualquer momento. As primeiras, a base estrutural, afetam de forma direta as possibilidades de inserção internacional dos países e condicionam as suas capacidades de desenvolvimento e de integração. As segundas, que também se tornam estruturais, geralmente são resultantes da aplicação das terceiras sobre as primeiras.

Ao mesmo tempo, Couto (2012, pp.57-58) sugere que os indicadores sobre as assimetrias poderiam ser agrupados em três distintos conjuntos. O primeiro grupo englobaria dados estruturais, relacionados com as características geofísicas dos países e com a disponibilidade de recursos. Trata-se, por exemplo, da quantidade de habitantes, da densidade populacional, da extensão territorial, da biodiversidade e da disponibilidade hídrica. O segundo reúne informações associadas com o aproveitamento dos recursos pelos países, como as pesquisas em ciência e tecnologia, o consumo de energia elétrica, as redes de telecomunicações e as taxas de mortalidade infantil. Por fim, estão os indicadores ligados ao desenvolvimento econômico e social.

Ao focar as assimetrias estruturais – o tamanho dos territórios, das populações, das economias e a oferta de recursos naturais –, prevalece uma tendência de generalizar a análise e atribuir ao Brasil uma vantagem que ele não tem nos demais quesitos. Ao contrário do que sugerem as ideias geralmente difundidas, são outros os países que lideram o *ranking* quando os critérios são, por exemplo, o PIB per capita³³², o PIB por km² (que aponta a quantidade de

³³² O PIB per capita é um dos indicadores mais usados para medir a riqueza de um país com relação a outros. Mas, ao tratar-se de uma média simples, o PIB per capita supõe que cada indivíduo se apropria de uma porção similar do PIB e isto não ocorre. Para obter informações mais acertadas a respeito da quantidade de recursos apropriada por cada habitante, são necessários indicadores de distribuição da renda ou da riqueza. Além disso, para medir a riqueza de um país, o ideal seria utilizar o Produto Nacional Bruto (PNB) per capita. O PNB dos países centrais é maior do que o PIB, enquanto na periferia é o oposto. No caso dos países subdesenvolvidos, o PNB é igual ao PIB menos as Remessas de Lucro Enviadas ao Exterior (RLEE).

recursos com relação ao território), os gastos militares como porcentagem do PIB e a densidade populacional em relação ao território.

A Tabela 1, abaixo, facilita o exame da situação atual. No caso do território, da população e do PIB, como se sabe, o Brasil concentra sozinho aproximadamente a metade do peso da América do Sul³³³. Note-se que a Argentina tem o segundo maior PIB, o segundo maior território e a terceira maior população. A Colômbia tem o quarto maior PIB, o quarto maior território e a segunda maior população. Já a Venezuela tem o terceiro maior PIB, o terceiro maior território e a quarta maior população. Assim, esses três países se alternam nas primeiras posições, ainda que muito abaixo da vantagem brasileira.

Não obstante, ao observar outras variáveis, torna-se evidente que o Brasil vai ficando para trás. O principal e mais interessante exemplo é o do PIB per capita. A tabela demonstra que o Brasil (US\$ 11,2 mil por habitante por ano) é apenas o quinto colocado, atrás do Uruguai (US\$ 16,3 mil), do Chile (US\$ 15,7 mil), da Argentina (US\$ 14,7 mil) e da Venezuela (US\$ 14,4 mil). Portanto, o Brasil não seria o país “mais rico” da região³³⁴. O PIB brasileiro é grande, mas a população brasileira também é grande. O PIB por km² é outra variável importante, liderada pela Venezuela (US\$ 480,6 mil), seguida pelo Chile (US\$ 366,2 mil), a Colômbia (US\$ 332 mil), o Equador (US\$ 317,5 mil) e o Uruguai (US\$ 316,1 mil). O Brasil (US\$ 263,9 mil) fica bem abaixo, na sexta posição, por ter um PIB grande e um território imenso.

A análise do índice de GINI é igualmente reveladora das assimetrias³³⁵. Há imensas diferenças entre a distribuição da renda entre as economias sul-americanas. Conforme consta no Anuário Estatístico da CEPAL 2013, Brasil (0,567), Paraguai (0,546), Colômbia (0,536), e

³³³ A economia brasileira é 3,7 vezes maior do que a argentina. A economia argentina é 11 vezes maior do que a uruguaia. A economia uruguaia é o dobro da paraguaia. Notemos como há muito mais equilíbrio econômico no caso da União Europeia (UE), que inclui 28 países. A Alemanha, a quarta maior economia do mundo, representa 20% do PIB da UE. A França, a quinta no ranking mundial, concentra 16% do PIB da UE.

³³⁴ Ou seja, seguindo este critério, dentro do MERCOSUL, somente o Paraguai não seria “mais rico” do que o Brasil. Na realidade, para definir se um país é mais rico do que outro deve ser feita uma correlação entre o PIB per capita e o PIB total. Este tema é crucial no debate sobre a importância e as possibilidades de liderança brasileira no processo de integração regional. Andrés Malamud (2013, p.240) diz que “é difícil para as autoridades brasileiras legitimarem internamente o que poderia ser visto como um subsídio para países mais ricos”. Bolívia, Guiana, Paraguai e Equador são, nesta ordem, os países mais pobres da região.

³³⁵ De acordo com o Banco Mundial, “o índice de Gini mede até que ponto a distribuição da renda entre indivíduos ou lares dentro de uma economia se distancia de uma distribuição perfeitamente equitativa. Assim, um índice de Gini de 0 representaria uma equidade perfeita, enquanto que um índice de 100 representaria uma inequidade perfeita”.

Chile (0,516) são os mais desiguais. No outro oposto, com as menores diferenças estão o Uruguai (0,379) e a Venezuela (0,405). Ainda que a América do Sul seja um dos continentes mais desiguais do mundo, ficando atrás somente da África, veremos, mais adiante, como há imensos bolsões de riqueza concentrados, sobretudo, em uma pequena faixa costeira que atravessa o Cone Sul.

Já o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), considera escolaridade, expectativa de vida e renda per capita. O Brasil ocupou em 2013 a quinta posição na região (0,744), ficando bastante atrás de Chile (0,822), Argentina (0,808), Uruguai (0,790) e Venezuela (0,764). Os piores resultados foram no Paraguai (0,676), na Bolívia (0,667) e na Guiana (0,638). No mundo, o IDH mais alto é o da Noruega (0,944); na América Latina, é o de Cuba (0,815).

Tabela 1 – Assimetrias entre os países da América do Sul, 2013

País	PIB (US\$ bilhões)	% PIB	País	Pop (milhões)	% Pop Total	País	Território (Km2)	% Território
Brasil	2.246,0	51,4%	Brasil	200,4	49,3%	Brasil	8.511.965	48,0%
Argentina	611,8	14,0%	Colômbia	48,3	11,9%	Argentina	2.766.890	15,6%
Venezuela	438,3	10,0%	Argentina	41,5	10,2%	Venezuela	912.050	5,1%
Colômbia	378,1	8,7%	Venezuela	30,4	7,5%	Colômbia	1.138.910	6,4%
Chile	277,2	6,3%	Peru	30,4	7,5%	Chile	756.950	4,3%
Peru	202,3	4,6%	Chile	17,6	4,3%	Peru	1.285.220	7,3%
Equador	90,0	2,1%	Equador	15,7	3,9%	Equador	283.560	1,6%
Uruguai	55,7	1,3%	Bolívia	10,7	2,6%	Uruguai	176.220	1,0%
Bolívia	30,6	0,7%	Paraguai	6,8	1,7%	Bolívia	1.098.580	6,2%
Paraguai	30,0	0,7%	Uruguai	3,4	0,8%	Paraguai	406.750	2,3%
Suriname	5,2	0,1%	Guiana	0,8	0,2%	Suriname	163.270	0,9%
Guiana	3,1	0,1%	Suriname	0,5	0,1%	Guiana	214.999	1,2%
Total Am.Sul	4.368,3	100,0%	Total Am.Sul	406,5	100,0%	Total Am.Sul	17.715.364	100,0%

Fonte: PIB, Território e População - América do Sul, 2013 - Banco Mundial.

País	PIB per capita	País	US\$/ Km2	País	Gastos milits/PIB	País	PEA/Pop. total
Uruguai	16,352	Venezuela	480.566	Colômbia	3,4%	Brasil	52,2%
Chile	15,732	Chile	366.206	Chile	1,9%	Colômbia	49,5%
Argentina	14,760	Colômbia	331.984	Uruguai	1,9%	Peru	49,5%
Venezuela	14,413	Equador	317.464	Ecuador	1,7%	Uruguai	49,0%
Brasil	11,208	Uruguai	316.139	América do Sul	1,7%	América do Sul	47,1%
América do Sul	10,745	Brasil	263.864	Paraguai	1,6%	Argentina	46,9%
Suriname	9,700	América do Sul	246.582	Bolívia	1,5%	Equador	46,2%
Colômbia	7,825	Argentina	221.115	Brasil	1,4%	Bolívia	45,9%
Peru	6,659	Peru	157.405	Peru	1,4%	Chile	45,3%
Equador	5,719	Paraguai	73.632	Venezuela	1,4%	Paraguai	44,7%
Paraguai	4,403	Suriname	32.039	Guiana	1,1%	Venezuela	41,4%
Guiana	3,847	Bolívia	27.854	Argentina	0,9%	Guiana	-
Bolívia	2,868	Guiana	14.307	Suriname	-	Suriname	-

Fonte: PIB, População, PIB per capita e Território (Banco Mundial); PEA (CEPAL Stat); Gastos militares (SIPRI Military Expenditure Database)

Contrariando a ideia de um expansionismo militar do Brasil, também há desvantagem considerável no caso dos gastos militares brasileiros como porcentagem do PIB. Os quatro maiores são Colômbia (3,4%), Chile (1,9%), Uruguai (1,9%) e Equador (1,7%). O primeiro país, inclusive como resultado da ingerência estadunidense e do *Plan Colombia*, gasta relativamente muito mais recursos que os demais. Mesmo que em valores absolutos o Brasil seja o que mais despense recursos para gastos militares, em termos percentuais destina apenas 1,4% do PIB, abaixo da média da região³³⁶. Segundo demonstra o *The Military Balance* (2013), em efetivos militares (Exército, Marinha e Força Aérea) como porcentagem da população, o Brasil fica em sexto lugar, com 0,16%. A Colômbia (0,5%) lidera, seguida por Chile (0,42%), Peru (0,38%), Venezuela (0,2%), Argentina (0,19%). Um exemplo dimensiona melhor a questão: somados, Chile (74 mil) e Colômbia (243 mil) têm o mesmo efetivo militar que o Brasil (320 mil), apesar de possuírem, juntos, apenas um terço da população e somente um quinto do território brasileiro.

Em tanques de guerra pesados, a liderança numérica é brasileira (470 unidades), seguida por Argentina (411), Peru (373), Venezuela (290) e Chile (272). No caso dos veículos blindados leves, o Brasil (1500) também possui mais que Chile (1144), Argentina (916) e Colômbia (900). O número de submarinos do Brasil (9) é similar ao do Chile e do Peru (ambos com 8). A Venezuela tem 6 e a Argentina, 5. Em números de helicópteros, a Colômbia (255) é a primeira. O Brasil (242) tem uma quantidade similar à soma do Peru (143) e do Chile (91). A maior vantagem brasileira é possuir 235 aviões de combate contra 102 da Venezuela. Argentina, Chile, Colômbia e Peru tem 95 cada um. Certamente, a questão central não é observar somente as dimensões, mas comparar as quantidades de tropas e armamentos com o tamanho do território e da população.

Quando a variável é a PEA, destacam-se positivamente Brasil (52,2%), Colômbia (49,5%), Peru (49,5%) e Uruguai (49%). Na ponta de baixo, aparece a Venezuela com apenas 41,4% da população total dentro da faixa ativa. As diferenças também são notáveis no caso da densidade populacional. Em um extremo, o Equador possui 55,5 de habitantes por km²; em outro, o Suriname tem apenas 3,3. A lista segue com Colômbia (42,4), Venezuela (33,3), Peru (23,6), Brasil (23,5), Chile (23,3), Uruguai (19,3), Paraguai (16,7), Argentina (15), Bolívia

³³⁶ De acordo com o Banco Mundial, esta contabilidade inclui “todos los gastos corrientes y de capital relativos a las Fuerzas Armadas, incluidas las fuerzas de mantenimiento de la paz; los Ministerios de Defensa y demás organismos de gobierno que participan en proyectos de defensa; las fuerzas paramilitares, si se considera que están entrenadas y equipadas para operaciones militares; y las actividades en el área militar”.

(9,7) e Guiana (3,7). A média regional é de 22,9. Autores como Costa (2011) relacionam a densidade populacional com a industrialização e propõe um contundente aumento da população sul-americana, como parte integrante de uma estratégia de desenvolvimento das forças produtivas, da ocupação e da articulação dos espaços internos, assim como da defesa da integridade territorial.

Há outros dados úteis para demonstrar que o Brasil guarda menos vantagens do que geralmente se supõe. São, por exemplo, a superfície agrícola semeada, a utilização de recursos hídricos, a infraestrutura viária construída e o acesso à internet (COUTO, 2012, pp.58-60). De certa forma, a análise sobre estas e outras variáveis relativiza o peso brasileiro como líder do processo de integração regional. Entretanto, desde nosso entendimento, as conclusões amenizam, mas não deslegitimam a proposta de liderança brasileira.

Igualmente chama a atenção a grande concentração da produção econômica na faixa que vai do Sudeste e do Sul do Brasil, cruzando a Argentina, até o Chile. Tomando como base um trabalho da CEPAL (2009), sobre economia e território, Couto (Op.cit., pp.82-87) verifica o desempenho econômico ao nível de estados, províncias ou departamentos de alguns países sul-americanos. O diagnóstico permite comprovar a existência de imensas discrepâncias também entre regiões, dentro dos próprios países. A participação das principais unidades territoriais, em ordem decrescente, seria a seguinte: São Paulo (17,0%), Rio de Janeiro (6,6%), Minas Gerais (4,9%), Buenos Aires (4,2%), Rio Grande do Sul (4,0%), Santiago do Chile (3,6%), Paraná (3,1%) e Bogotá (2,0%). Ou seja, apenas estes oito estados concentravam 45,4% da produção da América do Sul³³⁷.

Presume-se que tantas disparidades aumentam a complexidade da integração, que, conforme avança na busca de aproximar realidades econômicas, políticas e sociais de cada país, tende a afetar suscetibilidades. De forma recorrente, o Brasil vem sendo apontado como um gerador de perturbações com os vizinhos. Afinal de contas, o país possui mais de 15 mil quilômetros de fronteiras com Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. Fala-se muito das tensões relacionadas com os “brasiguaios” (brasileiros que adquiriram terras e controlam grande parte da produção de grãos no território

³³⁷ Moniz Bandeira (2008, p.29) aponta que “dificuldades, divergências, contradições há e sempre haverá, em virtude da enorme assimetria que existe entre os países da América do Sul, principalmente entre o Brasil e seus vizinhos. Não há, porém, qualquer perspectiva para os países pequenos se não se unirem e formarem um amplo espaço econômico comum, de modo a alcançarem melhor inserção... O Brasil constituiu, por si só, um enorme espaço econômico, não obstante a assimetria existente entre os 26 Estados que o compõem”.

paraguaio)³³⁸; das renegociações dos preços do gás com a Bolívia e da energia elétrica com o Paraguai; dos sojicultores de Santa Cruz de la Sierra (os chamados “brasivianos”)³³⁹; da construção das usinas hidrelétricas no Alto Madeira (Santo Antônio e Jirau), próximas aos limites territoriais com a Bolívia; e do papel do BNDES como financiador de uma progressiva presença de empresas brasileiras na região.

A América do Sul já enfrentou conflitos maiores. Somente nas últimas oito décadas, houve hostilidades tão complexas ou até mais do que as vigentes. Tratam-se da Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai pela região do *Gran Chaco*, entre 1932 e 1935; da Guerra de 41, entre Peru e Equador por territórios de fronteira, entre 1941 e 1942 (em 1981, houve novos confrontos e, em 1995, estourou a Guerra de Cenepa); e da longa busca boliviana e peruana pela recuperação de seus territórios, perdidos na Guerra do Pacífico, quando o Chile ocupou militarmente as províncias de Tarapacá (do Peru) e de Antofagasta (a única saída da Bolívia ao mar). Não citamos esses conflitos para justificar os atuais problemas, mas sim para relativizar o seu peso e para argumentar que são plenamente resolvíveis.

Mais recentemente, podemos citar as periódicas rupturas de relações diplomáticas e comerciais entre a Colômbia e a Venezuela; a invasão do espaço aéreo equatoriano pela Colômbia para bombardear tropas das FARC dentro do território do Equador, em 2008; e a forte polêmica em torno às plantas industriais de celulose no rio Uruguai (entre orientais e portenhos). Ressalta-se que a falta de tribunais de arbitragem sul-americanos faz com que os litígios sejam levados para âmbitos extra-regionais, como a OMC, a Câmara de Comércio Internacional de Paris ou a Corte Internacional de Justiça, de Haia. Mesmo no caso do MERCOSUL, apesar da existência do Tribunal Permanente de Revisão, que atua modestamente desde 2004, grande parte das disputas vão parar em cortes externas.

³³⁸ Os brasiguaios somam aproximadamente 450 mil pessoas, de origem italiana, alemã ou eslava, que nasceram no Brasil e começaram a migrar para o Paraguai há cerca de 50 anos. A concentração da propriedade fundiária no estado do Paraná empurrou milhares de famílias para o outro lado da fronteira, onde passaram a povoar terras férteis em Canindeyú e no Alto Paraná. Atualmente acumulam-se problemas associados à falta de documentação pessoal, direitos de propriedade e até reconhecimento de cidadania. Um percentual considerável dos brasiguaios não é nem brasileiro e nem paraguaio. A expansão econômica resultante do *boom* dos preços da soja amplifica as tensões e esquentam o debate sobre a soberania nacional do Paraguai.

³³⁹ Os vazios demográficos do nordeste da Bolívia igualmente representaram um polo de atração para milhares de famílias de agricultores brasileiros, que foram expulsas de suas terras no Acre. Assim como no caso do Paraguai, poderíamos dizer que este se trata de um problema de “exportação do conflito agrário”. A origem do problema é a ocupação desordenada e ilegal de imensas extensões para a pecuária no Brasil. Atualmente calcula-se que há 40 mil brasivianos no departamento de Pando, vivendo de forma miserável por meio da extração de madeira e látex.

Ainda assim, os atuais graus de conflito parecem plenamente passíveis de resoluções amistosas. De maneira geral, inclusive, seria correto dizer que os imbróglis vêm sendo bem solucionados ou administrados, ao tratar-se de uma iniciativa de integração complexa e inédita entre economias e sociedades tão diversas. Outro elemento importante de ressaltar é que nos últimos dez anos tem havido um esforço inédito para corrigir e atenuar tensões. A decisão deliberada dos governos da região de enfrentar as assimetrias é parte central desta iniciativa. Nas palavras de Veiga e Ríos (2007, p.27), trata-se de adotar “políticas de discriminação positiva”, enquanto Bastos (2012, p.4) fala em criar “mecanismos coletivos efetivos de administração de desequilíbrios”.

Atualmente, conforme veremos a continuação, do ponto de vista econômico, as principais preocupações com relação às assimetrias regionais recaem sobre os âmbitos comercial, produtivo e dos financiamentos. Atribui-se ao Brasil uma supremacia crescente. E certamente estas preocupações se justificam. No entanto, sugerimos interpretá-las a partir de outra perspectiva. Algumas assimetrias econômicas regionais não estão aumentando, mas sim diminuindo. Veremos como abunda um acumulado de lugares-comuns sobre o suposto papel ameaçador do Brasil. Este discurso – seja fruto dos interesses de setores conservadores para entorpecer a construção do processo de integração; seja camuflado por uma pseudo-combatividade militante de setores da esquerda – exhibe fatos previsíveis como se fossem irregularidades. Entraves, tropeços e dificuldades normais são apresentados como se fossem problemas gravíssimos, crimes ou provas do fracasso da liderança brasileira. Por isso, Lima e Coutinho (2005, p.10) falam na importância de “dissolver a síndrome de desconfiança”.

Existe um roteiro de raciocínios e conclusões genéricas, que termina conduzindo as análises sobre a integração da América do Sul até hipotéticos becos sem saída. Apontaremos cinco preocupações, que prevalecem nas análises sobre as assimetrias econômicas regionais. Organizamos a exposição por pontos, buscando contestar confabulações que, em essência, conspiram contra a integração e fortalecem o discurso das grandes potências, ao atribuir ao Brasil um papel que ele não exerce.

A primeira grande preocupação diz respeito à ideia de que o Brasil está crescendo mais do que os vizinhos e que, a cada ano, aumenta a sua parcela de participação no total da região. Chega-se a afirmar que a tendência é a economia brasileira, nos próximos anos, representar 60% do PIB da América do Sul (SIMÕES, 2012). Porém, o desempenho real não tem correspondido a estas expectativas. Observando os resultados do PIB dos doze países da

América do Sul, nota-se que, entre 1990 e 2013, o Brasil acumulou um resultado anual médio de 2,6% de expansão, bastante atrás dos 5,1% do Chile, 4,6% do Peru ou 4,1% da Argentina. O PIB brasileiro é o segundo que menos cresce entre os 12 países do continente sul-americano, apenas acima da economia guianesa. Quando selecionamos um período mais curto, desde o início do governo Lula, os resultados não são mais alentadores.

Na Tabela 2, abaixo, é possível identificar que, entre 2003 e 2013, a economia brasileira acumulou expansão anual média de 3,5%, ficando outra vez atrás de todos os demais, exceto da Guiana. Note-se a média de crescimento da região sem o Brasil. Neste intervalo, o desempenho médio do PIB brasileiro ficou muito abaixo do da Argentina (6,9%), Peru (6,4%), Uruguai (5,9%), Suriname (5%), Paraguai (4,8%) e outros cinco países. Inclusive por isso, a participação relativa do PIB do Brasil no PIB da região vem caindo permanentemente.

Tabela 2 – Crescimento do PIB dos países sul-americanos 2003-2013

Países	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Média 2003-13
Argentina	8,8	9,0	9,2	8,5	8,7	6,8	0,9	9,2	8,9	1,9	4,5	6,9
Peru	4,0	5,0	6,8	7,7	8,9	9,8	0,9	8,8	6,9	6,3	5,2	6,4
Uruguai	2,2	11,8	6,6	4,1	6,5	7,2	2,4	8,4	7,3	3,7	4,4	5,9
Média s/BR	2,8	6,7	5,5	6,5	6,2	5,6	0,7	5,8	6,1	4,1	5,2	5,0
Suriname	6,8	0,5	7,2	11,4	5,1	4,1	3,0	4,1	4,7	4,4	3,9	5,0
Paraguai	4,3	4,1	2,1	4,8	5,4	6,4	-4,0	13,1	4,3	-1,2	13,6	4,8
Colômbia	3,9	5,3	4,7	6,7	6,9	3,5	1,7	4,0	6,6	4,0	4,3	4,7
Bolívia	2,7	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4	4,1	5,2	5,2	6,8	4,7
Venezuela	-7,8	18,3	10,3	9,9	8,8	5,3	-3,2	-1,5	4,2	5,6	1,3	4,7
Equador	2,7	8,2	5,3	4,4	2,2	6,4	0,6	3,5	7,8	5,1	4,5	4,6
Chile	3,9	6,0	5,6	4,6	4,6	3,7	-1,0	5,8	5,8	5,4	4,1	4,4
Brasil	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,3	7,5	2,7	1,0	2,0	3,5
Guiana	-0,6	1,6	-2,0	5,1	7,0	2,0	3,3	4,4	5,4	4,8	4,8	3,3

Fonte: CEPALSTAT, 2013

Conforme viemos enunciando, a expectativa é que a maior economia da região se expanda e possa financiar as demais nações, seja por meio de déficits comerciais, de empréstimos com juros especiais ou da aplicação a fundo perdido³⁴⁰. Caso o Brasil não cresça, como vem ocorrendo nas últimas décadas e, inclusive, nos últimos anos, acaba

³⁴⁰ A China, por exemplo, é superavitária com o mundo, mas é deficitária com os seus vizinhos. O Brasil é deficitário com o mundo e superavitário com os vizinhos. Costa (2008, p.120) considera que “um crescimento constante, por parte da economia de maior desenvolvimento, quando complementado com uma busca pela maior integração regional, proporcionará um aumento das importações destes parceiros, aumentando a demanda pela produção destes países e, por consequência, o seu interesse em colaborar com uma estratégia geopolítica que priorize a integração, frente aos desafios externos impostos pela economia mundial”.

desperdiçando as condições reais de exercer o seu papel de liderança. Nas palavras de Medeiros (2008, pp. 223-224),

Na medida em que o comércio intra-regional se desenvolve, a expansão das nações menores depende em boa parte do aumento das importações do país maior; é o seu ritmo de crescimento que induz a expansão e a diversificação do setor exportador das economias menores. Por outro lado, na medida em que as importações de fora da região tendem a crescer com a expansão econômica, cabe ao país de maior desenvolvimento financeiro, por intermédio de déficit comercial ou por investimentos, o déficit dos demais países com o resto do mundo³⁴¹.

A segunda grande preocupação é a ideia generalizada de que o Brasil vem acumulando saldos comerciais positivos, elevados e crescentes em suas relações com os vizinhos. De fato, a economia brasileira obtém superávits. Porém, são cada vez menores. Ou seja, identifica-se, no período recente, uma visível redução do histórico desequilíbrio comercial do Brasil com os demais países sul-americanos. Nos últimos anos, graças às políticas governamentais, do Brasil e dos demais – e inclusive como resultado das imposições das grandes potências, e das instituições internacionais, acatadas pela elite tupiniquim, que aceita a desindustrialização, a reprimarização e a desnacionalização – a economia brasileira vem importando relativamente mais da região. A mudança no cenário é visível ao observar-se a intensidade da assimetria comercial a favor do Brasil, que vem diminuindo, ano a ano, com quase todos os parceiros.

Mesmo que buscase priorizar relativamente menos o âmbito do comércio, o Brasil adotou, em 2003, o Programa de Substituição Competitiva de Importações (PSCI). Este plano teve como objetivo impulsionar as compras brasileiras de produtos dos demais países sul-americanos, substituindo, sempre que possível e a preços competitivos, as importações de terceiros mercados por importações provenientes dos vizinhos do Sul. Entre as principais ações do PSCI, podemos citar: o lançamento de Guia “Como Exportar para o Brasil”; a criação de grupo de trabalho integrado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o MDIC, o Banco do Brasil e outras instituições; o financiamento de pesquisas de mercado para produtos

³⁴¹ O mesmo autor continua: “Assim, quando a economia de maior porte em uma dada área econômica cresce a taxas elevadas e confere tratamento comercial preferencial aos seus vizinhos, ela induz, ‘espontaneamente’, por intermédio de suas importações, uma regionalização tanto maior quanto mais complementar for a sua estrutura produtiva... O essencial, do ponto de vista macroeconômico, é o grau em que a regionalização possa reduzir, por meio do aumento das exportações, a vulnerabilidade externa dos países. Isto depende, em parte, do comportamento do país ‘locomotiva’”.

exportáveis dos países sul-americanos para o Brasil; os estudos para identificação da oferta exportável da América do Sul *vis-à-vis* a demanda brasileira; e as rodas de negócios bilaterais.

Outro exemplo é a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) do Brasil, executada por meio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). A iniciativa era uma continuação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, e buscava, entre outros pontos, promover a integração produtiva e estimular as compras brasileiras da América do Sul. De acordo com o plano de ação da PDP, os grandes desafios seriam apoiar a integração de cadeias produtivas, estimular a exportação de países latino-americanos para o Brasil, apoiar o financiamento e a capitalização de empresas latino-americanas e promover a integração da infraestrutura logística e energética³⁴².

Medimos a intensidade da assimetria comercial por meio da razão entre as exportações e as importações. Por exemplo, caso o resultado da operação fosse igual a 1, significaria que um país estaria vendendo exatamente o mesmo valor que compra. Caso o resultado fosse igual a 2, denotaria que para cada US\$ 2 exportados o país estaria importando US\$ 1. Quando o resultado é menor do que 1, significa que há déficit comercial. Portanto, esta simples operação permite medir o tamanho da assimetria comercial em determinado período. Na Tabela 3, abaixo, organizada a partir de dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil (MDIC), descrevem-se as relações comerciais brasileiras com as outras onze economias sul-americanas. As colunas representam as exportações (A), as importações (B), o saldo comercial (A-B), a corrente de comércio (A+B) e a assimetria comercial (A/B)³⁴³. Com exceção de Guiana e Suriname, cujo intercâmbio irregular confunde bastante os resultados, os demais números validam o nosso argumento.

³⁴² A PDP tinha como objetivo coordenar as políticas públicas e as ações do governo brasileiro para incentivar as atividades industriais. Deveria adotar mecanismos de apoio ao fortalecimento da estrutura produtiva, por meio da estreita coordenação entre os entes públicos, sem desestimar a importância do setor privado. Garcia (2013, p.59) salienta que “a ampliação do conceito de ‘conteúdo nacional’, exigido em diretrizes da política industrial brasileira, para o de ‘conteúdo regional’ será de vital importância para que grandes projetos do pré-sal e outros relacionados às compras governamentais beneficiem toda a região”. O governo brasileiro ampliou os incentivos fiscais para as empresas que utilizem insumos ou partes adquiridos em outras economias do MERCOSUL.

³⁴³ As exportações, as importações, o saldo e a corrente de comércio estão expressados em dólares. A assimetria é medida por uma unidade, que é a razão entre exportações e importações. A este número podemos chamar de intensidade da assimetria comercial.

**Tabela 3 – Balança Comercial do Brasil com países da América do Sul,
2003-2014 (MDIC), em US\$ bilhões**

	ARGENTINA					BOLÍVIA					CHILE					COLÔMBIA				
	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B
2003	4,6	4,7	(0,1)	9,2	0,98	0,4	0,5	(0,2)	0,9	0,70	1,9	0,8	1,1	2,7	2,30	0,8	0,1	0,7	0,9	7,63
2004	7,4	5,6	1,8	13,0	1,33	0,5	0,7	(0,2)	1,3	0,76	2,6	1,4	1,2	4,0	1,83	1,0	0,1	0,9	1,2	7,28
2005	9,9	6,2	3,7	16,2	1,59	0,6	1,0	(0,4)	1,6	0,59	3,6	1,7	1,9	5,4	2,08	1,4	0,1	1,3	1,5	10,25
2006	11,7	8,1	3,7	19,8	1,46	0,7	1,4	(0,7)	2,1	0,48	3,9	2,9	1,0	6,8	1,37	2,1	0,2	1,9	2,4	8,63
2007	14,4	10,4	4,0	24,8	1,39	0,9	1,6	(0,8)	2,5	0,53	4,3	3,5	0,8	7,7	1,23	2,3	0,4	1,9	2,8	5,48
2008	17,6	13,3	4,3	30,9	1,33	1,1	2,9	(1,7)	4,0	0,40	4,8	4,0	0,8	8,7	1,21	2,3	0,8	1,5	3,1	2,77
2009	12,8	11,3	1,5	24,1	1,13	0,9	1,6	(0,7)	2,6	0,56	2,7	2,7	(0,0)	5,3	0,99	1,8	0,6	1,2	2,4	3,17
2010	18,5	14,4	4,1	33,0	1,28	1,2	2,2	(1,1)	3,4	0,52	4,3	4,2	0,1	8,4	1,02	2,2	1,1	1,1	3,3	2,04
2011	22,7	16,9	5,8	39,6	1,34	1,5	2,9	(1,4)	4,4	0,53	5,4	4,5	0,9	10,0	1,19	2,6	1,4	1,2	4,0	1,86
2012	18,0	16,4	1,6	34,4	1,09	1,5	3,4	(2,0)	4,9	0,43	4,6	4,2	0,4	8,8	1,10	2,8	1,3	1,6	4,1	2,24
2013	19,6	16,5	3,2	36,1	1,19	1,5	3,9	(2,4)	5,5	0,39	4,5	4,3	0,2	8,8	1,04	2,7	1,5	1,2	4,2	1,85
2014	14,3	14,1	0,1	28,4	1,01	1,6	3,8	(2,2)	5,4	0,42	5,0	4,0	1,0	9,0	1,24	2,4	1,7	0,7	4,1	1,39

	EQUADOR					GUIANA					PARAGUAI					PERU				
	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B
2003	0,4	0,0	0,3	0,4	18,89	0,0	0,0	0,0	0,0	277.005,7	0,7	0,5	0,2	1,2	1,49	0,5	0,2	0,3	0,7	2,09
2004	0,5	0,1	0,4	0,6	5,98	0,0	0,0	0,0	0,0	1.313,6	0,9	0,3	0,6	1,2	2,93	0,6	0,3	0,3	1,0	1,82
2005	0,6	0,1	0,6	0,7	7,07	0,0	0,0	0,0	0,0	1.436,5	1,0	0,3	0,6	1,3	3,02	0,9	0,5	0,5	1,4	2,04
2006	0,9	0,0	0,8	0,9	28,87	0,0	-	0,0	0,0	-	1,2	0,3	0,9	1,5	4,17	1,5	0,8	0,7	2,3	1,92
2007	0,7	0,0	0,6	0,7	21,85	0,0	0,0	0,0	0,0	9,1	1,6	0,4	1,2	2,1	3,80	1,6	1,0	0,6	2,7	1,64
2008	0,9	0,0	0,8	0,9	20,62	0,0	0,0	0,0	0,0	70,5	2,5	0,7	1,8	3,1	3,78	2,3	1,0	1,3	3,3	2,40
2009	0,6	0,0	0,6	0,7	15,40	0,0	0,0	0,0	0,0	18,6	1,7	0,7	1,0	2,3	2,56	1,5	0,5	1,0	2,0	3,07
2010	1,0	0,1	0,9	1,0	17,20	0,0	0,0	0,0	0,0	425,5	2,5	0,6	2,0	3,1	4,35	2,0	0,9	1,1	2,9	2,23
2011	0,9	0,1	0,8	1,0	9,80	0,0	0,0	0,0	0,0	696,9	3,0	0,6	2,4	3,6	4,86	2,3	1,4	0,9	3,6	1,65
2012	0,9	0,1	0,8	1,0	6,75	0,0	0,0	0,0	0,0	181,4	2,6	0,7	1,9	3,3	3,66	2,4	1,3	1,1	3,7	1,88
2013	0,8	0,1	0,7	1,0	5,82	0,0	0,0	0,0	0,0	1.165,3	3,0	1,0	2,0	4,0	2,88	2,1	1,8	0,4	3,9	1,21
2014	0,8	0,1	0,7	1,0	5,76	0,0	0,0	0,0	0,0	8,6	3,2	1,2	2,0	4,4	2,64	1,8	1,7	0,1	3,5	1,06

	SURINAME					URUGUAI					VENEZUELA					América do Sul				
	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B	A	B	A-B	A+B	A/B
2003	0,0	-	0,0	0,0	-	0,4	0,5	(0,1)	0,9	0,75	0,6	0,3	0,3	0,9	2,21	10,2	7,7	2,5	17,8	1,33
2004	0,0	0,0	0,0	0,0	38,5	0,7	0,5	0,1	1,2	1,28	1,5	0,2	1,3	1,7	7,38	15,7	9,3	6,4	25,0	1,69
2005	0,0	0,0	0,0	0,0	2.871,6	0,9	0,5	0,4	1,3	1,73	2,2	0,3	2,0	2,5	8,70	21,2	10,7	10,5	32,0	1,98
2006	0,0	0,0	0,0	0,1	1,4	1,0	0,6	0,4	1,6	1,64	3,6	0,6	3,0	4,2	6,03	26,8	15,0	11,8	41,7	1,79
2007	0,0	0,0	0,0	0,1	1,9	1,3	0,8	0,5	2,1	1,64	4,7	0,3	4,4	5,1	13,66	31,9	18,5	13,4	50,4	1,72
2008	0,0	0,0	0,0	0,1	1,6	1,6	1,0	0,6	2,7	1,61	5,2	0,5	4,6	5,7	9,56	38,4	24,1	14,2	62,5	1,59
2009	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	1,4	1,2	0,1	2,6	1,10	3,6	0,5	3,1	4,1	6,70	27,0	19,1	7,9	46,1	1,41
2010	0,1	0,0	0,1	0,1	292,4	1,5	1,6	(0,0)	3,1	0,97	3,9	0,6	3,3	4,4	6,63	37,2	25,9	11,3	63,1	1,43
2011	0,1	0,0	0,1	0,1	180,9	2,2	1,8	0,4	3,9	1,24	4,6	0,8	3,8	5,4	5,51	45,3	30,9	14,4	76,2	1,46
2012	0,1	0,0	0,1	0,1	62,6	2,2	1,8	0,4	4,0	1,20	5,1	1,3	3,8	6,3	3,99	40,2	30,5	9,6	70,7	1,32
2013	0,1	0,0	0,1	0,1	25,1	2,1	1,8	0,3	3,8	1,17	4,8	1,2	3,7	6,0	4,11	41,3	32,1	9,2	73,4	1,29
2014	0,0	0,0	0,0	0,0	42,8	2,9	1,9	1,0	4,9	1,54	4,6	1,2	3,5	5,8	3,95	36,7	29,9	6,9	66,6	1,23

Exportações (A); Importações (B); Saldo comercial (A-B); Corrente de comércio (A+B); Assimetria comercial (A/B)

A assimetria comercial do Brasil com a Argentina alcançou um nível máximo em 2005 e, desde então, vem diminuindo paulatinamente. Com a Bolívia, mantém-se o único déficit periódico do Brasil, graças às importações de gás natural por meio do gasoduto GASBOL³⁴⁴.

³⁴⁴ Construído entre 1997 e 2010, o Gasoduto Brasil-Bolívia (GASBOL) conecta o território boliviano com Corumbá, Campo Grande e Campinas, antes de bifurcar-se para o Sul (Curitiba, Florianópolis e Porto Alegre) e para o Sudeste (São Paulo, Santos, Belo Horizonte e Rio de Janeiro). Possui 3150 km de extensão. A operadora no Brasil é a Transportadora Brasileira Gasoduto (TBG), sociedade anônima com participação

Com o Chile, depois de 2003, nota-se a marcada redução das disparidades. Em 2009, o Brasil inclusive chegou a ser deficitário e, depois disso, a situação se aproximou muito da simetria comercial em 2013.

As relações com a Colômbia igualmente demonstram um novo cenário depois de 2005, quando o Brasil multiplicou por 12,5 as suas importações. O caso do Equador é parecido. Apesar da grande assimetria atual, a ampla vantagem brasileira foi reduzida depois de 2006. O comércio brasileiro com o Paraguai revela picos de aumento da assimetria em 2010 e 2011, com melhoras nos últimos três anos. O balanço dos intercâmbios com o Peru aponta contínuo avanço após 2009, atualmente alcançando a simetria. O auge do desequilíbrio comercial brasileiro com o Uruguai foi em 2005. Desde então, houve melhoras, chegando a ocorrer um déficit para o Brasil, em 2010. Por fim, as assimetrias comerciais entre o Brasil e a Venezuela caíram fortemente a partir de 2007, alcançando o nível mais baixo desde 2003.

Disto isto, reafirmamos que o saldo brasileiro com os demais países da América do Sul não vai crescendo, mas sim caindo. E isto ocorre, inclusive, em termos nominais, ou seja, em dólares. Em 2014, foi o mais baixo desde 2004. A assimetria (1,23) com a região foi a menor desde 2003. Com relação ao MERCOSUL, em 2014, o saldo brasileiro foi 42% menor do que em 2008, desmoronando de US\$ 11,4 bilhões para US\$ 6,6 bilhões. De nenhuma maneira afirmamos que o atual saldo brasileiro seja desprezível. No entanto, buscamos desmistificar a imagem equivocada de que a brecha esteja crescendo. Devemos tomar em conta, ainda, que esta situação evidentemente não depende apenas do Brasil querer ou não querer importar mais. Os acordos de livre comércio e o afã liberal de alguns países vizinhos também contribuem para restringir as suas relações com a economia brasileira. Mesmo assim, o Brasil jamais importou tanto da Colômbia, do Equador, do Paraguai, do Peru e do Uruguai. E as assimetrias com a Argentina, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela são as menores dos últimos 12 anos.

Sem embargo, ao esclarecermos que o Brasil está comprando mais dos vizinhos³⁴⁵ e que as assimetrias comerciais estão diminuindo, surge a terceira grande preocupação. Afirmamos

acionária da Petrobras (51%), da inglesa *British Petroleum* e da anglo-australiana *BHP Billiton* (29%) – a maior mineradora do mundo –, da privada boliviana Transredes (12%), da estadunidense *Enron* (4%) e da anglo-holandesa *Shell* (4%).

³⁴⁵ Vale esclarecer que, apesar da importação brasileira da América do Sul ter aumentado permanentemente em valor, a sua participação percentual no total das compras brasileiras diminuiu de 15,8%, em 2003, para 13%, em 2014. Em 2000, esta porcentagem chegou a 19,5%, mas isso se devia à política de câmbio sobrevalorizado no Brasil, que promovia as importações. Aproveitamos para salientar que as exportações brasileiras, em um

se que a economia brasileira importa produtos básicos e exporta bens manufaturados, reproduzindo na América do Sul a divisão internacional do trabalho.

Vejamos. Em primeiro lugar, como argumentado no capítulo anterior, o fato de haver uma divisão regional da produção não seria necessariamente negativo, caso as especializações fossem no interior dos setores, de maneira que cada país desenvolvesse plenamente diferentes ramos, seja na agricultura ou na indústria. Ou seja, a especialização não deveria ser por setor, mas por produtos dentro dos setores. O planejamento e a intervenção política podem promover a diversificação produtiva dos países menos industrializados, enquanto o hipotético “livre mercado” tende a aprofundar as assimetrias e a ampliar as disparidades. Ferrer (2007, p.153) também sugere que haja uma “especialização intraindustrial, com acordos em setores chave, como bens de capital, informática, equipamentos militares, papel e celulose, telecomunicações e biotecnologia”.

Em segundo lugar, quando se toma em consideração o fato corrente de que um país detém, sozinho, a metade do PIB, a metade do território e mais da metade da produção industrial de uma região, parece absolutamente previsível que este mesmo país importe produtos primários e exporte bens industrializados aos demais. Ou seja, ainda que possa acarretar em contradições e empecilhos ao processo de integração regional, não haveria absolutamente nada de incomum nesta situação. Seria previsível que o Brasil comprasse mais primários dos vizinhos. Mas a questão principal é outra: ao trabalhar com os dados do comércio, percebemos que esta afirmação tampouco é totalmente verdadeira.

Conforme veremos em detalhe, o Brasil exporta mais produtos manufaturados para quase todos os vizinhos, porém também importa mais produtos manufaturados de quase todos. O Brasil importa mais produtos primários de alguns, mas também exporta majoritariamente produtos primários para outros. Uma interpretação precisa desta situação não deveria generalizar estes casos. Observaremos o comércio brasileiro com os demais países sul-americanos, de acordo com as estatísticas divulgadas pelo MDIC e com base na Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM). Como se sabe, a NCM está dividida em seções e capítulos, organizados por ordem crescente de valor agregado. Por isto, a lista inicia com o código 01, de Animais vivos, e vai sendo incrementada até chegar, por exemplo, no código 84, que inclui Reatores nucleares, ou no código 87, de Veículos automóveis, tratores,

sentido oposto, ampliaram-se, no mesmo período, de 13,9% para 16,3% em 2014. No caso MERCOSUL, as compras brasileiras caíram de 12,3% para 8,1% do total; enquanto as vendas aumentaram de 8,6% para 11,1%.

ciclos e outros veículos terrestres. Com relação ao chamado “fator agregado”, os produtos estão divididos em (a) básicos e (b) industrializados, sendo (b1) semimanufaturados e (b2) manufaturados³⁴⁶.

Começamos pela Argentina, que é a maior parceira comercial do Brasil e corresponde, sozinha, a aproximadamente a metade do comércio brasileiro com a América do Sul. No total, em 2014, o Brasil exportou US\$ 14,3 bilhões e importou US\$ 14,1 bilhões. Mais de 90% das exportações brasileiras foram compostos por produtos manufaturados. Destas, mais de 42% são bens do código 84 a 94 da NCM, que engloba produtos da indústria automobilística, além de máquinas e equipamentos. Os principais bens vendidos foram veículos automóveis, tratores, motocicletas, motores, indicadores de velocidade, *air bags*, caixas de direção, embreagens, radiadores, amortecedores, partes para assentos, eixos, caixas de marchas, freios, cintos de segurança, chassis, velas para ignição, faróis e alternadores. No caso das importações brasileiras, a situação é parecida, sendo 85% compostas por manufaturados. Os bens entre os códigos 84 e 94 superam os 48%³⁴⁷.

A Bolívia, como vimos, representa o único déficit comercial do Brasil. Em 2014, foram US\$ 1,6 bilhão de exportações brasileiras e US\$ 3,8 bilhões de importações. Mais de 96% das vendas brasileiras são de manufaturados. No entanto, os produtos realmente mais elaborados alcançaram cerca de 20% do total. Os principais bens exportados foram barras de ferro e aço, betume de petróleo, polietileno, polipropileno, condutores elétricos, arroz, móveis de madeira, fungicidas, óleos lubrificantes, tratores e debulhadoras. Das importações brasileiras, 99% foram de produtos primários, sendo 98,1% somente de um produto: o gás natural. Feijão, castanha-do-pará, quinua e orégano também aparecem na curta pauta de vendas bolivianas.

³⁴⁶ De acordo com o MDIC, “o conceito de exportações por fator agregado envolve o agrupamento dos produtos em três grandes classes, levando-se em conta a maior ou menor quantidade de transformação (agregação de valor) que a mercadoria sofreu durante o seu processo produtivo, até a venda final. a) Produtos básicos: produtos de baixo valor, normalmente intensivo em mão de-obra, cuja cadeia produtiva é simples e que sofrem poucas transformações. Por exemplo, minério de ferro, grãos, agricultura, etc; b) Produtos industrializados: Dividem-se em semimanufaturados e manufaturados, uma vez mais considerando o grau de transformação; b.1) semimanufaturados – produto que passou por alguma transformação. Ex: suco de laranja congelado; couro. b.2) manufaturado – produto normalmente de maior tecnologia, com alto valor agregado, Ex: televisor, chip de computador, automóvel, CD com programa de computador, etc”.

³⁴⁷ Nos anos anteriores, o comportamento dos intercâmbios binacionais foi similar, correspondendo aos acordos da política automotiva. O Brasil garante tratamento especial para bens produzidos na região, dando maior espaço aos produtores regionais de autopeças. Além disso, como outra fonte de estímulo ao comércio intra-regional, a Tarifa Externa Comum (TEC) do setor automobilístico é uma das mais altas dentro do bloco.

A relação com o Chile é intensa. Trata-se, faz muitos anos, do segundo maior sócio comercial do Brasil na América do Sul. Em 2014, o Brasil exportou US\$ 5 bilhões e importou US\$ 4 bilhões. Vejamos que interessante: mais de 51% das vendas brasileiras para Santiago são de produtos primários. E mais de 42,5% são apenas de óleos brutos de petróleo. Outros 33% são semimanufaturados ou industrializados de baixo valor agregado, como café solúvel, sucos de laranja, pasta de cacau, manteiga, açúcar de cana, café não torrado, carnes (de gado, de suíno, de galinhas e de peruas), miudezas comestíveis de galos e farinha de miudezas imprópria para a alimentação humana. Os bens realmente mais elaborados não chegaram a 15%. Já no caso das importações do Brasil com origem na economia chilena, 42% foram de produtos básicos, sobretudo sulfetos de minério de cobre, cloreto de potássio, salmão e frutas (pêssegos, maçãs, pêras, uvas e framboesas). Mas também há 33% de produtos semimanufaturados e 25% de bens manufaturados, como caixas de marchas, carrocerias para tratores e fios de cobre.

O comércio com a Colômbia ganhou intensidade nos últimos quatro anos. Em 2014, as exportações brasileiras foram de US\$ 2,4 bilhões enquanto as importações chegaram a US\$ 1,7 bilhão. As vendas do Brasil são essencialmente de produtos manufaturados, que alcançam 97%. Destes, apenas 20% são bens mais sofisticados, como automóveis, motocicletas, motores, chassis, turbinas hidráulicas e pneus para automóveis, motocicletas, ônibus ou caminhões. O restante é composto por café torrado, alimentos para animais, calçados, inseticidas, laminados e ligas de ferro ou aço. No caso das compras brasileiras de bens colombianos, 50% são primários, essencialmente óleos brutos de petróleo, hulha betuminosa e coque de hulha. Dos 45% de manufaturados, destacam-se o policloreto de vinila (também conhecido como PVC), inseticidas, garrações de vidro e pneus para ônibus ou caminhões.

Com o Equador, as relações do Brasil ainda são relativamente pequenas e o desequilíbrio é grande. As vendas brasileiras somaram US\$ 820 milhões e as importações, US\$ 140 milhões. Das exportações, 92% são de produtos manufaturados. No entanto, apenas cerca de 10% são bens com maior valor agregado, como motocicletas, embreagens, chassis, veículos automotores e tratores. O restante são aparelhos de barbear, papel, tecidos e cimento. Note-se que das importações brasileiras de produtos equatorianos, mais de 73% também correspondem a manufaturados, a maioria de complexidade de elaboração relativamente pequena. São preparações e conservas de peixes, bombons e produtos de madeira. Outros 20% foram de produtos semimanufaturados.

Os intercâmbios comerciais com a Guiana oscilam bastante de um ano para outro. As vendas do Brasil alcançam US\$ 25 milhões e as compras, somente US\$ 3 milhões. Mais de 95% das vendas brasileiras para Georgetown são de produtos manufaturados, como lajotas, portas, embutidos de carne, óleo de soja refinado, ferramentas hidráulicas, pneus, tratores e debulhadoras. As compras brasileiras são ainda mais voláteis, quase que esporádicas. Inclusive há longos períodos nos quais não se realiza qualquer importação. Em 2013, só houve transações em quatro meses intercalados. Em 2014, as compras do Brasil foram realizadas somente no último quadrimestre. Foram 97,3% primários, limitados a dois tipos de arroz.

As relações com o Paraguai vêm aumentando de forma consistente. O Brasil exportou, em 2014, US\$ 3,2 bilhões e importou US\$ 1,2 bilhão. Mais de 93% das vendas brasileiras são de produtos manufaturados, dos quais aproximadamente a metade é composta por óleo diesel, lubrificantes, adubos, cervejas, lajotas, calçados de borracha, móveis de madeira, silos de alumínio e aparelhos de pulverizar inseticidas. Os bens com maior valor agregado somam 13%, incluindo veículos automotores, ceifadeiras, tratores, debulhadoras, escavadoras, refrigeradores, pneus e máquinas de lavar roupa. Das compras realizadas pelo Brasil, 65% são de produtos primários, compostos por soja, carnes, milho em grão, arroz, trigo e sebo bovino. No entanto, ressaltamos ainda que foram importados 32% de manufaturados, como brinquedos elétricos, modelos reduzidos de brinquedos, seringas de plástico, velas para ignição, discos para sistema de leitura por raios laser e partes de turbinas e rodas hidráulicas³⁴⁸.

Em 2014, as exportações brasileiras para o Peru chegaram a US\$ 1,8 bilhão e as importações, a US\$ 1,7 bilhão. Mais de 92% das vendas do Brasil foram de manufaturados. Sem embargo, apenas cerca de 20% foram bens de alto valor agregado, como automóveis, motocicletas, tratores, embreagens, freios, carrocerias, chassis, motores e aquecedores elétricos. Destacamos que, das compras brasileiras, 50% também foram de manufaturados. Os

³⁴⁸ Em 2005, ganhou forma o processo de eliminação da dupla cobrança da TEC para os bens importados de terceiros países que ingressassem no território de algum dos Estados do MERCOSUL. Em 2007, o Brasil propôs autorizar que o Uruguai e o Paraguai pudessem incorporar a seus produtos até 70% de elementos de países de fora do MERCOSUL, e que estes bens circulassem sem taxas adicionais dentro do bloco. Em 2010, foi aprovado o Código Aduaneiro do MERCOSUL. A medida tem possibilitado a criação de maquiladoras nos arredores de Assunção e Ciudad del Este, que montam os produtos finais depois de importar insumos da China. Baixos impostos e salários atraem investimentos especialmente nos setores de autopeças, calçados, têxteis, plásticos e frigoríficos. Isto explica a nova onda de bens das marcas Fila, Adidas e Fujikura “Made in Paraguay”.

principais bens são absorventes, tampões higiênicos, canetas esferográficas, fios de cobre, garrações de vidro e uma longa lista de bens do capítulo 62 da NCM, de Vestuário e acessórios (camisas de algodão, calças de algodão, vestuário para bebês, suéteres, pulôveres, camisetas *t-shirts* e cuecas de algodão). Além disso, 25% foram produtos semimanufaturados.

O comércio brasileiro com o Suriname ainda é incipiente e instável, resultando em grande assimetria. As exportações do Brasil foram de US\$ 46 milhões, em 2014, enquanto as importações chegaram a US\$ 1 milhão. Cerca de 80% das vendas brasileiras são de produtos manufaturados, como máquinas, equipamentos e muitos bens de baixo valor agregado. Um terço é composto por miudezas de galinhas, embutidos de carne, café solúvel, óleo de soja, açúcar de cana e lajotas. Das importações brasileiras de bens originados em Paramaribo, 100% foram de manufaturados. No caso, tratou-se de alumina calcinada (80% foram comprados por empresas de Minas Gerais) e farinha de trigo (toda para o estado do Amapá).

O Uruguai é o quarto maior parceiro comercial do Brasil na região, depois de Argentina, Chile e Venezuela. Foram, em 2014, US\$ 2,9 bilhões de exportações brasileiras e US\$ 1,9 bilhão de importações. As vendas brasileiras de produtos primários para Montevideu vêm crescendo, de forma consistente, nos quatro últimos anos. Em 2014, a metade foi constituída por produtos deste tipo. Mais de 40% foram somente óleos brutos de petróleo. Outros 10% foram erva mate, bananas e batatas. Também foram exportados pelo Brasil 47% de manufaturados, incluindo 10% do código 87 da NCM, de Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres. Provavelmente haverá surpresa ao saber que 68% das compras brasileiras também foram de produtos manufaturados. Destas, 15% são bens de maior valor agregado, como automóveis, *air-bags*, partes para assentos, freios, elevadores, sondas e cateteres.

Desde 2003, Brasil e Venezuela intensificaram as suas relações, inclusive no campo comercial, que foi ampliado em 6,6 vezes ou 557%. As vendas brasileiras para o país caribenho totalizaram US\$ 4,6 bilhões, em 2014, enquanto as compras chegaram a US\$ 1,2 bilhão. Nada menos do que 45% das vendas do Brasil foram de animais vivos, açúcar, leite e carnes de bovino e de galinhas. A lista de bens com baixo valor agregado continua com arroz, milho, galinhas para reprodução e margarina. Os produtos manufaturados exportados totalizaram 47% e foram construções pré-fabricadas de aço, medicamentos, debulhadoras, pneus, xampus, pasta de dente e laminados. Com relação às importações brasileiras, 98%

foram de produtos manufaturados. Mais de 90% são naftas para a petroquímica, coque de petróleo, metanol e ureia.

Nos estados da região Norte do Brasil, costuma-se dizer que Roraima, Amazonas e Amapá estão entrando no MERCOSUL, na prática, via Venezuela. Em 2006, finalmente foi inaugurada a segunda ponte sobre o rio Orinoco, com financiamentos do BNDES. No mesmo ano, a cidade de Boa Vista deixou de depender da energia termoelétrica e passou a receber eletricidade por meio do chamado “Linhão”, que se estende por 600 quilômetros, desde as usinas hidrelétricas do rio Caroní, próximas ao rio Orinoco, na cidade venezuelana de Puerto Ordáz. A linha de transmissão conecta a capital de Roraima com um complexo de três usinas hidrelétricas³⁴⁹. Em 2011, aproveitando o caminho dos fios de energia, foi instalada a conexão de fibra óptica desde Caracas.

Que balanço seria possível fazer desta conjuntura? Podemos concluir que, em 2014, 76% das exportações do Brasil para a América do Sul foram de produtos manufaturados. No entanto, grande parte destes bens, apesar de serem considerados manufaturados, contém pouco valor agregado. Os semimanufaturados acumularam outros 3% e os primários, 21%. Por outro lado, ao observar as importações realizadas pelo Brasil com origem nos demais países sul-americanos, identificamos que 60% também são manufaturados. Aqui vale a mesma ressalva: muitos destes produtos, apesar de serem classificados como manufaturados, contém pouco valor agregado. Outros 8% foram de semimanufaturados e 33% foram de primários.

Além disso, tomando como referência os últimos cinco anos, poderíamos classificar três situações distintas, nas quais se encaixam os parceiros regionais. Na primeira situação, prevaleceram tanto as exportações quanto as importações de produtos manufaturados, com superávit a favor do Brasil. Neste caso, estão incluídos oito dos onze vizinhos: Argentina, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Na segunda situação, houve maior exportação brasileira de manufaturados e importação de primários, com superávit a favor do Brasil. Este seria um caso “clássico” de divisão internacional do trabalho

³⁴⁹ Desde então, a Eletronorte, subsidiária da Eletrobras, importa da Venezuela uma média anual de US\$ 31 milhões em energia elétrica. No primeiro ano da relação, as compras foram de US\$ 18,8 milhões. Em 2007 e 2008, tocaram os US\$ 29 milhões para logo superar os US\$ 31 milhões em 2009. Como resultado de uma longa seca que afetou a Venezuela, em 2010 houve uma pequena queda para US\$ 26 milhões. No entanto, já em 2011, as importações brasileiras recuperaram o ritmo, chegando aos US\$ 28,1 milhões. Em 2012, o recorde: US\$ 45,8 milhões. O patamar foi mantido em 2013, quando totalizaram US\$ 37,2. Em 2014, superou os US\$ 37,7 milhões.

transposto à região. Entre 2010 e 2014, somente dois países, o Paraguai e o Chile, se enquadraram nesta condição. Em uma terceira e última situação, predominam exportações de manufaturados brasileiros e importações de primários, porém, com déficit para o Brasil. Este é o caso peculiar da Bolívia, que ocorreu com o Chile, em 2009, e com o Uruguai, em 2010.

Afirmamos, com base na apreciação dos números do comércio, que o Brasil poderia comprar muito mais produtos primários originados na América do Sul. Nos últimos cinco anos, as importações brasileiras globais de produtos primários alcançaram, em média, US\$ 32 bilhões, representando 14% das importações totais. Deste valor, 30%, ou US\$ 9,6 bilhões, foram comprados dos vizinhos sul-americanos. A Bolívia, sozinha, representou 10%. Isto nos leva a concluir que o Brasil adquire dentro da região menos de um terço dos produtos primários que importa anualmente. Ou, o que significa o mesmo, que a economia brasileira compra produtos básicos essencialmente de fora da América do Sul. Novamente chamamos a atenção para os tratados de livre comércio de países sul-americanos com países desenvolvidos. Os resultados não dependem somente de opções brasileiras.

Há outros dados relevantes. Ao observar a lista de principais produtos importados pelo Brasil, nos últimos cinco anos, em primeiro lugar aparecem “Óleos brutos de petróleo”. Este único tipo de bem representa 46% dos US\$ 32 bilhões em produtos básicos importados pelo país anualmente. Quer dizer que a metade das compras brasileiras de bens primários do mundo é concentrada em um único produto. E de onde vem esse produto? Entre 2010 e 2014, foram realizadas importações de óleos brutos de petróleo de 28 países, três deles sul-americanos: Colômbia (0,6% do total), Argentina (0,5%) e Venezuela (0,1%). Os maiores abastecedores do Brasil são Nigéria (56%), Arábia Saudita (18,8%), Iraque (6,2%), Argélia (5,0%) e Guiné Equatorial (4,1%). Estes cinco países representam mais de 90% do total³⁵⁰.

Apenas a modo de complementar a análise, na Tabela 4, a partir da observação dos números dos intercâmbios intra-regionais, vislumbramos outros elementos importantes para

³⁵⁰ A proposta de formação da empresa mista entre a Petrobras e a PDVSA, em Pernambuco, na chamada Refinaria Abreu e Lima, naufragou. Em 2006, o orçamento inicial da obra era de US\$ 2,4 bilhões. Pouco tempo depois, em 2009, o valor já rondava os US\$ 13,4 bilhões. A Venezuela, que deveria pagar 50% do projeto, foi levada a desistir. O custo atual estimado da obra é de US\$ 17 bilhões. Sem dúvida, esta teria sido uma excelente oportunidade de complementação, ao refinar diariamente no Brasil cerca de 130 mil barris de petróleo venezuelano.

refletir sobre as possibilidades de complementação comercial³⁵¹. Os dados são de 2008, anteriores à crise internacional, mas servem como ilustração das potencialidades para a integração. Verificamos as relações da região com o mundo ao nível de Seções da Classificação Uniforme do Comércio Internacional (CUCI) das Nações Unidas, em sua terceira revisão (Rev.3)³⁵². Identificamos a condição comercial da região (de superávit ou déficit líquido); a porcentagem de importações da América do Sul que foi suprida pela própria região; e criamos um indicador de “grau de complementação”³⁵³.

Das dez Seções, a América do Sul foi exportadora líquida em sete. No geral, obteve saldo positivo, depois de realizadas todas as compras e vendas do conjunto de países, nas Seções que incluem a elaboração de produtos com menor valor agregado. De acordo com a definição da CUCI (Rev.3), os produtos primários correspondem exatamente às Seções 0, 1, 2, 3, 4 e 9. Em todos esses setores, são visíveis as possibilidades de maior complementaridade comercial e industrial³⁵⁴.

Também é importante identificar o “Grau de complementação” alcançado em cada uma das Seções. Nota-se que o grau obtido foi Alto somente na Seção 0 (Produtos alimentícios e animais vivos) e na Seção 4 (Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal). Por outra parte, a Seção 1 (Bebidas e fumo) e Seção 2 (Materiais crus não comestíveis, exceto combustíveis) obtiveram grau Médio. Os resultados da Seção 3 (Combustíveis e lubrificantes minerais e produtos conexos) e da Seção 6 (Artigos manufaturados, classificados principalmente segundo o material), ambas com grau de

³⁵¹ Alguns trechos a continuação fazem parte de um estudo apresentado, preliminarmente, em nossa Dissertação de Mestrado (SEVERO, 2011).

³⁵² Seção 0: Produtos alimentícios e animais vivos; Seção 1: Bebidas e tabaco; Seção 2: Materiais crus não comestíveis, exceto combustíveis; Seção 3: Combustíveis e lubrificantes minerais e produtos conexos; Seção 4: Óleos, gorduras e ceras de origem animal e vegetal; Seção 5: Produtos químicos e produtos conexos; Seção 6: Artigos manufaturados, classificados principalmente segundo o material; Seção 7: Máquinas e equipamentos e material de transporte; Seção 8: Artigos manufaturados; Seção 9: Mercadorias e operações não registradas em outra seção.

³⁵³ Para esses graus, designamos arbitrariamente quatro níveis: Bastante baixo (quando menos de 20% das importações da América do Sul tenham sido satisfeitas dentro da região), Baixo (quando essas compras estiverem entre 20% e 40%), Médio (entre 40% e 60%) e Alto (entre 60% e 80%). Não houve nenhum caso em que as compras oriundas da própria região tenham superado os 80%.

³⁵⁴ Para Medeiros (2009, p.27), “esta internalização geográfica dos benefícios da integração, depende, entretanto, do grau em que a expansão do mercado da economia brasileira permita articular um conjunto de iniciativas industriais e de investimento em infraestrutura favorecedoras à diversificação das exportações dos países de menor grau de desenvolvimento tornando a expansão da corrente do comércio do bloco regional uma forma simultânea de obtenção de uma maior sustentabilidade externa das economias”.

complementação Baixo, provocam interessantes reflexões: apesar de a América do Sul ser exportadora líquida e obter elevado superávit comercial, o grau de complementação regional é escasso. Isto indica uma situação problemática, na qual os países sul-americanos não estariam aproveitando as condições para uma maior cooperação.

No geral, os cruzamentos de dados sugerem que alguns países possuem grandes condições de abastecer todas as demandas da região, porém priorizam as vendas para terceiros países, especialmente para Europa, China e Estados Unidos, forçando as demais economias sul-americanas a importar de fora da região. Ou ocorre o contrário, quando países sul-americanos privilegiam as importações de terceiros países, como no caso dos óleos brutos de petróleo, visto anteriormente. O mais previsível era que a América do Sul conseguisse altos níveis de complementação nas sete Seções nas quais foi exportadora líquida. Desta forma, seria possível aproveitar o grande potencial regional para fortalecer a integração comercial e a complementação das cadeias produtivas³⁵⁵.

Por outro lado, nota-se que há três Seções nas quais prevalece uma condição totalmente distinta: a região assume o papel de importadora líquida. Estes são setores identificados como de maior complexidade industrial e alto valor agregado. Trata-se de Produtos químicos e produtos conexos (Seção 5), Máquinas e equipamentos e material de transporte (Seção 7) e Artigos manufaturados (Seção 8). Nestas Seções, com uma única exceção, os países sul-americanos são importadores líquidos e o grau de complementação é Bastante baixo. Entretanto, apesar de obter déficit com o resto do mundo, também nesses casos a América do Sul poderia alcançar maiores graus de complementação.

A prevalência da lógica das empresas multinacionais e do comércio internacional regido por relações intra-firma continuará reproduzindo os desequilíbrios e potencializando as discórdias dentro da integração. Costa (2003, p.114) considera que

Dando preferência absoluta ao comércio intra-regional na América do Sul, e criando os mecanismos comerciais e financeiros apropriados a esta preferência, os países sul-americanos poderão aumentar, rapidamente, seu intercâmbio comercial em todas as linhas de produção... Procedendo desta maneira, em pouco tempo, a América do Sul

³⁵⁵ Os avanços no processo tardam, mas vêm ocorrendo. Em 2008, criou-se o Grupo de Integração Produtiva do MERCOSUL com a finalidade de promover um Programa de Integração Produtiva. Entre os objetivos está o fortalecimento da complementação produtiva e das cadeias produtivas das Pequenas e Médias Empresas (PME). Os principais resultados até o momento incluem reuniões periódicas e ações setoriais no setor automotivo e na cadeia de petróleo e gás. Em dezembro de 2014, finalmente, foi aprovado o regulamento do Mecanismo de Fortalecimento Produtivo (MFP).

poderia duplicar seu comércio intra-regional; o que implica em comercializar, internamente, mais de 50% do comércio exterior total dos países da região... À base de um maior conhecimento das possibilidades de exportação e das necessidades de importação de produtos manufaturados de todos os países da região, estima-se que o comércio intra-regional poderia chegar a absorver mais de 75% do total do comércio exterior. Isso se deve ao grande grau de complementaridade das economias sul-americanas.

TABELA 4 – Complementação comercial na América do Sul, BADECEL, 2008

n ^{os}	Setores	Condição da América do Sul	Países Exportadores Líquidos	Países Importadores Líquidos	Importações satisfeitas pela América do Sul	Grau de complementação
0	Productos alimentares y animales vivos	Exportadora líquida. Saldo: US\$ 67,9 bi	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai	Venezuela	62,8%	ALTO
1	Bedidas e tabaco	Exportadora líquida. Saldo: US\$ 4,1 bi	Argentina, Brasil e Chile	Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela	42,9%	MÉDIO
2	Materiales crudos no comestibles, excepto combustible	Exportadora líquida. Saldo: US\$ 68,0 bi	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai	Venezuela	48,3%	MÉDIO
3	Combustibles y lubricantes y minerales y productos conexos	Exportadora líquida. Saldo: US\$ 56,6 bi	Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela	Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai	29,5%	BAIXO
4	Aceires, grasas y ceras de origen animal y vegetal	Exportadora líquida. Saldo: US\$ 9,4 bi	Argentina, Bolívia, Brasil, Equador e Paraguai	Chile, Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela	62,3%	ALTO
5	Productos químicos y productos conexos	Importadora líquida. Saldo negativo: US\$ 46,0 bi	-	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela	18,4%	BASTANTE BAIXO
6	Articulos manufacturados, clasificados principalmente según el material	Exportadora líquida. Saldo: US\$ 23,9 bi	Brasil, Chile e Peru	Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela	32,3%	BAIXO
7	Máquinas e equipamentos e material de transporte	Importadora líquida. Saldo negativo: US\$ 106,2 bi	-	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela	16,1%	BASTANTE BAIXO
8	Artigos manufacturados diversos	Importadora líquida. Saldo negativo: US\$ 18,9 bi	Peru	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela	13,6%	BASTANTE BAIXO
9	Mercadorias e operações não classificadas em outra seção da CUCI	Exportadora líquida. Saldo: US\$ 11,2 bi	Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela	Paraguai	8,3%	BASTANTE BAIXO

Voltando a observar o papel do Brasil, é correto afirmar que o país deveria comprar mais da região. E que, além disso, deveria comprar ainda mais produtos manufaturados. Ditas

essas obviedades, qual seria a solução para aumentar as importações brasileiras de bens manufaturados originados nas demais economias sul-americanas? O Brasil só pode ampliar as compras de produtos que sejam produzidos e estejam à venda. É impossível que a economia brasileira adquira aviões, máquinas pesadas, medicamentos ou sistema elétricos de países que produzem essencialmente bens de baixo valor agregado. Então, em um primeiro momento, em nosso entendimento, o Brasil deve aumentar as importações do que quer que seja.

Estamos nesta situação. Neste momento do processo de integração o desafio parece ser que o Brasil aumente as compras do que quer que seja. De fato, pouco a pouco a economia brasileira está deixando de importar alguns bens de terceiros países para adquiri-los dentro da América do Sul. Isto deveria ser interpretado como uma vitória parcial da integração. Parcial, porque é preciso ampliá-la e consolidá-la. O Brasil ainda pode comprar muito mais do que atualmente compra. Para os demais países, muito provavelmente, seja indiferente vender ao Brasil, aos Estados Unidos ou à China. Para as economias menores, com pouca população, território pequeno, mercado interno limitado e restrição de recursos, o importante poderá ser exportar o que quer que seja para quem quer que seja. Não obstante, para o Brasil isto deve fazer toda a diferença. E esta diferença não deve estar somente no preço, na qualidade, no prazo de entrega nem no custo do seguro ou do transporte dos bens. Trata-se de uma questão estratégica, mesmo que empresários não pensem necessariamente assim.

A ampliação do comércio intra-regional tem o impacto inicial positivo de mobilizar mais recursos para os outros países. Tem a capacidade de gerar mais empregos, mais renda e mais arrecadação tributária. Evidentemente, isto depende das condições dos outros países. O Brasil não pode ocupar-se da qualidade dos empregos, do nível das remunerações e dos impostos de outro país. O Brasil pode ampliar as compras de bens que estejam à venda. Certamente, devem ser bens que o Brasil necessite e que sejam competitivos frente aos produtos trazidos de fora do continente. Portanto, entendemos que seja uma grande obviedade afirmar que “o Brasil deveria comprar mais dos países da América do Sul”. Sim, o Brasil deveria comprar cada vez mais dos vizinhos. Mas comprar mais o que? A Tabela 5, abaixo, expõe a lista dos dez principais produtos exportados por cada país sul-americano durante 2013.

Começamos, em ordem alfabética, pela Argentina. Identificamos que, do total das exportações argentinas, 39% foram para a América do Sul, 27,5% para o MERCOSUL e 20,8% para o Brasil. Os outros maiores parceiros são a China (7,3%), o Chile (5,9%) e os

Estados Unidos (5,3%)³⁵⁶. Com base na lista de bens, nota-se que quase a metade das exportações portenhas é formada por sete produtos: farinhas de sementes oleaginosas (14,4%), milho (7,8%), soja (5,5%), automóveis (5,5%), caminhões (5,5%), óleo de soja (5,5%) e petróleo cru (2,3%).

No caso da Bolívia, país mediterrâneo, 60% das exportações são para a América do Sul, 47% vão para o MERCOSUL e 33% para a economia brasileira. Seguem a lista a Argentina (9,7%), os Estados Unidos (9,4%), o Japão (6%), a Coreia do Sul (5,9%) e o Peru (5,4%). Chama a atenção uma reduzida presença do Chile, país fronteiriço, com apenas 1,5%. Isto se explica parcialmente pelo fato de que quase 80% dos bens bolivianos exportados são compostos por gás natural (52,4%), minerais da prata (7,4%), minerais de zinco (6,5%), farinhas de sementes oleaginosas (5,5%), petróleo cru (4,4%) e estanho (2,9%).

De todas as exportações do Chile, 13,5% são para a América do Sul e 8% para o MERCOSUL (6% para o Brasil e 2% para a Argentina). A metade das vendas chilenas é despachada para outros quatro países de fora do continente: China (23%), Estados Unidos (11%), Japão (10%) e Coreia do Sul (6%). Na lista de quase 200 parceiros comerciais da economia chilena, o Peru e a Argentina, que fazem fronteira com o Chile, são somente o 11º e o 17º lugar, respectivamente. No caso das demais nações sul-americanas, os intercâmbios com Santiago são irrisórios. Das exportações totais do país, mais de 65% são integrados por cobre refinado (24,8%), mineral de cobre (22,6%), peixes (5%), ânodos de cobre (4,7%), pasta de madeira (3,3%), vinhos (2,5%) e uvas frescas (2,2%).

Por sua vez, a economia colombiana exporta 18,2% de suas vendas totais para a América do Sul, 8,5% para o MERCOSUL e somente 2,3% para o Brasil. Os principais parceiros comerciais do país são os Estados Unidos (40%), seguidos por Venezuela (6%), Holanda (4%), Equador (4%) e China (3,7%). As exportações da Colômbia para Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia, juntas, sequer chegam a 1% do total. Na lista dos bens, quase 70% são petróleo cru (48,9%), carvão (11,1%), café (3,4%), flores (2,4%), polímeros (2%) e plátanos (1,4%).

³⁵⁶ Os dados relacionados ao peso de cada país nas exportações totais das economias sul-americanas foram obtidos no Banco de Dados Estatísticos de Comércio Exterior (BADECEL) da CEPAL. A base estatística mais recente era o ano 2011. Os resultados que utilizamos são médias entre os anos 2009, 2010 e 2011. Já nos casos de Argentina, Paraguai e Uruguai, os dados são mais recentes; foram obtidos no Aliceweb MERCOSUL, até dezembro de 2014.

Vejamos a situação do Equador. De todas as suas exportações, quase 25% vão para a América do Sul, 6,5% para o MERCOSUL (quase que exclusivamente para a Venezuela) e apenas 0,3% chegam ao Brasil. Aproximadamente a metade das vendas equatorianas é enviada para os Estados Unidos (38%) e para o Panamá (10%), país que – devido ao Canal – serve de entreposto para novos destinos. Outros parceiros relevantes são o Peru (7,5%) e a Venezuela (6%). Mais de 80% das exportações estão concentradas em cinco produtos: petróleo cru (54,8%), plátanos (9,5%), crustáceos e moluscos (7,3%), conservas de peixe (5,5%) e flores para enfeites (3,4%).

O segundo dos países mediterrâneos da América do Sul é o Paraguai. Sem dúvidas, esta situação condiciona o comércio exterior de Assunção. Os dados demonstram que 56% das exportações paraguaias são para a América do Sul, sendo 47% para o MERCOSUL. Os maiores compradores do Paraguai foram o Brasil (23,5%), a Argentina (11,3%), o Uruguai (10,9%) e o Chile (7%)³⁵⁷. O Peru concentra apenas 2% e as relações são bastante reduzidas com Venezuela, Bolívia, Equador e Colômbia. A situação paraguaia se destaca: mais de 80% das vendas do país são constituídos por soja (26,7%), eletricidade (23,8%), carne de gado (10,7%), farinhas de sementes oleaginosas (9,8%), óleo de soja (5%) e milho (4,9%).

O caso do Peru é igualmente instigante. Entre os seis principais importadores de bens peruanos, que somam mais de 60% do total, não há nenhum sul-americano: China (15,4%), Estados Unidos (14,6%), Suíça (12,9%), Canadá (9,1%), Japão (5,1%) e Alemanha (4,2%). A América do Sul soma 14,2% do total; o MERCOSUL, apenas 3%. Com pouca participação aparecem Chile (3,8%), Brasil (2,5%), Colômbia (2,4%), Equador (2%) e Venezuela (1,9%). As vendas peruanas para Bolívia, Argentina, Uruguai e Paraguai são ainda mais limitadas. Com uma pauta um pouco mais diversificada do que os vizinhos, 40% do que o Peru exporta são os seguintes bens: mineral de cobre (22,5%), cobre refinado (6,2%), gás natural (4,7%), farinha de peixe (4,1%) e mineral de chumbo (3,4%).

³⁵⁷ O peso do Uruguai nas exportações do Paraguai é maior quando se toma em conta a utilização do porto oriental de Nueva Palmira como trampolim para as vendas paraguaias. Como uma porta de entrada e de saída da hidrovia Paraguai-Paraná, Nueva Palmira é o segundo maior porto uruguaio, em carga movimentada. Além de receber importações destinadas ao MERCOSUL, serve como base para as exportações do bloco, principalmente paraguaias. Ali se realizam transbordos de embarcações menores, que utilizam a navegação de cabotagem, para grandes navios.

TABELA 5 – Participação percentual dos 10 principais produtos exportados de cada país sul-americano selecionado (CEPAL Stat)

ARGENTINA		BOLÍVIA	
Tortas y harinas de semillas oleaginosas	14,4	Gas natural	52,4
Maíz sin moler	7,8	Minerales y concentrados argentíferos, platiníferos y metales del p	7,4
Vehículos automotores, montados o sin montar, para pasaj	5,5	Mineral de zinc y sus concentrados	6,5
Camiones y camionetas (incluso coches ambulancias, etc.)	5,5	Tortas y harinas de semillas oleaginosas	5,5
Soya (excepto la harina fina y gruesa)	5,5	Petróleos crudos	4,4
Aceite de soya	5,5	Estaño y sus aleaciones, sin forjar	2,9
Petróleos crudos	2,3	Aceite de soya	2,4
Otras partes para vehículos automotores, salvo motos	1,9	Soya (excepto la harina fina y gruesa)	2,3
Otros productos y preparados químicos	1,7	Mineral de plomo y sus concentrados	1,4
Aeronaves más pesadas que el aire	1,6	Plata en bruto o semilabrada, con excepción de los chapados	1,4
CHILE		COLÔMBIA	
Cobre refinado (incluido el refundido)	24,8	Petróleos crudos	48,9
Mineral y concentrados de cobre	22,6	Carbón (antracita, hullas)	11,1
Pescado fresco, refrigerado o congelado	5	Café verde o tostado y sucedáneos del café que contengan café	3,4
Cobre blister y demás cobre sin refinar	4,7	Flores y capullos cortados para adornos	2,4
Pulpa de madera al sulfato blanqueada	3,3	Productos de polimerización y copolimerización	2
Vinos de uvas; mosto de uvas apagado con alcohol	2,5	Plátanos (incluso bananas) frescos	1,4
Uvas frescas	2,2	Otras ferroaleaciones	1,2
Mineral de hierro y sus concentrados	1,8	Vehículos automotores, montados o sin montar, para pasajeros	1,1
Minerales de titanio, vanadio, molibdeno, tántalo, zirconio	1,1	Productos de perfumería, cosméticos, dentífricos y tocador	0,9
Manzanas frescas	1,1	Gas natural	0,8
EQUADOR		PARAGUAI	
Petróleos crudos	54,8	Soya (excepto la harina fina y gruesa)	26,7
Plátanos (incluso bananas) frescos	9,5	Electricidad	23,8
Crustáceos y moluscos, frescos, refrigerados, congelados	7,3	Carne de ganado vacuno, fresca, refrigerada o congelada	10,7
Preparados y conservas de pescado (incluso caviar)	5,5	Tortas y harinas de semillas oleaginosas	9,8
Flores y capullos cortados para adornos	3,4	Aceite de soya	5
Cacao en grano, crudo o tostado	1,8	Maíz sin moler	4,9
Pescado fresco, refrigerado o congelado	1,1	Cueros de otros bovinos y pieles de equinos, curtidos	1,6
Aceite de palma	0,9	Trigo (incluso escanda) y comuña sin moler	1,6
Extractos y esencias de café y similares de café	0,8	Arroz abrigantado o pulido, pero sin otra elaboración	1
Harina de carne y harina de pescado	0,6	Semillas, nueces y almendras oleaginosas	1
PERU		URUGUAI	
Mineral y concentrados de cobre	22,5	Soya (excepto la harina fina y gruesa)	20,9
Cobre refinado (incluido el refundido)	6,2	Carne de ganado vacuno, fresca, refrigerada o congelada	14,5
Gas natural	4,7	Leche y crema	5,1
Harina de carne y harina de pescado	4,1	Arroz abrigantado o pulido, pero sin otra elaboración	5
Mineral de plomo y sus concentrados	3,4	Troncos para aserrar y hacer chapas en bruto-no coníferas	3,3
Mineral de zinc y sus concentrados	3,1	Trigo (incluso escanda) y comuña sin moler	3,2
Mineral de hierro y sus concentrados	2,5	Cueros de otros bovinos y pieles de equinos, curtidos	2,9
Ropa interior de punto no elástico y sin cauchutar	2,1	Queso y cuajada	2,8
Café verde o tostado y sucedáneos del café	2,1	Malta (incluso la harina de malta)	2,3
Plata en bruto o semilabrada	1,9	Artículos de materias plásticas artificiales	2,2

Mais de 60% das vendas do Uruguai para o mundo estão concentradas em seis países: Brasil (20,7%), Venezuela (15,9%), China (8,9%), Argentina (7%), Rússia (4,4%) e Estados Unidos (3,5%). Cerca de 50% corresponde à América do Sul e 45% ao MERCOSUL. A metade das exportações orientais corresponde a cinco produtos: soja (20,9%), carne de gado (14,5%), leites (5,1%), arroz (5%) e troncos de madeira (3,3%).

Apesar de a Venezuela contar com um Sistema de Consulta de Estatísticas de Comércio Exterior, os dados sobre as exportações totais do país estão inacessíveis nos últimos anos. As informações disponíveis estão relacionadas unicamente com as exportações não petrolíferas, que representam menos de 5% do total. Ou seja, 95% das exportações venezuelanas, as petrolíferas, não estão disponíveis nos bancos de dados oficiais. Por meio do Informe de Gestão Anual PDVSA (2013), conseguimos as estatísticas de vendas de petróleo, não em dólares, mas em milhares de barris diários (MBD). De acordo com estes números, quase 80% das exportações venezuelanas de petróleo foram para Estados Unidos (35%), Índia (17%), China (15%), Curaçau (7%) e Singapura (6%)³⁵⁸.

Ainda como resultado da interpretação das tabelas anteriores, ressaltamos que o Brasil cumpre um papel significativo nas exportações da Bolívia (compra 33% do total), do Paraguai (23,5%), da Argentina (20,8%) e do Uruguai (20,7%). Porém, o peso da economia brasileira nas vendas dos demais vizinhos é irrelevante: Chile (6%), Peru (2,5%), Colômbia (2,3%) e Equador (0,3%)³⁵⁹.

No caso destes últimos países, as quatro economias do Pacífico, também chama a atenção uma baixa vinculação comercial com o restante da América do Sul. Além disso, ressaltamos a elevada participação dos Estados Unidos (o maior importador da Colômbia e do Equador) e da China (a principal compradora do Chile e do Peru).

O aumento das compras brasileiras e a ampliação das relações dentro da região exigem a identificação de produtos que as economias sul-americanas já produzam, ou possam vir a produzir, em quantidade e com qualidade suficientes para exportar. Voltamos a afirmar que não há absolutamente nenhuma certeza de que a maioria das coalizões de poder governantes nas nações sul-americanas almeje diversificar as suas estruturas produtivas. Efetivamente,

³⁵⁸ No caso do Brasil, os principais produtos exportados são minério de ferro (13,6%), soja (9,5%), petróleo cru (5,4%), açúcar (3,8%), carnes de galinha (3%), farinhas de sementes oleaginosas (2,8%), milho (2,6%) e carne vacuna (2,2%). Somente estes oito tipos de bens representam 42,9% do total. É importante ter em conta quem são os principais parceiros do Brasil. No caso das exportações, são China (15,6% do total), Estados Unidos (9,9%), Argentina (8,8%) e Holanda (5,2%). Em 2014, a América do Sul representou 16,3%. No caso das importações brasileiras, os maiores sócios são: Estados Unidos (15,1%), China (14,2%), Argentina (7,9%) e Alemanha (6,9%). A região acumula 13% das vendas totais do Brasil para o mundo.

³⁵⁹ Complementamos esta análise com os dados proporcionados por Bastos (Op.cit., p.51), que apresenta a participação das compras brasileiras no total das vendas de cada país sul-americano, entre 1989 e 2010. Observa-se forte crescimento do peso do Brasil nas exportações bolivianas (de 2,7% para 33,3%), argentinas (de 12,9% para 21,2%) e colombianas (de 0,3% para 2,4%). Houve queda da participação brasileira nas vendas totais do Uruguai (de 37,2% para 23,5%) e do Paraguai (de 25,6% para 16,8%). Não houve grandes mudanças nos casos de Chile (6%), Peru (2,3%), Venezuela (1,2%) e Equador (0,3%).

pode ser que às elites governantes desses países convenha continuar vendendo produtos primários para quem quer que seja. Por isso, o esforço brasileiro passa, entendemos, por atrair os vizinhos para uma dinâmica de integração. E para isso, conforme viemos argumentando, obrigatoriamente, todos devem ganhar e sentir-se beneficiados pelo processo de integração.

As orientações da política econômica brasileira durante o governo Lula, sobretudo entre 2007 e 2010, além de terem desencadeado efeitos propulsores da dinâmica interna – a reativação da produção nacional em diversos setores anteriormente estancados, a geração de empregos formais³⁶⁰ e o aumento do poder de compra dos trabalhadores – serviram como importante estímulo para o processo de integração regional. Apesar das limitações que podem ser apontadas, a economia brasileira conseguiu transbordar os efeitos de sua expansão para os países vizinhos, seja com o aumento das importações, a ampliação dos investimentos ou uma participação um pouco mais efetiva nos mecanismos regionais de financiamento do desenvolvimento, como o FOCEM.

5.2 – O IDE do Brasil e papel do BNDES

A quarta grande preocupação está associada à expansão dos Investimentos Diretos Externos (IDE) brasileiros nas demais economias da América do Sul. Utilizaremos, para tratar deste tema, cinco fontes de dados: os informes da CEPAL sobre IDE na América Latina e no Caribe; os números disponibilizados pelos Bancos Centrais de cada país sul-americano sobre a origem dos investimentos recebidos; os resultados anunciados pelo Banco Central do Brasil sobre os investimentos diretos brasileiros no exterior; as estatísticas da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) sobre IDE; e, por último, pesquisas que trabalham com informações oferecidas diretamente pelas empresas brasileiras que atuam no exterior.

Nos anos 1970, houve o que poderia ser denominado como um primeiro ciclo de internacionalização de empresas latino-americanas. Era comum identificar grandes companhias argentinas, brasileiras e mexicanas atuando no cenário global. As crises econômicas das décadas de 1980 e 1990, no entanto, desestimularam fortemente estas atividades e diminuíram o ímpeto das chamadas translatinas. Ainda assim, houve um segundo ciclo de internacionalização, promovido por empresas brasileiras, chilenas e colombianas, que

³⁶⁰ De acordo com dados do Ministério do Trabalho e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre 2003 e 2010, foram criados no Brasil 15,38 milhões de postos formais de trabalho.

continuaram ganhando dimensões continentais e aventuraram-se no mercado latino-americano, europeu e asiático. Segundo a CEPAL (2013, p.69),

Todas las grandes empresas de la región, en algún momento de su trayectoria, adoptan como estrategia de ampliación de sus operaciones a otros países. De hecho, entre las mayores empresas de América Latina es raro encontrar alguna que no tenga filiales fuera de su país de origen. Por lo tanto, casi todas las grandes empresas de la región son empresas translatinas.

Na última década, com a parcial reversão das políticas neoliberais e com o *boom* dos preços internacionais das *commodities*, os países periféricos voltaram a apresentar melhores índices de crescimento econômico. O período igualmente marcou a valorização das moedas nacionais frente ao dólar, barateando importações e a aquisição de produtos, serviços ou mesmo ativos no exterior. A conjuntura foi favorável ao incremento dos investimentos externos, dentro ou fora da América do Sul. Hoje está em curso um terceiro ciclo de internacionalização, no qual empresas da Argentina e do Brasil – mesmo que ainda presentes – cederam espaço para a projeção de grandes conglomerados do México, do Chile e da Colômbia. Neste período recente, as empresas privadas locais ganharam espaço³⁶¹.

Entre 2000 e 2013, segundo a CEPAL (Op.cit., p.10), de todos os fluxos de investimento estrangeiro direto latino-americano no exterior, os principais promotores foram México (32%), Chile (30%), Brasil (19%) e Colômbia (11%). No mesmo período, ao excluirmos a economia mexicana, os dados de IDE desde países sul-americanos para o exterior foram os seguintes: Chile (44,6%), Brasil (27,2%), Colômbia (15,4%), Venezuela (6,1%) e Argentina (5,4%). Portanto, estes cinco países concentraram 98,7% do envio de IDE da América do Sul para o exterior. O cenário dos anos mais recentes aponta forte expansão chilena e colombiana, volatilidade brasileira e encolhimento venezuelano e argentino³⁶². De acordo com a UNCTAD (2014), das 20 principais origens de IDE no mundo só há dois latino-americanos: o México e o Chile. O IDE brasileiro está estagnado desde 2009.

³⁶¹ Entre 1999 e 2012, o número de companhias de capital estrangeiro entre as 100 maiores empresas com operações na América Latina caiu de 47 para 29; as de capital privado nacional aumentaram de 40 para 57. Atualmente, como parte da aproximação vivenciada na última década, a grande maioria das empresas internacionalizadas possui pelo menos um escritório no exterior. Antes, possuir uma representação em um país vizinho era uma aventura arriscadíssima e impensável. Agora, passou a ser comum e elementar. Na primeira onda de internacionalização de empresas, o Brasil possuía cerca de US\$ 900 milhões de estoque no exterior. Este montante alcança, atualmente, US\$ 272,9 bilhões, sendo que 93,7% vão para fora da América do Sul.

³⁶² Um estudo detalhado da CEPAL (2011, p.25) sobre a presença da China na América Latina e no Caribe “estima que las transnacionales chinas invirtieron más de US\$ 15 mil millones de dólares en la región en 2010, convirtiéndose en el tercer país inversor en América Latina y el Caribe, con 9% de participación, después de los Estados Unidos (17%) y Holanda (13%)”.

Além disso, as cinco maiores economias da América do Sul possuem empresas que concentram amplas faixas do mercado regional, nos setores agrícola, alimentício, de bebidas, mineral, energético, siderúrgico, cimenteiro, farmacêutico, químico, comercial, bancário, florestal, *software* e de telecomunicações. As companhias estão atuando cada vez mais fora da sua jurisdição, ampliando receitas, expandindo marcas e fusionando-se. Quando o critério são as vendas, as seis maiores são a brasileira Petrobras, a mexicana Pemex e a venezuelana PDVSA, seguidas pela mexicana América Móvil, a brasileira Vale e a colombiana Ecopetrol. Correspondendo às dimensões das duas maiores economias latino-americanas, das 35 maiores, 13 são do México e 11 do Brasil. Há seis chilenas, três colombianas, uma argentina e uma venezuelana³⁶³.

Certamente, o simples fato do IDE partir de países da região não significa, de forma obrigatória, que o papel destes investimentos seja qualitativamente distinto daquele exercido pelos capitais das grandes potências. No geral, tem prevalecido a tendência de que os fluxos busquem as economias sul-americanas para ampliar mercados (*market-seeking*), fugir de barreiras tarifárias (*tariff-jumping*) ou ter acesso a recursos naturais (*resource-seeking*)³⁶⁴. Torna-se crucial questionar a função cumprida pelos investimentos estrangeiros como ativadores de novos setores produtivos ou como promotores de melhor desempenho nos setores já existentes.

Segundo a CEPAL (Op.cit., p.25), “el crecimiento a largo plazo de la renta de IED generado en la región supone que las empresas transnacionales recuperan casi tanto capital en forma de beneficios como lo que invierten. En 2013, la renta de IED que salió de la región alcanzó un nivel equivalente al 81% del valor de la IED recibida por la región”. Ou seja, sem intervenção e direção do Estado, o que tende a imperar é o aprofundamento da condição

³⁶³ Também se destacam as argentinas Techint, Molinos Río de la Plata, Arcor e Laboratórios Bagó; as mexicanas Femsas, Cemex, Bimbo e Casa Saba; as chilenas Falabella, CMPC, Arauco e Sigdo Kooopers; as colombianas Sura, Avianca, EPM, Argos e ISA; e as peruanas Belcorp, Alicorp, Ajegroup, Buenaventura e Minsur (CEPAL, 2013, pp.90-102).

³⁶⁴ No caso dos investimentos diretos dos países sul-americanos realizados nas economias desenvolvidas, além destas três estratégias de internacionalização, podem haver outras duas: *asset seeking*, quando a procura é por ativos estratégicos, como tecnologias, conhecimentos e direitos de propriedade; ou *efficiency-seeking*, quando “buscam o aumento da eficiência e da produtividade global das empresas através de investimentos externos que deem suporte à fragmentação internacional da produção e gerem ganhos de escala e escopo associados à especialização das plantas em diferentes países” (VEIGA & RÍOS, 2014, p.26).

primário-exportadora das economias periféricas³⁶⁵. Mas, além disso, e ainda pior, é que esta a condição primário-exportadora ocorra simultaneamente à submissão das economias nacionais ao IED. Nesta situação o resultado real das contas externas tende, cada vez mais, a ser mais negativo.

O Brasil, sim, tem sido o latino-americano que mais realiza investimentos na Europa e na África. Na realidade, quando houve maior expansão dos investimentos diretos brasileiros, sobretudo até 2006, estes priorizam Estados Unidos, Canadá e Portugal. O referido informe da CEPAL também esclarece que, ao contrário do concebido pelo imaginário amplamente disseminado, o Brasil não é o principal país da região a investir na América do Sul. Ressalta que,

En los últimos años, mientras las inversiones de otros países, como Chile y Colombia, han mostrado una fuerte expansión, la IED de Brasil se ha reducido sustancialmente, tornándose negativa la mayoría de los años... Desde 2009, los préstamos entre filiales han registrado valores negativos, lo que indica que las filiales de algunas grandes empresas brasileñas se están endeudando en el exterior y de este modo financian parte de las operaciones en el Brasil. El acceso al financiamiento se ha convertido así en una de las motivaciones de las empresas brasileñas para invertir en el exterior... Los aportes de capital durante los últimos años se han mantenido en un nivel similar al del periodo anterior a la crisis (en valores corrientes), lo que revela que, a diferencia de las translatinas mexicanas o chilenas, las empresas brasileñas no están acelerando su expansión en el exterior (CEPAL, Op.cit., p.82).

Agora, para obter uma visão mais detalhada, identificamos as principais origens das entradas de IDE nas economias da América do Sul, com exceção da Guiana e do Suriname. A finalidade é observar o peso relativo e a dinâmica dos investimentos do Brasil em cada país da região³⁶⁶. Começemos pela Argentina. A CEPAL anuncia que, entre 2006 e 2012, os maiores

³⁶⁵ Caso fosse possível estabelecer uma ordem de preferência dos tipos de propriedade sobre as empresas que atuam nos países membros do processo de integração, sugeriríamos que fossem i) estatais, ii) privadas nacionais, iii) translatinas, e iv) multinacionais. Isto porque o controle dos Estados nacionais sobre as companhias é decrescente na medida em que se distancia do primeiro para o quarto tipo. Sobre este tema, Prebisch (1964) escreveu que “foi muito difundido o temor de que a iniciativa estrangeira, por essa mesma superioridade (técnica e econômica) e pelo conhecimento de diversos mercados, aproveite melhor as amplas oportunidades comerciais dos países associados, e adquira um papel importante nos acordos de complementação e na zona em geral. Se não for afastado tal perigo, não se poderá avançar muito nesta grande empresa pelas enormes oposições que surgiriam. A solução fundamental encontra-se em apoiar a iniciativa latino-americana para que adquira impulso máximo na formação do mercado comum e faça frente à iniciativa estrangeira, a ela combinando-se em empenhos comuns ou competindo em pé de igualdade, pois a concorrência entre desiguais costuma apresentar o seguinte dilema: desaparecer ou submeter-se ao mais forte”.

³⁶⁶ Veremos como a tentativa de mapear o destino dos Investimentos Diretos Estrangeiros encontra dois grandes obstáculos: os chamados paraísos fiscais (centros financeiros *offshore*) e as denominadas Sociedades com Propósito Específico (*Special Purpose Entities – SPE*), que podem ser hospedadas em determinados países, como, por exemplo, Áustria, Dinamarca, Holanda, Hungria, Luxemburgo e Portugal. Algumas empresas recorrem a estes dois expedientes como forma de obter vantagens fiscais e driblar controles. Assim,

ingressos de IDE em Buenos Aires foram oriundos de Estados Unidos (33,6%), Brasil (16,9%), Holanda (10,4%), Luxemburgo (9,7%), Canadá (9,4%) e Chile (8,3%). Chama a atenção a recente expansão holandesa e canadense, que recentemente supera o fluxo brasileiro. Também se nota um forte crescimento chileno, depois de 2008.

De acordo com o Banco Central de la República Argentina (BCRA), durante o período, o principal destino dos US\$ 75,6 bilhões foi o setor manufatureiro (46%), com destaque para as indústrias de alimentos, química, de bebidas e tabaco, e de plástico e borracha. Por volta de 32% dos investimentos foram em serviços e 22%, em recursos naturais³⁶⁷. Devido à atividade petrolífera, especificamente em 2013, este último setor foi o maior receptor de fluxos de IDE, concentrando 44% do total. O BCRA ainda informa que em 2013, pela primeira vez desde o início da série estatística, os Estados Unidos ocuparam o lugar da Espanha como a principal origem de IDE. Os estoques de investimento estrangeiro direto como proporção do PIB, em queda, chegaram a 24% (CEPAL, Op.cit., p.65).

Diferentemente do anunciado pela CEPAL, segundo o banco, nos últimos oito anos, os principais responsáveis pelos fluxos de investimentos foram Estados Unidos (15,5%), Espanha (10,6%), Holanda (10,5%), Brasil (8,8%) e Chile (8,5%). O Brasil ocupa o quarto lugar. Ao analisar o estoque de IDE na economia argentina, os capitais brasileiros são muito menores que os de Estados Unidos, Holanda, Espanha e Chile. Não obstante, o que se difunde como suposta prova de uma invasão brasileira são as compras da cervejaria Quilmes pela hoje belga AmBev (em 2002), da petroleira Pérez Companc pela Petrobras (2002), da fábrica de cimento Loma Negra pela Camargo Corrêa (2005) e da frigorífica Swift Armour pela Friboi (2005). Outra ação de destaque foi a inauguração de uma sucursal da têxtil Coteminas em Santiago del Estero, em 2004³⁶⁸.

No caso da Bolívia, entre 2006 e 2013, o Brasil sequer apareceu entre os principais investidores no informe da CEPAL. A maior quantidade de recursos foi proveniente de

os dados oficiais divulgados incluem sempre os “destinos geográficos das empresas investidas imediatas” e não o destino das empresas beneficiárias finais. Paraísos fiscais e SPE podem ser utilizados como trampolim para futuros investimentos. Também por esse motivo, destacam-se como destino e como origem de IDE.

³⁶⁷ www.bcra.gov.ar, acesso em 31 de janeiro de 2015. Estadísticas de inversiones directas.

³⁶⁸ As aquisições ocorreram no rastro da maior crise econômica argentina de todos os tempos. A cervejaria Quilmes estava à beira do colapso. Em outro dos casos, com o seu patriarca doente, a família de Gregorio Pérez Companc, o homem mais rico da Argentina, se desfez de sua companhia. A cimenteira Loma Negra, que controlava 45% do mercado daquele país, também estava sendo disputada pela francesa Lafarge, a suíça Holcim e a mexicana Cemex. Já a empresa frigorífica Swift Armour, originalmente inglesa, foi adquirida pelos brasileiros depois de haver passado para o controle estadunidense nos anos 1980.

Espanha (36,5%), Suécia (32,4%), Inglaterra (12,1%), França (11,2%) e Peru (7,8%). Os US\$ 4,9 bilhões foram para o setor de recursos naturais (68%), sobretudo em atividades associadas a hidrocarbonetos e mineração. Os setores de serviços e manufatureiro concentraram 17% e 15%, respectivamente. Os resultados publicados pelo Banco Central da Bolívia são similares: Espanha (33%), Suécia (17%), Inglaterra (15%) e França (11%). Nos últimos anos, observam-se a queda da participação brasileira, para 4%, e a ampliação dos investimentos de países europeus³⁶⁹. Os estoques de IDE como proporção do PIB, também em queda, foram de 35%.

Nenhuma economia da América do Sul encontra-se na lista dos maiores investidores no Chile. Segundo a CEPAL, a origem do IDE que ingressou a Santiago proveio principalmente de Espanha (28,4%), Estados Unidos (26,3%), Canadá (23%), Holanda (12,3%) e Japão (10%). Dos US\$ 53,9 bilhões recebidos entre 2006 e 2013, 49% foram para o setor de recursos naturais (mineração), 44% para serviços e apenas 8% para manufaturas. Já de acordo com o Banco Central do Chile, a lista é composta por Estados Unidos (16,7%), Holanda (14,8%), Espanha (10,4%), Canadá (5,1%) e Inglaterra (4,3%). O Brasil aparece em oitavo lugar, com 2,7%. Somados, Colômbia, Argentina, Peru e Uruguai investem outros 2,8%³⁷⁰. Os estoques de investimento estrangeiro direto, em alta acelerada, chegaram a impressionantes 77% do PIB. Neste caso, o peso brasileiro também é pequeno, ficando em oitavo lugar.

A situação do IDE na Colômbia é parecida com o caso anterior. Entre os maiores investidores, só constam países de fora da região. Para a CEPAL, foram Estados Unidos (36,8%), Espanha (20,8%), Japão (17,1%), Holanda (8,3%) e Canadá (7%). Sem embargo, de acordo com o Banco Central da Colômbia³⁷¹, entre 2006 e 2013, os dados relacionados à origem do investimento estrangeiro são bastante diferentes: Estados Unidos (22%), Panamá (14,7%), Inglaterra (12,1%), Anguilla (6,9%), Espanha (6,8%) e Suíça (5,3%). A América do Sul, em conjunto, representou 9,3%, com destaque para o Chile (5,2%). A participação do Brasil foi de apenas 2,1%, ficando na 12ª posição, mas com forte elevação. Entre os investidores na Colômbia, o capital brasileiro foi o terceiro que mais cresceu, mesmo que ainda esteja muito atrás de Suíça e Chile. O destino do IDE na economia colombiana revela

³⁶⁹ www.bcb.gob.bo, acesso em 31 de janeiro de 2015. Reporte de saldos y flujos del Capital Privado Extranjero en Bolivia.

³⁷⁰ www.bcentral.cl, acesso em 31 de janeiro de 2015. Estudios Económicos y Estadísticos. Cuenta Financiera, Inversión extranjera directa por sector y país.

³⁷¹ www.banrep.gov.co, acesso em 31 de janeiro de 2015. Flujos de inversión directa según país de origen.

uma marcada prioridade ao setor de recursos naturais (55%), devido às atividades carboníferas e petrolíferas. Depois vêm serviços (33%) e manufaturas (12%). O estoque de IDE foi de 34% do PIB.

A entrada de IDE no Equador é relativamente pequena, totalizando US\$ 3,5 bilhões entre 2006 e 2013. De fato, o valor acumulado totaliza somente 15% do PIB. De acordo com a CEPAL, os maiores investidores estrangeiros na economia do país foram México (44,2%), Panamá (17,5%), China (15,1%) e Espanha (14,7%). A informação difere um pouco da oferecida pelo Banco Central do Equador³⁷², na qual a lista é composta por México (36,9%), Panamá (14,6%), Brasil (13,6%), China (12,8%) e Espanha (12,4%) e Canadá (9,2%). Os recursos foram distribuídos no setor de serviços (40%), seguido por recursos naturais (34%) e pelas manufaturas (26%). Vale comentar, ainda, que os números atestam que os Estados Unidos retiraram do Equador mais de US\$ 1,3 bilhão entre 2005 e 2010. Entre os investidores brasileiros, destaca-se a têxtil Vicunha, que em 2007, pela primeira vez, assumiu uma fábrica fora do Brasil. O grupo comprou 64% das ações da maior e mais antiga indústria têxtil equatoriana, a *La Internacional*.

Vejamos a situação do Paraguai. Segundo a CEPAL, os principais investidores, entre 2006 e 2013, foram Estados Unidos (60,5%), Brasil (20,6%) e Argentina (13,6%). O montante de IDE chegou a US\$ 2 bilhões no período, sendo 66% aplicados em serviços e os 34% restantes, em manufaturas. A participação dos estoques de investimento estrangeiro direto no PIB é uma das mais baixas da região: 16%. Nos informes do Banco Central del Paraguay (BCP), a lista é parecida. Apenas corrigem para baixo a participação dos Estados Unidos (46,2%) e ressaltam o papel de Espanha e Panamá (ambos com 5%).

É importante apontar que, durante os oito anos analisados, quase todos esses países aumentaram a quantidade de dólares aplicados na economia paraguaia. Fala-se muito que o Brasil expandiu em 100% o IDE no Paraguai e fala-se muito pouco que a Espanha ampliou em 420%, os Estados Unidos em mais de 300%, a Suíça em 290% e a Argentina em 200%. O BCP ainda chama a atenção para a retirada de US\$ 160 milhões de capitais chilenos, japoneses e franceses do país, durante o governo de Fernando Lugo (2008-2012), e para o aumento da presença do Uruguai, depois de 2012. Outro ponto importante é a presença do Itaú-Unibanco no país guarani. Segundo o BCP, em dezembro de 2014, o banco brasileiro

³⁷² www.bce.fin.ec, acesso em 31 de janeiro de 2015. Inversión Extranjera Directa reportada en la Balanza de Pagos.

detinha 18,5% dos ativos do sistema financeiro. O seguem o Banco Continental (18%), o Banco Regional (15,3%) e o Bilbao Viscaya (10,8%)³⁷³.

O Ministério de Economia e Finanças do Peru revela que os principais investidores no país são Espanha (20,2%), Inglaterra (20%), Estados Unidos (14,4%), Holanda (7%), Chile (6,1%), Colômbia (4,8%) e Brasil (4,6%)³⁷⁴. O órgão oficial peruano relata o elevado crescimento recente das presenças dos capitais chilenos e mexicanos. Nos últimos três anos, os US\$ 61,4 bilhões foram destinados aos setores de recursos naturais (principalmente mineração), serviços (sobretudo financeiros, de telecomunicações e energia) e manufaturas. Apesar de o Brasil possuir uma participação relativamente limitada, destacamos a presença das empresas Vale (desde 2004) e Votorantim (desde 2005), no setor de minerais, e da Gerdau, no ramo siderúrgico, desde 2006. O estoque de IDE chegou a 34% do PIB.

Entre 2006 e 2012, os maiores investidores diretos no Uruguai foram, de acordo com a CEPAL, Argentina (56,3%), Brasil (13,2%), Espanha (13,1%) e Estados Unidos (8,3%). Sem embargo, o Banco Central do Uruguai divulga oficialmente outros resultados. Os países são os mesmos, mas a ordem e as porcentagens destoaram bastante: Argentina (28,1%), Espanha (6,9%), Brasil (6,4%), Estados Unidos (4,3%) e Inglaterra (2,8%)³⁷⁵. A participação do IDE no PIB aumentou mais de 100% desde 2005. Dos US\$ 16,8 bilhões recebidos como investimento direto estrangeiro no período, 55% foram destinados ao setor serviços (sobretudo construção, com 28,8%, e intermediação financeira, com 6,4%). Neste ponto, a economia oriental representa uma exceção em relação aos demais países: os investimentos em recursos naturais (20% do total) se concentraram em agricultura, pecuária, caça e silvicultura (17,5%). Os restantes 20% aplicaram-se em manufaturas. A maior presença brasileira se dá no setor frigorífico e arrozeiro, ainda que não se limite a eles, por meio da atuação de empresas

³⁷³ https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/IEF_Publicacion_Diciembre_2014.pdf, acesso em 13 de fevereiro de 2015. O Banco Continental adquiriu o brasileiro NBC, em 2012, e tem agências nos três estados da região Sul. O Banco Regional, junto a capitais holandeses, comprou o ABN AMRO Paraguay. A lista ainda inclui instituições estatais e privadas paraguaias. O Banco do Brasil e o Banco de la Nación Argentina, somados, não chegaram aos 2%.

³⁷⁴ www.proinversion.gob.pe, acesso em 2 de fevereiro de 2015. Os dados são da Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), organismo público vinculado ao Ministério de Economia e Finanças do Peru. Os informes da CEPAL de 2013 e de 2012 não incluem resultados do Peru nem da Venezuela. Os dados da publicação de 2011 estão incompletos. A empresa Tigre, fabricante de tubos, conexões e acessórios, está presente no país, com uma grande fábrica em Lima, ampliada em 2014. Igualmente possui estruturas produtivas na Argentina, na Bolívia, no Chile, na Colômbia, no Equador, no Paraguai e no Uruguai.

³⁷⁵ www.bcu.gub.uy, acesso em 19 de janeiro de 2015. Estadísticas e Indicadores.

como Marfrig, Friboi, JBS e Camil Alimentos, que controlam parcelas significativas da produção e das exportações.

As informações relacionadas com o IDE na Venezuela não estão disponíveis nas tabelas do Banco Central do país. Por este motivo, utilizamos as estatísticas da UNCTAD (2014), que só incluem 2001, 2002, 2011 e 2012. Usamos apenas o último ano. Os maiores investidores na economia venezuelana foram, em ordem decrescente, Holanda (17,4%), Estados Unidos (15,8%), França (7,2%), Espanha (5,6%), Suíça (4,8), Inglaterra (3,3%) e China (2,9%). A América do Sul alcançou 5,7% e o Brasil, 2,5%. A CEPAL aponta que os estoques de investimento estrangeiro direto como proporção do PIB vêm caindo bastante, de 31% para 13% no período analisado.

Para especialistas como Veiga e Ríos (2014, p.2), ao analisar os dados dos investimentos no exterior percebe-se que o Brasil é um “ator pequeno” e que a internacionalização de empresas brasileiras ainda é um “fenômeno bastante volátil”. Note-se que, em 1990, o país era responsável por 2% do estoque global de IDE. A persistente perda de peso na participação ocorreu até 2005, quando foi de apenas 0,6%. Depois disso, houve uma marcada expansão até chegar, em 2012, próximo de 1% do total. Além disso, um recente Relatório da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2013, p.10) ressalta a “inexistência de um conjunto coerente de políticas que incentivem a internacionalização de empresas”. O mesmo documento expressa, de forma bastante contundente, a posição da instituição máxima de organização do setor industrial brasileiro: “o Brasil não conta com uma política de apoio à internacionalização de suas empresas através de IDE, se por política se entender um conjunto de iniciativas e ações públicas minimamente coordenadas, consistentes entre si e envolvendo distintos órgãos de governo e parcerias com o setor privado” (Op.cit, p.67).

A Tabela 6, abaixo, explicita o papel secundário do Brasil como promotor de investimentos na América do Sul. Por sua vez, os Estados Unidos ocuparam o primeiro lugar na metade dos países analisados e só não ficaram entre os cinco primeiros postos nos casos de Bolívia e Equador. A Espanha, por exemplo, com um PIB que equivale a 60% do PIB do Brasil, apareceu entre os cinco principais investidores em todos os dez países. Inglaterra e Holanda, igualmente com economias menores do que a brasileira, também têm marcada presença na região.

TABELA 6 – Origem do IED em países da América do Sul - Fluxos entre 2006 e 2013

	1ª posição	2ª posição	3ª posição	4ª posição	5ª posição
Argentina	EUA (15,5%)	Espanha (10,6%)	Holanda (10,5%)	Brasil (8,8%)	Chile (8,5%)
Bolívia	Espanha (33%)	Suécia (17%)	Inglaterra (15%)	França (11%)	Peru (7,8%)
Brasil	Holanda (16,1%)	EUA (15,6%)	Espanha (7,2%)	Luxemburgo (6,9%)	França (6,4%)
Chile	EUA (16,7%)	Holanda (14,8%)	Espanha (10,4%)	Canadá (5,1%)	Inglaterra (4,3%)
Colômbia	EUA (22%)	Panamá (14,7%)	Inglaterra (12,1%)	Anguilla (6,9%)	Espanha (6,8%)
Equador	México (36,9%)	Panamá (14,6%)	Brasil (13,6%)	China (12,8%)	Espanha (12,4%)
Paraguai	EUA (46,2%)	Brasil (20,6%)	Argentina (13,6%)	Espanha (5%)	Panamá (5%)
Peru	Espanha (20,2%)	Inglaterra (20%)	EUA (14,4%)	Holanda (7%)	Chile (6,1%)
Uruguai	Argentina (28,1%)	Espanha (6,9%)	Brasil (6,4%)	EUA (4,3%)	Inglaterra (2,8%)
Venezuela	Holanda (17,4%)	EUA (15,8%)	França (7,2%)	Espanha (5,6%)	Suíça (4,8)

Fontes: Bancos Centrais ou órgãos estatais dos países

Em diversas pesquisas, as próprias empresas translatinas brasileiras esclarecem que entre as principais motivações para investirem no exterior estão o acesso a novos mercados, a diversificação dos riscos ao ciclo econômico do Brasil e a redução de custos (sobretudo cambiais e tarifários) para enfrentar a concorrência internacional, acesso a novas tecnologias de produção ou de gerenciamento e acesso a insumos mais baratos (CNI, Op.cit., p.46). A Fundação Dom Cabral (FDC) apresenta, desde 2006, um Ranking das Multinacionais Brasileiras. Em 2014, foram entrevistadas 66 empresas que possuem unidades próprias no exterior ou atuam por meio de franquias. De acordo com a pesquisa, a qualidade, o preço e o portfólio de produtos e serviços oferecidos no exterior são iguais ao do mercado nacional. O estudo também revela que “as margens de lucro no exterior das empresas brasileiras são, em geral, inferiores se comparadas à margem de lucro doméstico. Essa tendência se verifica também em 2013, ano em que essa diferença aumenta”. Inclusive, 31% informam que praticam preços inferiores no exterior. A partir desta informação, interpretamos que a finalidade da internacionalização vem sendo, na maior parte dos casos, a ampliação de mercados (*market-seeking*). Absolutamente todas essas multinacionais brasileiras anunciaram que pretendem estabilizar a sua atuação no cenário mundial ou entrar em novos países.

Outra característica clara dos investimentos do Brasil no exterior é que envolvem um número relativamente pequeno de grandes empresas e se concentram em poucos setores. Há, por exemplo, 39 empresas brasileiras nos Estados Unidos, 33 na Argentina, 19 na China e 15 no Paraguai (FDC, 2014, p.27). Como já afirmamos, os investimentos podem ser em ampliação, aquisição, *Greenfield* (novas plantas ou remodelação de estruturas existentes) ou *Joint-venture* (atuação em parceria com empresas do país de destino). No caso do IDE brasileiro, Iglesias e Costa (2012, p.25) demonstram que dos 174 projetos de investimento

realizados pelo Brasil na América do Sul e no México, entre 2007 e 2011, 53% foram para aquisições de estruturas já prontas. Quase 30% foram destinados à construção de novas estruturas (*Greenfield*) e 20%, para ampliações e *Joint-venture*.

Os dados da CNI (Op.cit., p.30), com base no Banco Central do Brasil, demonstram, ainda, que os recursos brasileiros foram investidos da seguinte forma: 56,9% no setor de serviços (serviços financeiros e atividades auxiliares receberam 40%; e obras de infraestrutura, serviços de construção, engenharia e arquitetura, apenas 1,5%). O setor de agricultura, pecuária e extrativa mineral concentrou 25,1% (17,3% foram para extração de minerais metálicos; 5% para extração de petróleo e gás natural; e somente 0,5% para agricultura, pecuária e serviços relacionados). Por último, 18% foram utilizados no setor da indústria (com destaque para metalurgia, com 6%, e alimentos e bebidas, com 7%). Nota-se a imensa diferença entre os montantes dirigidos para bancos, infraestrutura, indústria extrativa, manufaturas e agricultura³⁷⁶.

Dando nomes às empresas brasileiras, em serviços financeiros, destaca-se o banco Itaú-Unibanco, com uma clara estratégia de alargamento de suas atividades para a região, na maioria das ocasiões, atuando em parceria com instituições locais. O Banco do Brasil também ampliou as suas atividades, sobretudo nos Estados Unidos, na Ásia e na Argentina³⁷⁷. As principais agentes no caso da extração mineral são a Petrobras e a Vale, que vem claramente desacelerando as suas iniciativas³⁷⁸. Com muito menos peso, o setor de alimentos e bebidas tem quatro produtoras de carne (JBS Friboi, Marfrig, Minerva e BRF), com expansão depois

³⁷⁶ De acordo com Banco Central do Brasil, há 18 bancos brasileiros que possuem subsidiárias de instituições financeiras no exterior. Destes, 11 têm subsidiárias em Bahamas, Ilhas Cayman, Bermudas ou Ilhas Virgens. Destacam-se os menos conhecidos BBM, BMG, BTG Pactual, Mizuho, Rural, Safra, Sofisa e Votorantim, além do Banco do Brasil (BB) e do Itaú Unibanco.

³⁷⁷ O Banco do Brasil, a partir da aquisição de 51% das ações do pequenino Banco da Patagônia, abriu subsidiárias na Argentina e Uruguai, em 2010. O Itaú-Unibanco conta com subsidiárias na Argentina, na Colômbia, no Chile, no Uruguai e no Paraguai. Mas só tem relevância frente aos bancos locais em Assunção.

³⁷⁸ A CEPAL (Op.cit., p.86) explica que “las dos mayores empresas translatinas brasileñas, la petrolera Petrobras y la minera Vale, se han destacado por una estrategia de desinversión de activos en el exterior, particularmente en 2012. Ese año Vale vendió activos en el extranjero por un valor de US\$ 1.167 millones, incluidos negocios de manganeso en Europa, minas de carbón en Colombia y barcos para el transporte de mineral... En el caso de Petrobras, su ambicioso programa de inversiones para los campos petroleros de presal en el Brasil la ha forzado a cancelar algunos proyectos de inversión en el extranjero. Para el período comprendido entre 2012 y 2016 se esperan desinversiones por un monto de US\$ 15.000 millones, incluidas refinerías en los Estados Unidos y el Japón y campos de explotación en Nigeria”. Pinto (2011, p.308) fala sobre o forte impacto da crise internacional, e da descoberta do pré-Sal, sobre a presença da Petrobras no exterior: “as novas prioridades internas alteraram consideravelmente as perspectivas de atuação internacional da empresa. O Plano de Negócios 2010-2014 da estatal prevê uma meta de produção internacional 49% menor para 2020 do que previa o plano de negócios anterior (2009-2013)”.

de 2005³⁷⁹. O ramo da siderurgia é liderado por empresas como Gerdau, CSN e Votorantim. Igualmente há um peso considerável da Embraer, que possui centros de produção nos Estados Unidos e na China, obtendo mais de 85% dos seus ingressos no exterior.

No campo produtivo, destacam-se a Marcopolo, com atividades conjuntas com empresas locais em diversos países da Ásia, do Oriente Médio e da Oceania; a WEG, fabricante de motores elétricos, presente em mais de 100 países; e a petroquímica Braskem. A companhia de bebidas AmBev foi comprada, em 2004, pela belga Anheuser-Busch Inbev. No setor de serviços de consultoria ligados com a construção, que concentra somente 1,5% do IDE brasileiro no exterior, sobressaem as “cinco irmãs”, Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão.

Conforme comentado anteriormente, existe certa dificuldade para mensurar de forma precisa o destino dos Investimentos Diretos Estrangeiros de qualquer país, devido aos paraísos fiscais e às nações que hospedam Sociedades com Propósito Específico (SPEs). Entre 2007 e 2013, somados, os paraísos fiscais e os países-SPEs corresponderam a mais de 70% do estoque de investimentos brasileiros no exterior. Na Tabela 7, é possível constatar a grande concentração na Áustria (24,7%), nas Ilhas Cayman (15,6%), nas Ilhas Virgens Britânicas (9,4%), na Holanda (8%) e em Bahamas (7%). É correto imaginar que destes lugares os recursos ainda poderiam migrar para outras economias. Portanto, é possível que os dados sobre IDE fora de paraísos fiscais e de países-SPEs estejam subdimensionados.

O estoque de IDE brasileiro no mundo ronda os US\$ 266 bilhões. A lista de destinos desses recursos contém 47 países. Os 10 primeiros concentram 87,8% do total. Como forma de identificar os países da América do Sul, mantivemos os 15 primeiros destinos em ordem decrescente e, depois, adicionamos os vizinhos faltantes. Nota-se que a Argentina e o Uruguai, os dois primeiros sul-americanos, só aparecem em 10º e 11º lugares, com apenas 2,4% e 1,4% do total dos investimentos brasileiros. A América do Sul em seu conjunto chega aos 6,3%³⁸⁰. Apesar deste baixo percentual, conforme seria absolutamente normal prever,

³⁷⁹ “JBS Friboi y Marfrig han hecho adquisiciones muy grandes en los Estados Unidos y otros mercados, que les han permitido convertirse en el primero y el cuarto productor mundial de carnes, respectivamente. En cambio, Minerva y BRF han limitado su expansión en el exterior a los países vecinos (Argentina y Uruguay)” (CEPAL, Op.cit., p.88).

³⁸⁰ Ao tratar da América do Sul, o Balanço de Política Externa 2003/2010 (MRE, 2011) considera que “o continente é, por excelência, espaço para a expansão da produção de empresas brasileiras, favorecida pela proximidade geográfica e pelas afinidades culturais, assim como pelo desenvolvimento de acordos comerciais

devido à proximidade e aos custos de instalação, a concentração geográfica das empresas brasileiras é maior na região³⁸¹. Em torno de 75% das multinacionais entrevistadas pela pesquisa FDC estão presentes nos países vizinhos. Na América do Norte, principalmente nos Estados Unidos, o percentual chega a 67%. Quase 55% possuem subsidiárias ou franquias na Europa e 38%, na Ásia.

**TABELA 7 – Estoque de Investimento Brasileiro Direto no mundo
Distribuição por país da empresa investida imediata (Banco Central do Brasil)**

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013	
									Mil US\$	% Total
Áustria	1º	31.212	31.024	36.268	37.092	47.390	56.618	66.549	306.154	24,7%
Ilhas Cayman	2º	16.431	14.124	18.308	29.466	32.138	40.264	42.290	193.022	15,6%
Ilhas Virgens Britânicas	3º	11.245	10.685	13.387	14.724	16.231	22.291	27.399	115.962	9,4%
Holanda	4º	2.160	2.380	3.600	10.785	20.819	28.186	30.742	98.672	8,0%
Bahamas	5º	9.341	9.531	10.291	12.353	12.921	14.500	18.205	87.142	7,0%
Estados Unidos	6º	6.063	9.167	9.943	13.184	10.291	18.401	14.086	81.134	6,5%
Espanha	7º	4.083	5.055	5.270	8.992	11.187	15.376	19.103	69.066	5,6%
Luxemburgo	8º	4.259	4.602	4.356	4.794	5.425	14.719	17.350	55.506	4,5%
Dinamarca	9º	12.567	8.036	9.698	9.290	9.831	783	779	50.983	4,1%
Argentina	10º	2.360	3.376	4.251	5.148	5.143	5.511	4.574	30.362	2,4%
Uruguai	11º	1.878	2.443	2.531	2.497	2.384	2.951	3.003	17.687	1,4%
Hungria	12º	901	1.827	1.751	2.489	2.513	3.207	3.026	15.715	1,3%
Portugal	13º	1.493	1.449	1.962	3.257	3.008	2.139	2.374	15.682	1,3%
Panamá	14º	1.185	3.727	1.005	1.614	1.443	2.430	3.253	14.658	1,2%
Peru	15º	584	244	704	2.254	1.902	2.986	3.298	11.972	1,0%
Venezuela	20º	218	282	801	679	762	1.083	1.490	5.315	0,4%
Chile	21º	509	387	459	574	608	1.107	1.575	5.220	0,4%
Colômbia	24º	178	298	561	872	1.194	696	575	4.374	0,4%
Paraguai	27º	117	153	170	262	350	578	641	2.271	0,2%
Bolívia	35º	53	48	67	86	96	96	128	574	0,0%
Equador	40º	39	21	22	30	40	68	106	326	0,0%
América do Sul	-	5.936	7.253	9.566	12.402	12.480	15.075	15.390	78.100	6,3%
Total		111.339	113.755	132.413	169.066	192.933	247.172	272.921	1.239.599	100,0%
Am.Sul / Total		5,3%	6,4%	7,2%	7,3%	6,5%	6,1%	5,6%	6,3%	

Seguindo este enfoque, o percentual do estoque do IDE do Brasil na América do Sul representou em 2013 menos da metade do que havia representado em 2001. A participação da região como destino dos investimentos brasileiros vem caindo permanentemente desde então, quando foi de 12,1% do total, até chegar aos 5,6%. Neste período, o peso dos paraísos fiscais

e de marcos regulatórios que favorecem investimentos brasileiros e a circulação de bens, serviços e mercadorias na região. Para o aproveitamento pleno das oportunidades oferecidas na relação com os vizinhos, é necessário fomentar o investimento no desenvolvimento de nichos de produção em tais países que se combinem às necessidades brasileiras, promovendo processo de complementação e integração produtiva. Esse trabalho tem o potencial para elevar o comércio regional a um novo patamar, por meio da diversificação da pauta comercial da região e pela inclusão de produtos de maior valor agregado. Em um nível mais amplo, uma política de investimentos estratégica associada a mecanismos de financiamento pode promover maior sinergia dos mercados regionais, pelo aprofundamento da complementação e da integração produtiva”. Outros estudos detalhados sobre a presença de empresas brasileiras no exterior encontram-se em Sposito e Santos (2012, p.246) e Zibechi (2012, p.159).

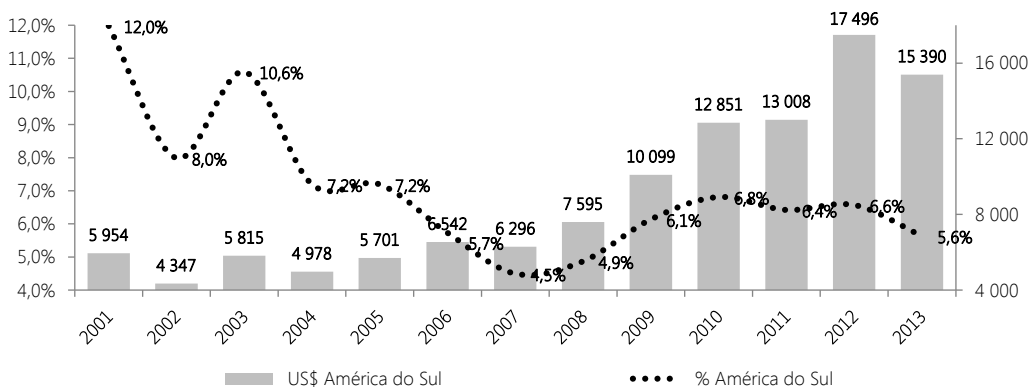
³⁸¹ Observa-se que, em 53% dos casos, a primeira subsidiária ou franquia no exterior foi instalada na região. “Apesar de confirmarem a maior densidade da presença das transnacionais brasileiras na região, estes dados indicam que há uma tendência à disseminação geográfica do padrão de expansão internacional das empresas do ranking. Há muito provavelmente uma combinação de fatores na origem das estratégias de localização das empresas brasileiras no exterior. A proximidade geográfica parece ter desempenhado papel importante para a grande maioria das empresas transnacionais brasileiras” (CNI, Op.cit., p.40).

também caiu de maneira considerável, ao passar de 68,2% do total para 32%. O maior crescimento foi dos países que hospedam SPE, como Áustria (de 0,05% para 24,7 % do total), Holanda (de 0,5% para 8%) e de Luxemburgo (de 1,4% para 4,5%). Isto fez com que o IDE brasileiro na União Europeia subisse de 8,4% do total para mais de 50%.

Os investimentos nos Estados Unidos também aumentaram de 3,3% para 6,5%. Nos últimos doze anos, tem havido uma marcada queda da importância relativa da Argentina (de 3,8% do total para 2,4%) e do Uruguai (de 7,3% para 1,4%); e um aumento do peso do Peru (de 0,1% para 1%), da Venezuela (de 0,05% para 0,4%) e do Paraguai (de 0,1% para 0,2%). Os patamares de Colômbia, Chile, Bolívia e Equador se mantiveram estáveis (CNI, 2013).

Quando se toma como referência o espaço geográfico da América Latina e Caribe, o percentual destinado à região sobe para 38,9%. Isto se deve, quase que exclusivamente, aos paraísos fiscais caribenhos, que concentraram 30,8% de todo o IDE brasileiro em 2012. Na média entre 2001 e 2012, a América Latina e o Caribe representam 59,1% dos investimentos diretos do Brasil no mundo. Entretanto, 50,4% se deveram apenas ao Caribe (Ilhas Cayman, 31%; Ilhas Virgens Britânicas, 9,6%; e Bahamas, 8,9%). A América Central recebeu 1,2% e o México, 0,3% (UNCTAD, 2014).

IDE do Brasil na América do Sul em US\$ (barras) e em % (linha), 2001-2013



Finalmente, vale comentar que, em termos reais, conforme se vê no gráfico acima, o estoque de IDE brasileiro na América do Sul foi triplicado, subindo de US\$ 5,9 bilhões para US\$ 15,4 bilhões. Entretanto, no mesmo período, o estoque de IDE brasileiro no mundo subiu de US\$ 49,7 bilhões para US\$ 272,9 bilhões. Dito de outra forma, os investimentos brasileiros na região aumentaram em números absolutos, mas representam hoje, em termos proporcionais, menos da metade do que significavam há cerca de dez anos. Certamente existe

a possibilidade de que empresas brasileiras estejam enviando IDE para paraísos fiscais e países hospedeiros de SPE para posteriormente dirigi-los para economias sul-americanas. Isto significa que os investimentos diretos externos brasileiros na América do Sul poderiam ser maiores do que apontam as estatísticas.

No entanto, como se sabe, não são apenas os banqueiros e os empresários brasileiros que recorrem a estas ferramentas. Muitas companhias e instituições financeiras de diversos países repetem este artifício de usar paraísos fiscais e países-SPE como trampolim de futuras transações. Note-se que a Holanda, por exemplo, aparece como a maior origem de IDE da Venezuela, com 17% do total. Além disso, Amsterdã é responsável por 15% dos investimentos diretos no Chile, 10% na Argentina, 8% na Colômbia, 7% no Peru e 3% no Uruguai.

Os recursos realmente podem ser oriundos de SPE hospedadas na Holanda. No entanto, também podem vir, e provavelmente assim o seja, de efetivos investimentos de poderosas multinacionais holandesas (como C&A, Makro, Philips, KLM e Heineken) ou anglo-holandesas (Shell e Unilever), todas estas com intensa presença nas economias sul-americanas. Por sua vez, o reino da Suécia contribui com 32,4% do IDE presente na economia boliviana. Em parte, sabe-se que isto se deve à expansão da Tigo, operadora de telefonia celular no país andino. A Suíça corresponde a 3% dos investimentos externos no Paraguai. E Anguilla, a pequenina ilha inglesa de 90 km² no mar das Caraíbas, representa 7% do IDE da Colômbia. Apesar destas situações, não há muitos elementos definitivos para concluir que o dinheiro brasileiro enviado para Áustria, Holanda ou Luxemburgo volte à região. Em nossa interpretação, muito menos poderia cogitar-se que estes recursos regressem com um peso significativo sobre as economias vizinhas.

Agora vejamos a quinta grande preocupação presente nas análises sobre as assimetrias econômicas regionais. Trata-se do BNDES. Certamente, esta instituição pública brasileira, por si só, já representa uma grande assimetria na América do Sul. Com mais de US\$ 300 bilhões em ativos, é o terceiro maior banco de desenvolvimento do mundo, atrás apenas dos também públicos KfW Bankengruppe da Alemanha (KfW) e do China Development Bank (CDB). Os ativos do banco brasileiro de desenvolvimento triplicam os do BID e são 15 vezes superiores aos da CAF (Banco de Desenvolvimento da América Latina). Além disso, superam os do Korea Development Bank (KDB) e do Development Bank of Japan (DBJ), também públicos.

Em 2003, na gestão do economista Carlos Lessa, o BNDES criou o Departamento de Integração da América do Sul e estabeleceu uma linha de crédito especial, direcionada ao apoio de empresas brasileiras no exterior. No mesmo ano, realizou-se o Seminário Internacional de Cofinanciamento BNDES-CAF. Alguns meses depois, as duas instituições assinaram um acordo de atuação conjunta no continente, visando o fortalecimento da integração regional, especialmente por meio do financiamento de projetos de infraestrutura. Desde então, o banco vem cumprindo um papel importante, mas ainda limitado, no processo de integração. O BNDES possui duas frentes de ação vinculadas ao cenário internacional: o financiamento de exportações brasileiras de bens e serviços (na qual se incluem os créditos para a realização de obras de infraestrutura) e o respaldo financeiro à projeção externa de empresas brasileiras (ou simplesmente estabelecidas no Brasil), via capitalização.

Na primeira linha, o banco disponibiliza recursos, por meio do chamado BNDES-Exim, como forma de estimular as vendas de bens e serviços brasileiros no exterior. Este procedimento pode corresponder a dois tipos de financiamento. Um deles é o pré-embarque, com apoio financeiro para a produção no Brasil de bens que serão exportados. O outro é o pós-embarque, que corresponde ao apoio à comercialização de bens e serviços brasileiros.

Dentro da modalidade pós-embarque, o banco empresta dinheiro para a execução de projetos de engenharia física, realizáveis por empresas brasileiras, em outros países. Usando o BNDES-Exim, o banco empresta o dinheiro em reais para empreiteiras sediadas no Brasil, que adquirem bens e serviços brasileiros para executar obras no exterior. Neste caso, o importador estrangeiro é financiado e o exportador brasileiro recebe os recursos antecipadamente. Por isso, trata-se, em última instância, de exportação de serviços.

As iniciativas vêm beneficiando diversos níveis da cadeia produtiva brasileira, desde os setores de mecânica, metalúrgica, siderúrgica e material elétrico, até química e petroquímica. Um governo estrangeiro paga o financiamento, gerando receitas em dólares para o Brasil³⁸². Nos países vizinhos, os resultados são novas siderúrgicas, estaleiros,

³⁸² Os financiamentos do banco no exterior estão obrigatoriamente associados à prestação de serviços técnicos e de engenharia de empresas brasileiras. O Estatuto do BNDES, em seu artigo 9º, autoriza que a instituição financie “a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e social do país”. Assim, o BNDES concede créditos aos países vizinhos com a condição de que eles contratem empresas brasileiras para realizarem obras de infraestrutura em seus territórios. Os financiamentos podem ou não, dependendo da decisão do prestatário, estender-se às exportações de materiais e bens industriais brasileiros a serem utilizados nas construções. Afirma-se que cerca de 60% daquilo que é usado como insumo nas obras é produzido no Brasil.

hidrelétricas, gasodutos, estradas, ferrovias, pontes, metrô e parques eólicos. A propriedade sobre estas estruturas finais, geralmente estatal, é determinada pelo país contratante.

Para o conjunto de governos da região, esta contrapartida exigida pelo BNDES para a liberação dos financiamentos acaba sendo altamente vantajosa quando comparada a outras fontes de crédito. A opção brasileira é uma das preferidas, não somente devido aos juros cobrados e aos prazos para pagamento, mas, sobretudo, porque não impõe, recomenda ou institui – como as demais instituições financeiras internacionais – normas restritivas ao crescimento ou promotoras da abertura econômica nos países tomadores de empréstimos.

Na segunda frente de ação, denominada BNDES-Finem (Financiamento a empreendimentos), é garantido o crédito direto para a compra de bens de capital e para estratégias de diversificação geográfica das empresas brasileiras, podendo fazê-lo, inclusive, por meio da aquisição de parte do patrimônio das mesmas pelo BNDES ou via compartilhamento de ganhos³⁸³. No entanto, durante a gestão do economista Luciano Coutinho, diluiu-se a ideia de capital nacional e os empréstimos passaram a poder ser solicitados por pessoas físicas simplesmente domiciliadas e residentes no país. De fato, o BNDES vem liberando recursos públicos para financiar grandes empresas estrangeiras estabelecidas no Brasil, como AngloAmerican, Carrefour, TIM, Enron, Fiat, Cargill, Renault, Nippon Steel, Kimberly Clark e GVT Holland, entre outras.

Enfim, ambas as frentes de ação podem ser consideradas como políticas de suporte ou estímulo estatal, por meio do banco, à internacionalização de empresas. A quantificação deste apoio pode ser obtida de forma mais simples no caso da primeira linha, com a análise dos créditos concedidos para obras de infraestrutura na região e dos apoios às exportações, seja em pré-embarque ou em pós-embarque. Porém, a interpretação do impacto do apoio à capitalização de empresas por parte do BNDES para o processo de internacionalização já é menos fácil de avaliar.

³⁸³ Repare-se que, por distintos meios, o BNDES adquiriu participação acionária em empresas como, por exemplo, Fibria (30,4%), JBS-Friboi (17,3%), Marfrig (13,9%), América Latina Logística (12,2%), Braskem (5,5%), Embraer (5,4%), Vale (5,3%), Gerdau (3,5%) e BRF (2,5%). Recordamos que o banco participou ativamente do processo de privatizações dos anos 1990, concedendo empréstimos para grupos privados nacionais e estrangeiros ampliarem o controle sobre o patrimônio público brasileiro. Em algumas ocasiões, o banco também adquiriu parcelas minoritárias da propriedade. Ou seja, quando uma dessas companhias compra uma empresa no exterior, o BNDES também se torna proprietário.

Os recursos concedidos pelo banco para empresas privadas podem ser utilizados em investimentos no Brasil ou para projetar-se no exterior. Além disso, em última instância, se há intenção de atuar externamente, uma empresa pode obter financiamentos de diversas formas. Não nos deteremos em analisar quantitativamente esta última linha de ação, considerando que as informações apresentadas nos parágrafos anteriores são suficientes para demonstrar que, embora exista, a penetração de empresas brasileiras no cenário externo não pode ser considerada nenhuma invasão. Veremos que tampouco se pode afirmar que este processo esteja sendo respaldado com dinheiro do BNDES.

Neste sentido, é bastante útil a informação fornecida pela Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (SOBEET), apontando que “a grande maioria das transnacionais brasileiras financiam suas atividades no exterior com recursos próprios”. Na tabela 8, abaixo, nota-se que a opção por financiamentos próprios é majoritária em todos os setores, incluindo o industrial, o de bens de capital e, inclusive, o de serviços, que engloba a construção e as obras de infraestrutura³⁸⁴. Mais do que isso, é possível verificar que menos de 10% dos financiamentos utilizados por empresas brasileiras para atuar fora do país têm origem em créditos do BNDES.

TABELA 8 – Origem dos financiamentos de empresas multinacionais brasileiras que atuam no exterior

Origem do financiamento	Setores			
	Bens de consumo	Bens intermediários	Bens de capital	Serviços
BNDES	10,0%	4,8%	0,0%	23,8%
Capital próprio	50,0%	47,6%	40,0%	53,6%
Dívidas no exterior	30,0%	28,6%	40,0%	15,4%
Banco do exterior	10,0%	19,0%	20,0%	6,0%

Fonte: CNI (2012, p.11)

A continuação, a Tabela 9 demonstra a evolução dos desembolsos anuais do BNDES e o apoio dado às exportações pelo programa BNDES-Exim, entre 2004 e 2013. Os resultados evidenciam que mais de US\$ 54,8 bilhões (ou 83% do total de recursos) foram destinados

³⁸⁴ “Em 2011, a SOBEET, em conjunto com o [jornal] Valor Econômico, realizou uma pesquisa com empresas de capital brasileiro com investimentos no exterior. A amostra da sondagem reuniu um total de 51 empresas divididas em 20 subsetores distintos... Para nenhum dos grandes setores analisados os empréstimos do banco de desenvolvimento [BNDES] constituem a opção mais importante” (CNI, 2012, p.7).

para produção e vendas de bens do setor da indústria de transformação, majoritariamente máquinas e equipamentos, veículos e outros equipamentos de transporte. Pouco menos de US\$ 10,5 bilhões (ou 16% do total) corresponderam ao setor de comércio e serviços, dos quais US\$ 8,5 bilhões (ou 13%) estão associados à construção. Outros 0,5% foram dirigidos ao financiamento das exportações de produtos agropecuários.

Ao observar os dados relativos exclusivamente ao pós-embarque, foi possível discriminá-los por destino das exportações. Considerando o período mencionado, entre 2004 e 2013, os países que mais compraram bens e serviços brasileiros utilizando recursos emprestados pelo BNDES foram os Estados Unidos (29,3%) e Angola (14,4%). O conjunto da América do Sul somou 28,7%. Juntas, Argentina (14,1%) e Venezuela (8,1%) representam 22,2%. O restante foi destinado a Peru (2,1%), Chile (2,0%), Equador (1,9%), Paraguai (0,2%) e Uruguai (0,1%). Como curiosidade, vale dizer que República Dominicana, Cuba e México acumularam 5,3%, 3,7% e 1,9%, respectivamente. Deste ponto, podemos tirar outra conclusão muito importante. Não se deve generalizar o papel do BNDES-Exim pós-embarque como um instrumento de exportações brasileiras para o continente sul-americano. Fica demonstrado que esta frente de ação do banco brasileiro tem baixíssimo impacto fora de Buenos Aires e de Caracas.

TABELA 9 – Desembolsos Anuais do BNDES e apoio às exportações, 2004-2013 (em US\$ bi e %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Total Export BNDES-Exim	3,9	5,9	6,4	4,2	6,6	8,3	11,2	6,7	5,5	7,1	65,8
Indústria de transformação	3,6	5,5	5,7	3,4	5,3	6,8	9,9	5,0	3,9	5,7	54,8
Máquinas e equipamentos	0,2	0,6	0,7	0,6	0,6	1,0	1,1	0,7	0,7	1,1	7,2
Veículo, reboque e carroceria	0,8	1,6	2,0	1,1	1,9	2,7	2,0	1,4	1,1	2,0	16,8
Outros equipamentos de transporte	2,1	2,4	1,8	0,7	1,1	1,0	1,7	1,2	0,6	1,2	13,8
Comércio e serviços	0,3	0,4	0,4	0,7	1,2	1,5	1,3	1,7	1,5	1,4	10,4
Construção	0,23	0,29	0,18	0,60	0,92	1,36	0,76	1,39	1,41	1,34	8,5
Total Export Brasil	96,7	118,5	137,8	160,6	197,9	153,0	201,9	256,0	242,6	242,0	1.807,2
Export BNDES-Exim / Export Brasil	4,0%	5,0%	4,6%	2,6%	3,3%	5,4%	5,5%	2,6%	2,3%	2,9%	3,6%
Export BNDES-Exim (pós-embarque)	1,9	2,7	1,9	0,7	1,7	2,2	2,4	2,7	2,2	2,5	20,8
Pós-embarque -Obras infraestrutura -Am.Sul	0,17	0,28	0,07	0,37	0,27	0,38	0,62	0,85	0,37	0,67	4,1
Desembolsos Totais BNDES	15,0	20,1	24,0	36,6	38,9	78,3	101,1	74,0	76,3	81,3	545,7
BNDES-Exim / Dsmblsos Totais BNDES	26,0%	29,4%	26,7%	11,5%	17,0%	10,6%	11,1%	9,0%	7,2%	8,7%	12,1%

Além disso, desprende-se da interpretação da tabela anterior que o total de exportações brasileiras vem crescendo a um ritmo muito mais acelerado do que os financiamentos do

BNDES-Exim. Por este motivo, percebe-se uma queda bastante forte do peso já limitado das exportações apoiadas pelo banco em comparação com as exportações totais do Brasil. Em 2005, 5% das vendas totais brasileiras para o mundo foram estimuladas com créditos do banco. Em 2013, esta participação foi de somente 2,9%. Os números demonstram alta volatilidade nos desembolsos e uma perda do fôlego desta linha desde 2011. Ainda faremos um comentário sobre o peso dos desembolsos do BNDES-Exim nos desembolsos totais do banco³⁸⁵. É possível constatar que, depois do auge de 2005, a participação só caiu. Em 2013, foi de 8,7%, o valor mais baixo dos últimos dez anos³⁸⁶.

É correto afirmar que, entre 2004 e 2013, o banco multiplicou por 3,9 os financiamentos pós-embarque para obras de infraestrutura na América do Sul. Mas, no mesmo período, os desembolsos totais do banco foram ampliados em 5,4 vezes. Por outro lado, ao comparar os financiamentos totais concedidos especificamente para a construção e os recursos liberados para obras nos países vizinhos, nota-se uma vigorosa diminuição do peso relativo da região. Em 2004, por exemplo, mais de 76% dos créditos para construção correspondiam a obras em países sul-americanos. Nos últimos três anos, entretanto, a parcela dos recursos destinada à região foi, em média, de 47%. Conclui-se, portanto, que os pequenos gastos do BNDES com construção na América Central, no Caribe e na África estão crescendo mais do que na América do Sul.

Vale apontar que algumas construtoras brasileiras também participam de projetos da IIRSA financiados por outras instituições, como a CAF. Atualmente as empreiteiras brasileiras alcançam 17,8% do total do mercado latino-americano e caribenho. A Espanha concentra 29,6%; os Estados Unidos, 14,4%; a China, 12,1%; e a Itália, 8,6% (BNDES, 2014, p.23). A participação brasileira no continente africano é ainda menor; quase insignificante, com 4,1%. Mais de 71% do mercado de construção na África é controlado por China (44,8%), Itália (13%), França (8,9%) e Coreia do Sul (4,8%). Das 10 maiores construtoras do mundo, cinco

³⁸⁵ Os desembolsos totais do BNDES são originalmente divulgados em reais, em valores constantes. Para obter a informação em dólares, realizamos a conversão com base na cotação oficial, oferecida pelo Banco Central do Brasil, dos últimos dias úteis de cada ano.

³⁸⁶ Como pontos positivos a ressaltar, tomando em conta o mesmo período, o BNDES apoiou, em média, mais de 250 mil micros, pequenas e médias empresas com desembolsos de R\$ 35 bilhões anuais (BNDES, 2014, p.17). Além disso, de acordo com o MDIC, o número de empresas brasileiras que exportaram para a América do Sul cresceu de 18.279, em 2003, para 19.231, em 2014. No caso das empresas que venderam até US\$ 1 milhão, houve queda de 9,3%, de 16.829 para 15.261. Já no caso das empresas que exportaram entre US\$ 50 e 100 milhões, percebe-se um aumento de 83,9%, passando de 137 para 252.

são chinesas e duas são francesas (Vinci e Bouygues). A lista segue com uma indiana (Larsen & Toubro), uma espanhola (ACS) e uma alemã (Hochtief)³⁸⁷.

De acordo com o Balanço de Política Externa 2003-2010 (MRE, 2011), havia uma lista com mais de 80 projetos de infraestrutura na América do Sul esperando aprovação pelo Comitê de Financiamento e Garantia das Exportações (COFIG)³⁸⁸. A informação sobre os contratos no exterior não estão disponíveis. Há sigilo com relação a taxas de juros, prazos para pagamento e demais dados relevantes. Apresentamos, na Tabela 10, uma lista com 36 obras, que somam US\$ 12,6 bilhões. Destas, algumas estão em execução e outras continuam à espera da liberação dos créditos. O valor dos projetos pode ter sido modificado e, em alguns casos, as empresas executoras sequer foram estabelecidas.

Estes valores incluem os serviços de engenharia e, também, os créditos para aquisição de bens produzidos no Brasil, quando solicitado pelos tomadores dos empréstimos. Conforme consta na Tabela 9, os dados oficiais do BNDES registram que os desembolsos pós-embarque para obras de infraestrutura na América do Sul nos últimos anos giram em torno de US\$ 4,1 bilhões (apenas dois projetos dentro da IIRSA, somando US\$ 418 milhões). Entre as demais instituições que disponibilizam recursos para obras de infraestrutura e integração física na região, destacam-se o BID e a CAF, com ações tanto dentro quanto fora da IIRSA. Entre as obras da iniciativa, o BID participa de 37 projetos, com financiamentos de US\$ 10,1 bilhões, e a CAF, de 30 projetos, com desembolsos previstos de US\$ 7,4 bilhões³⁸⁹.

³⁸⁷ Com a operação Lava Jato, da Polícia Federal, empreiteiras envolvidas em escândalos de corrupção poderiam perder espaço nas obras públicas no Brasil. A situação poderá impulsioná-las ainda mais a atuar fora do país. Empresas espanholas (Sacyr, ACS, Ferrovial, OHL e Acciona) e chinesas (CRCC e Hydrochina) já demonstram grande interesse no imenso mercado brasileiro. Encarnando um suposto espírito militante, de denuncia anti-Brasil, um jornalista chegou ao cúmulo de escrever que “la casi totalidad de las más de 500 obras – por un valor superior a US\$ 100.000 millones – aplicadas en materia de construcción de infraestructuras contempladas en el proyecto IIRSA están siendo construidas por multinacionales brasileñas. El estatal BNDES es el principal financiador de estos trabajos” (MACHADO, 2014). De acordo com a página oficial da IIRSA, o BNDES financia apenas dois projetos da iniciativa. Ver: <http://www.iirsa.org/proyectos/principal.aspx?idioma=ES>

³⁸⁸ O COFIG é constituído por funcionários da Casa Civil, do Tesouro Nacional e dos Ministérios de Planejamento; Fazenda; Relações Exteriores; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; e Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

³⁸⁹ <http://www.caf.com/> e <http://www.iadb.org/>, acesso em 19 de janeiro de 2015.

**TABELA 10 – Principais projetos de infraestrutura na América do Sul
Financiamentos do BNDES (em execução ou em estudo), desde 2003**

Países	Nomes dos projetos	US\$ bi	Construtoras
Argentina	Construção e ampliação da rede de gasodutos na Argentina	1,90	Odebrecht, Confab
	Exportação de 20 Aeronaves EMB 190 para Austral / Aerolineas	0,65	Embraer
	Aqueduto do Chaco	0,18	OAS
	Soterramento do Ferrocarril Sarmiento	1,50	Odebrecht
Bolívia	Projeto Hacia el Norte - Rurrenabaque-El-Chorro	0,20	Queiroz Galvão
	Rodovia San Ignacio de Moxos-Villa Tunari	0,33	OAS
	Rodovia Tarija-Bermejo	0,18	Queiroz Galvão
	Rodovia Potosí - Tarija	0,09	nd
	Pavimentação Potosí-Tupiza-Villazón	0,07	nd
Chile	Ampliação do metrô de Santiago	0,21	Alstom
	Apoio ao Projeto Tran-Santiago (exportação de ônibus)	0,35	Mercedes-Benz
Colômbia	Exportação de 127 ônibus para transporte urbano	0,03	San Marino
	Sistema Transmilênio de ônibus	0,03	Marcopolo
	Ferrovias del Carare	0,65	Odebrecht
Equador	Hidrelétrica de San Francisco	0,24	Odebrecht
	Projeto Tabacondo	0,07	Andrade Gutierrez
	Construção de canais e barragens	0,08	nd
	Irrigação Manabi	0,11	nd
	Rodovia Interoceânica	0,03	nd
	Venda de aviões para TAME	0,06	Embraer
	Hidrelétrica San Francisco	0,24	Odebrecht
	Aeroporto Internacional de Quito	0,05	Andrade Gutierrez
Hidrelétrica Manduriacu	0,09	Odebrecht	
Guiana	Ponte sobre o rio Tacutu	0,02	nd
Paraguai	Construção da segunda ponte sobre o rio Paraná	0,20	nd
	Ruta 10 - Villa del Rosario-Salto del Guairá	0,08	nd
Peru	Ponte Assis Brasil-Iñapari	0,02	nd
	Hidroelétrica de La Chaglla	0,32	Odebrecht
	Rodovia Interoceânica Sul	0,42	CC, AG, O, QG
Uruguai	Rede de Distribuição de Gás de Montevideu	0,01	OAS
Venezuela	Construção e ampliação do Metrô de Caracas	0,94	Odebrecht
	Construção da Hidrelétrica La Vueltoza	0,12	Alstom
	Construção da Siderúrgica Nacional	0,87	Andrade Gutierrez
	Construção do Estaleiro Norte-Oriental	0,64	Andrade Gutierrez
	Projeto Tuy 4 de irrigação e distribuição de água	1,30	Camargo Corrêa
	Segunda ponte sobre o rio Orinoco	0,30	Odebrecht

Soma de 36 projetos 12,6

Apesar de reconhecermos a importância do papel do BNDES, o avanço da integração da América do Sul deve conduzir à ativação de mecanismos conjuntos de financiamento. Como se trata de um banco de desenvolvimento nacional, as iniciativas impulsionadas com recursos do BNDES dificilmente deixarão de ser tímidas e, ainda assim, de gerar

preocupações por parte dos demais países. Neste caso, o comportamento do Brasil é pouco hábil ao estimular ou permitir determinadas ações de empresas privadas, e também estatais, dentro da região. O avanço destas questões dependerá de acordos entre os governos.

Tomando em conta os crônicos problemas de restrição e vulnerabilidade externa, que historicamente afetaram os Balanços de Pagamentos dos países sul-americanos, desde meados dos anos 2000 os governos progressistas passaram a fomentar, conjuntamente, a implantação de iniciativas próprias para o financiamento da integração regional. Esta cooperação financeira em curso tem duas grandes vertentes. A primeira visa criar ou fortalecer instrumentos regionais de financiamento de longo prazo. Neste caso, trata-se de mecanismos que concedem créditos para a promoção do desenvolvimento. Os atualmente existentes são a CAF, o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) e o BID. No entanto, ganham destaque outros instrumentos recém-criados, como o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) e o Banco do Sul.

A efetividade das novas instituições requer que incorporem características distintas daquelas apresentadas pelos bancos multilaterais, sobretudo em relação às contrapartidas e exigências macroeconômicas requeridas para a liberação dos recursos. Também é crucial que os empréstimos tenham caráter anticíclico. As principais discussões sobre esta Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR) se dão no âmbito da UNASUL³⁹⁰.

Calixtre e Barros (2010, p.24) apresentam argumentos relacionados ao que consideram um “dilema brasileiro” no caso dos financiamentos da integração regional. As alternativas do Brasil seriam: levar o processo adiante de forma unilateral, tendo o BNDES como principal instrumento de financiamento de projetos executados nos países vizinhos com a exportação de bens e serviços por grandes empresas brasileiras (o que em algumas situações funciona como fator de instabilidade nas relações com os vizinhos); ou apoiar a ativação do Banco do Sul. A proposta dos autores nos leva à reflexão sobre a importância do Brasil ter a sensibilidade de sinalizar aos países sul-americanos que os seus projetos se complementam com o brasileiro³⁹¹.

³⁹⁰ No livro organizado por Ocampo (2006), publicado pela CEPAL, também há um amplo debate sobre este assunto. Igualmente recomendamos a leitura de Biancareli (2008).

³⁹¹ Na esteira deste debate sobre uma nova arquitetura financeira regional, a CAF mudou de nome de Corporação Andina de Fomento para Banco de Desenvolvimento da América Latina. Este movimento não é sutil. Pode ser entendido como uma clara demonstração do papel que a instituição almeja ter, e possivelmente

A segunda vertente da cooperação financeira prevê reforçar os instrumentos facilitadores do comércio intra-regional e de apoio aos países que enfrentam problemas de liquidez ou restrição externa. Como exemplo, Ocampo (2006) cita as caixas de compensação, uniões de pagamentos, acordos de crédito recíproco e fundos de reservas compartilhadas. Desde os anos 1960 e 1970, operam na América do Sul duas grandes iniciativas neste sentido: o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos (CCR) no âmbito da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) e o Fundo Latino-Americano de Reservas (FLAR). Mais recentemente, desde 2008, Brasil e Argentina têm impulsionado o Sistema de Moedas Locais (SML), no âmbito do MERCOSUL, que passou a ser integrado, em 2014, pelo Uruguai. Simultaneamente, em 2010, os países membros da ALBA adotaram o Sistema Único de Compensação Regional de Pagamentos (SUCRE)³⁹².

No tema da integração financeira, o Brasil, por vezes, também assume posições que o colocam na contramão de uma postura de liderança. Devido à falta de clareza da coalizão interna de poder, e graças à ausência de um projeto consolidado, a maior economia da região continua utilizando pouco o CCR e sequer faz parte do FLAR³⁹³. Além disso, o Congresso brasileiro é o único que ainda não aprovou o ingresso efetivo do país ao Banco do Sul. Os de Argentina, Uruguai, Venezuela, Equador, Bolívia e Paraguai já o fizeram. A Ata Fundacional do novo banco foi assinada em 2007 e o Convênio Constitutivo, em 2009. Na prática, as três economias do Pacífico não participam da iniciativa e o Brasil não termina de entrar³⁹⁴.

terá, nos próximos anos. Em agosto de 2010, tivemos a oportunidade de entrevistar o diretor de Projetos da Região Sul da CAF, economista Rolando Terrazas, na sede da instituição, em Caracas. Naquela ocasião, interpretamos que havia um sentimento de incompreensão e, inclusive, de inconformidade com relação à criação do Banco do Sul. Hoje, fica evidente que a potencialização da CAF se apresenta como uma alternativa para os países que resistem à ativação do Banco do Sul, sobretudo as economias do Pacífico.

³⁹² Para mais informações sobre Mecanismos Regionais de Financiamento, ver Severo (2011).

³⁹³ A última informação sobre este assunto foi proporcionada, há três anos e meio, por Magalhães (2011), no jornal O Estado de São Paulo. O título da notícia foi: “Mantega: o Brasil quer entrar em fundo latino-americano”. O FLAR é integrado por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela, Costa Rica e Uruguai, e possui em torno de US\$ 4 bilhões em ativos. Recentemente, economistas do Ministério da Fazenda da Colômbia apresentaram uma proposta formal para que o FLAR seja convertido em um fundo regional da UNASUL (MASMELA et al, 2012).

³⁹⁴ Uma de suas determinações é que a instituição tenha capital subscrito de US\$ 10 bilhões e capital global autorizado de US\$ 20 bilhões, a serem disponibilizados de forma proporcional pelos membros. Os aportes seriam os seguintes: Brasil, Venezuela e Argentina, as maiores economias, depositariam US\$ 2 bilhões cada; Equador e Uruguai, US\$ 400 milhões; Bolívia e Paraguai, US\$ 100 milhões. Este grupo de sete países contribuiria com US\$ 7 bilhões. Em princípio, os US\$ 3 bilhões restantes seriam contribuições de Chile, Colômbia e Peru (US\$ 970 milhões cada); e de Guiana e Suriname (US\$ 45 milhões cada). É provável que a resistência do Parlamento brasileiro aos temas relacionados com a integração regional seja potencializada pela operação Lava Jato.

Um dos grandes exemplos positivos dos anos recentes é o desempenho do FOCEM. Criado em 2005 e regulamentado há pouquíssimo tempo, em 2010, o fundo recebe contribuições anuais conjuntas de apenas US\$ 100 milhões. Não se tratam de empréstimos, mas sim de recursos não reembolsáveis, aplicados a fundo perdido. Este valor é doado por cada país, como forma de contribuir para a desconstrução das assimetrias dentro do bloco comum. O fundo também poderá receber contribuições voluntárias adicionais. Os desembolsos, por definição, seguem as seguintes porcentagens: o Brasil contribui com 70%, a Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1%.

A Venezuela ainda não faz parte da iniciativa. Por tanto, os recursos destinados ao financiamento dos projetos vêm sendo distribuídos entre os quatro membros iniciais do MERCOSUL, sobretudo em regiões com menor desenvolvimento relativo, com a finalidade de enfrentar as disparidades. Seguindo o acordo formal, assumido por todos os membros, o Paraguai deve receber 48% dos recursos; o Uruguai, 32%; a Argentina e o Brasil, 10%. Na prática, tem ocorrido a seguinte distribuição: Paraguai, 59,5%; Uruguai, 23,5%; Argentina 3,3% e Brasil, 2,6%. Outros 9,8% são dirigidos para iniciativas de fortalecimento institucional do FOCEM. Nota-se que são necessários ajustes no destino dos desembolsos.

Mesmo que o montante total anual da contribuição dos Estados membros ao fundo seja aparentemente reduzido, a instituição recém-criada já está financiando 50 projetos que alcançam um valor total próximo ao US\$ 1,3 bilhão. Deste montante, os créditos para obras de infraestrutura superam US\$ 1 bilhão, aplicados em 31 projetos. A Tabela 11, acima, expõe a lista de 33 ações financiadas no Paraguai e no Uruguai, além de projetos Plurinacionais.

TABELA 11 - Projetos financiados pelo FOCEM no Paraguai e no Uruguai

Países	Projetos	US\$ FOCEM
PARAGUAI	Construcción de la Línea de Transmisión 500 kv Itaipú-Villa Hayes, la Sub-Estación Villa Hayes y la Ampliación de la SubEstación Margen Derecha Itaipú	400.000.000
	"MERCOSUR-Hábitat" de promoción social, fortalecimiento de capital humano y social en asentamientos en condiciones de pobreza	7.500.000
	MERCOSUR ROGA	7.500.000
	Rehabilitación y mejoramiento de carreteras de acceso y circunvalación del Gran Asunción	21.320.414
	Programa de Apoyo Integral a las Microempresas	4.250.000
	Laboratorio de Bioseguridad NSB3A y Fortalecimiento del Laboratorio de Control de Alimentos	4.080.000
	Rehabilitación de Corredores Viales	14.441.758
	Construcción y Mejoramiento de Sistemas de Agua potable y Saneamiento Básico en Pequeñas Comunidades Rurales e Indígenas del País	28.516.221
	Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 8, corredor de integración regional, Ruta 8 – San Salvador – Borja Iturbe y Ramal a Rojas Potrero	4.902.000
	Desarrollo de Productos Turísticos Competitivos en la Ruta Turística integrada Iguazú Misiones, atractivo turístico del MERCOSUR	992.300
	Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de las Rutas 6 y 7, corredores de integración regional, Pdte. Franco - Cedrales	4.517.000
	Pavimentación asfáltica sobre empedrado del tramo alimentador de la Ruta 2, corredor de integración regional, Itacurubi de la Cordillera – Valenzuela – Gral. Bernardino Caballero	4.008.000
	Recapado del tramo alimentador de las Rutas 1 y 6, corredores de integración regional, Ruta 1 (Carmen del Paraná) – La Paz, Ruta Graneros del Sur	3.092.750
	MERCOSUR YPORÁ - Promoción de acceso al agua potable y saneamiento básico en comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza	5.835.321
	Desarrollo Tecnológico, Innovación y Evaluación de la Conformidad – DeTIEC	5.000.000
	Rehabilitación y Pavimentación asfáltica del tramo Concepción – Puerto Vallemí	93.000.000
	Construcción de la Avenida Costanera Norte de Asunción - 2ª Etapa y Conexión (Av. Primer Presidente) con la Ruta Nacional N°9	83.242.689
URUGUAI	Ruta 26 - tramo Melo – "Arroyo Sarandi de Barceló"	5.310.000
	Internacionalización de la especialización productiva - desarrollo y capacitación tecnológica de los sectores de 'software', biotecnología y electrónica y sus respectivas cadenas de valor	1.275.000
	Fortalecimiento de comunidades locales con proyectos de economía social de frontera	1.399.799
	Desarrollo de Capacidades e Infraestructura para Clasificadores Informales de Residuos Urbanos en Localidades del Interior del Uruguay	1.600.000
	Intervenciones Múltiples en Asentamientos ubicados en Territorios de Frontera con Situaciones de Extrema Pobreza y Emergencia Sanitaria, Ambiental y Hábitat	1.200.000
	Ruta 12: Tramo Empalme Ruta 54 – Ruta 55	2.928.000
	Rehabilitación de Vías Ferreas, línea Rivera: tramo Pintado (Km 144) - Frontera (Km 566)	50.100.407
Rehabilitación de la Ruta 8 Treinta y Tres – Melo / Tramo I: Km 310 al Km 338	11.044.495	
PLURI ESTATAIS	Interconexión Eléctrica entre Uruguay y Brasil	83.113.000
	Interconexión Ferroviaria Paraguay-Argentina-Uruguay / Rehabilitación y mejora del tramo ferroviario Piedra Sola - Salto Grande	83.520.000
	Línea de Alta Tensión Mercedes - Paso de los Libres	15.000.000
	Rehabilitación del tramo Pozo Colorado - Concepción	32.000.000
	Construcción del tramo vial Ruta 5 - Bella Vista - Conexión a puente sobre el río Apa	48.000.000
	Adecuación del corredor Río Branco - Montevideo - Colonia - Nueva Palmira: Rutas 1, 11, 8, 17, 18 y 26; Rutas 23 y 12	4.300.000
	Ruta 26: Reacondicionamiento del tramo Río Branco Paysandú	9.570.000
Reacondicionamiento de la Ferrovía entre Montevideo y Rivera	50.100.000	
Soma de 33 projetos		1.092.659.154

Os recursos destinados à Argentina e ao Brasil somam US\$ 77,3 milhões, em nove projetos. As principais obras na Argentina são: a interconexão elétrica entre Iberá e Paso de los Libres, a promoção de pequenas e médias empresas exportadoras; e o polo de desenvolvimento regional da Universidad Nacional Arturo Jauretche. No Brasil, se tratam da

implantação da biblioteca da UNILA e do Instituto MERCOSUL de Estudos Avançados (IMEA); de obras de engenharia de esgoto sanitário em São Borja; e da ampliação do sistema de saneamento de Ponta Porã³⁹⁵.

5.3- O binômio perdido e a Integração em banho-maria

Como se todos os obstáculos e dificuldades inerentes à integração regional não fossem suficientes, a partir do final dos anos 2000, alguns acontecimentos tenderam a estimular a diminuição da intensidade do processo. Tratam-se da ofensiva dos Estados Unidos para promover Tratados de Livre Comércio (TLC), depois do revés da ALCA; da consolidação da China como um forte parceiro regional; da queda do preço dos produtos primários exportados pela região, frente à forte expansão vigente desde o início dos anos 2000; e do afastamento de Lula e dos falecimentos de Kirchner e Chávez, tirando de cena os três principais estimuladores do movimento integracionista.

Durante os primeiros anos do século XXI, a América Latina viveu uma conjuntura muito especial, na qual se combinaram dois elementos: a forte contestação às políticas neoliberais dos anos 1980 e 1990 e a contundente ascensão da China e sua crescente demanda por matérias-primas e produtos primários. A combinação dessas duas situações fez coincidir a ascensão de novos governos progressistas, de um lado, e o *boom* dos preços dos produtos primários, de outro.

Inclusive por este motivo, ao longo da última década foi possível promover políticas sociais de inclusão e democratização na maioria dos países sul-americanos. Se bem não foram recuperadas sequer as condições materiais de vida dos anos 1960 (refletidas, por exemplo, no poder de compra dos salários), a situação está significativamente melhor do que nos anos 1990. Há muitos elementos para refletir em relação à confluência desses dois fatores: a contestação popular ao neoliberalismo, que conduziu à ascensão de governos progressistas, e a explosão da demanda chinesa, que resultou no *boom* das *commodities*.

Não é um equívoco dizer que, sem a demanda chinesa, é bastante provável que os governos progressistas, apesar de suas intenções, teriam avançado muito menos na aplicação

³⁹⁵ Guimarães (2014) chama a atenção para o fato de que a iniciativa do FOCEM se limita ao MERCOSUL e representa somente 0,007% do PIB do Brasil, enquanto os fundos redistributivos da União Europeia, por exemplo, representam 0,39% do PIB alemão. O autor considera fundamental ampliar a participação do Brasil e da Argentina, e passar a contar com o respaldo financeiro da Venezuela.

de políticas sociais e econômicas redistributivas. Tampouco é incorreto afirmar que se o *boom* das exportações de bens primários tivesse chegado alguns anos antes provavelmente os governos progressistas, apesar da pressão popular nas ruas, não tivessem obtido suas vitórias eleitorais naquele momento.

Como afirma Moniz Bandeira (2009, p.32), “se nada é absolutamente intencional, nada também é absolutamente fortuito”. Embora seja correto admitir a importância da crescente demanda chinesa, também é necessário reconhecer que houve uma ofensiva popular vitoriosa contra o neoliberalismo. Desde o *Caracazo*, passando pelo levante *Zapatista* e a deposição de presidentes na Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Peru e Venezuela³⁹⁶. A ascensão dos governantes progressistas foi o fruto dessas lutas sociais e de mobilizações que aglutinaram as maiorias das sociedades sul-americanas, convulsionadas pelas políticas de privatização, desnacionalização e implosão dos já débeis e incompletos mecanismos estatais de proteção social. Veremos a continuação, como os quatro acontecimentos supracitados podem comprometer o ritmo de avanço do processo de integração.

Em primeiro lugar, depois do fracasso da ALCA os Estados Unidos partiram para a ofensiva por outros meios. A nova investida passou a priorizar Tratados de Livre Comércio (TLC), que funcionam como um mini-ALCA e impõem ainda mais constrangimentos para as economias periféricas por tratar-se de negociações bilaterais. O TLC com o Chile foi assinado antes, em 2003, mas seguiram as negociações com Colômbia, Peru, Equador e Bolívia, havendo grande resistência popular nos três últimos países. Em meio aos protestos, os governos de Quito e La Paz foram forçados a abandonar a proposta. Bogotá e Lima deram sequência, assinando os acordos em 2006 e 2009, respectivamente³⁹⁷. No Cone Sul, diante

³⁹⁶ O chamado *Caracazo* ocorreu em fevereiro de 1989. Foi uma rebelião popular, que eclodiu em diversas cidades venezuelanas, como rechaço à submissão do governo de Carlos Andrés Pérez (1989-1993) ao FMI. O número de vítimas fatais superou os três mil somente na capital. Sobre o movimento *Zapatista*, Porto Gonçalves (Op.cit., p.145) recorda que, em “janeiro de 1994, as políticas neoliberais seriam confrontadas pelos povos originários, no dia em que os Estados Unidos, o México e o Canadá firmavam o NAFTA... Indígenas e camponeses, por meio do Exército Zapatista de Libertação Nacional (EZLN), vêm a público anunciar o *México Profundo, a América Profunda*”.

³⁹⁷ As negociações do TLC com Bogotá ocorreram simultaneamente às discussões sobre a liberação de mais recursos estadunidenses para o denominado Plan Colombia II. O país era presidido pelo advogado Álvaro Uribe. No momento da assinatura dos TLC, o presidente do Peru era Alan Ludwig García (2006-2011), que havia sido dirigente da APRA. Em Santiago, governava o economista Ricardo Lagos (2000-2006), do Partido Socialista do Chile.

da resistência do Brasil e da Argentina, o governo Bush buscou, sem sucesso, aproximar-se do Uruguai e do Paraguai³⁹⁸.

É importante frisar que o NAFTA e os TLCs não guardam relação de similaridade com o MERCOSUL. E, cada vez mais, devido às melhorias deste último bloco, se parecem menos. Os acordos de livre-comércio e livre fluxo de capitais entre nações com economias desiguais reforçam a condição primário-exportadora da periferia e fortalecem o caráter centrípeto do Sistema, ao eliminar tarifas de importação, abrir os mercados de serviços, ampliar o acesso a compras governamentais e estabelecer regras de proteção da propriedade intelectual (BATISTA JR., Op.cit., p.134). A assinatura destes acordos representa a aceitação de normas internacionais reguladoras, que impossibilitam o desenvolvimento econômico e bloqueiam a inserção internacional soberana da periferia. É o que podemos chamar de “normatização constrangedora”³⁹⁹. Usando a expressão de Amaral (2014), os acordos de livre-comércio entre a periferia e o centro serão sempre uma “aliança da panela de barro com a panela de ferro”.

Em outro sentido, conforme viemos argumentando, a articulação periférica em torno da integração poderia significar uma contestação à hierarquia do Sistema. Por isso, a construção de um processo de intensificação comercial, complementação produtiva e cooperação para o desenvolvimento nas mais diversas esferas entre as nações subdesenvolvidas não é do interesse do centro. Há mais de 2000 anos, a expressão *Divide et impera* vem sendo atribuída ao imperador romano Caio Júlio César. Vimos, no entanto, como durante o século XX, os Estados Unidos operaram permanentemente no sentido de criar divisões, gerar atritos, torpedear as aproximações e conspirar contra as políticas de união da América do Sul.

³⁹⁸ O cenário atual sugere que, apesar de problemas pontuais, o pior momento de insatisfações uruguaias e paraguaias já passou. Os dois países, de maneira recorrente, reclamam do MERCOSUL. Conforme vimos antes, o Uruguai e o Paraguai enviam para o Brasil e a Argentina cerca de um terço de suas exportações. As obras do FOCEM, a diminuição das assimetrias comerciais e o fim da dupla tributação tendem a harmonizar ainda mais as relações. Vale ressaltar, ainda, o paulatino distanciamento relativo do Uruguai do MERCOSUL, refletido na diversificação dos seus parceiros comerciais. Efetivamente, ganharam peso novos sócios como Venezuela (agora também no bloco), China e Rússia, somando quase 30% do total.

³⁹⁹ “Há um esforço extraordinário para monitorar a atividade econômica, ou seja, para gerar regras que sejam aplicadas em todos os países, para tornar a economia global sujeita a determinadas regras, em benefício de megaempresas multinacionais. Isso se fez através da Rodada Uruguai, antigo GATT, atual OMC, com as regras relativas ao comércio, aos serviços, investimentos, à propriedade intelectual e que tentam, de forma geral, desregulamentar, reduzir o papel do Estado e permitir maior liberdade de ação das empresas multinacionais” (GUIMARÃES, 2014, p.55).

Esta política de estímulo à divisão foi intensificada nos últimos anos e o seu coroamento são as assinaturas de TLCs e, recentemente, a criação da chamada Aliança do Pacífico, em 2012, pela Colômbia, o Chile, o Peru e o México. Os países membros da aliança possuem pouquíssima relação comercial com a América do Sul e, menos ainda, com o MERCOSUL. Além disso, o próprio intercâmbio intra-bloco é bastante reduzido. Vimos como a metade das exportações chilenas é destinada para China, Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul. A situação é similar à da Colômbia, que vende 50% de seus produtos para Estados Unidos, Holanda e China. O caso do Peru também é parecido: 60% do total das exportações vão para China, Estados Unidos, Suíça, Canadá, Japão e Alemanha. O cenário do México é pior. Mais de 80% das suas vendas vão para os Estados Unidos.

Raphael Padula (2013, p.34) afirma que

A partir de uma teia de acordos bilaterais, os Estados Unidos buscam liderar um bloco econômico liberal na América do Sul, contraposto ao MERCOSUL e minando a UNASUL – projetos brasileiros na região –, e conter a influência do Brasil e o avanço da China. Promove, assim, a manutenção da fragmentação política em diferentes projetos de integração na América do Sul, abrindo espaço político para a sua projeção e manutenção de sua hegemonia hemisférica⁴⁰⁰.

Neste ponto surge uma ideia forte, apresentada por Guimarães (2012, p.2). Em sua interpretação, “o Chile, a Colômbia e o Peru adotaram estratégias de inserção internacional que levaram à adoção de certas normas comerciais, de investimentos, de capital estrangeiro, de propriedade intelectual, que dificultam e até impossibilitam a construção de políticas regionais de promoção do desenvolvimento”⁴⁰¹. Por este motivo, afirma, “o bloco econômico da América do Sul terá de ser formado a partir da expansão gradual do MERCOSUL, com a acessão da Venezuela e o ingresso do Equador, da Bolívia, do Suriname e da Guiana”.

⁴⁰⁰ Para este autor, os principais alvos na América do Sul foram “as pequenas economias exportadoras de *commodities* da costa do Pacífico – Chile e Peru – e com seu aliado estratégico na região – a Colômbia. Nas negociações bilaterais, os Estados Unidos exercem um poder de barganha mais direto e assimétrico, alcançando maiores vantagens que em negociações multilaterais – como acesso a compras governamentais, investimentos e serviços financeiros, direitos de propriedade intelectual, e mesmo acordos militares”.

⁴⁰¹ De acordo com o embaixador, a Aliança “reúne países que estão em uma estratégia político-econômica de confrontação com o MERCOSUL, com grande apoio da mídia internacional organizada” (GUIMARÃES, 2014, p.58). Na visão de Cerro (2008, p.203), “a construção da América do Sul, projeto estratégico brasileiro, revela-se tarefa difícil, a ser ainda mensurada quanto aos resultados. Se existe uma América do Sul política, feita em sua grande maioria de governos de esquerda, que criam ambiente favorável ao reforço do polo de poder; existem duas Américas do Sul econômicas, uma liberal e primária, que busca o acordo de livre-comércio com os Estados Unidos, outra industrial e desenvolvimentista, que se volta ao aprofundamento da integração entre os vizinhos”.

Consideramos esta proposta instigante. Mesmo que o espaço político da UNASUL seja oportuno, o bloco econômico – a base material e concreta da integração sul-americana – seria o MERCOSUL. Mas certamente um bloco ampliado do ponto de vista político, social e geográfico⁴⁰². A recomendação do embaixador brasileiro não inclui a desistência de contar com as quatro economias do Pacífico no futuro do processo de integração; apenas reforça que, na conjuntura atual, demonstra-se complicado contar com elas.

O segundo elemento que, desde nosso ponto de vista, poderia comprometer o ritmo da integração sul-americana é a expansão da China na região. O tema é controverso porque também há vantagens para a América do Sul, que algumas vezes projeta sobre as relações com Pequim mais possíveis soluções do que eventuais inconvenientes. Sem dúvida, a China vem tencionando para cima o preço dos produtos primários que compra e empurrando para baixo o preço dos produtos manufaturados que vende. Houve, assim, nos últimos anos uma considerável reversão da deterioração dos termos de intercâmbio em quase todos os países sul-americanos. Em algumas economias a melhora foi mais acentuada, como na Venezuela, no Chile, no Peru e na Bolívia. Em menor grau, Colômbia, Argentina e Equador também se beneficiaram (ROSALES & KUWAYAMA, 2012, p.74)

No entanto, dependendo de como se utilizem os recursos, as exportações de primários e os investimentos externos da China também podem contribuir para petrificar o padrão de especialização produtiva da região⁴⁰³. Os países pouco industrializados podem ver-se estimulados a aprofundar a sua condição primário-exportadora, cada vez mais vinculada à China. Os países mais industrializados, com a perda de espaço na região e inclusive dentro de seus próprios mercados, podem sofrer desindustrialização. Portanto, a situação se complica

⁴⁰² Já na visão de Paulo Roberto de Almeida (Op.cit., p.34), “o MERCOSUL continuará como uma tribuna mais política do que efetivamente econômica pelos tempos que correm, e a UNASUL seguirá sendo utilizada para outros objetivos políticos, e manipulada por países que pouco compromisso mantêm com um projeto realista (*sic*) e ordenado de integração econômica ou comercial. Não estranha que a região esteja sendo fragmentada em blocos diversos, e que a Aliança do Pacífico tenha sido criada por quatro países – Chile, Peru, Colômbia e México – bem mais voltados para objetivos pragmáticos de natureza econômica do que para a retórica gasta de uma integração ilusória”. Essa citação deixa transparecer a ideia de que uma integração político-estratégica seria retórica, ilusória e ideológica, enquanto a integração de mercado seria mais realista, viável e técnica. Reafirmamos, em outro sentido, que a Aliança do Pacífico, os TLCs e a proposta da ALCA sim são essencialmente ideológicos. Do ponto de vista técnico estas formas de integração não são aplicáveis e conduzem à desconstrução das economias nacionais periféricas.

⁴⁰³ Pinto e Balanco (2013, p.28) consideram que “o aproveitamento dessa ‘janela de oportunidade’ também depende da forma pela qual as forças políticas internas de cada país do continente se posicionam diante das estratégias de desenvolvimento. Forças estas que são determinadas pelos movimentos dialéticos das frações dominantes locais e forâneas – o bloco no poder – em sua maior ou menor influência na conformação das estratégias adotadas pelos Estados e como estes conseguem projetar seu poder no sistema internacional”.

nas duas pontas. A economia chinesa se torna a maior importadora e a maior exportadora. E o Brasil assiste.

Pinto e Balanco (2013, p.28) afirmam que “a manutenção dessa dinâmica chinesa gerará impactos positivos, no curto ou no médio prazo, para as economias latino-americanas que contam com a ‘loteria das *commodities*’, já que esta proporciona uma redução da vulnerabilidade externa conjuntural e aumento da demanda agregada via exportações”. Ao mesmo tempo, dizem, “essa mão que afaga alguns países da região tende a provocar o aumento da vulnerabilidade externa estrutural, pois esta dinâmica tem criado uma força atratora, que ‘puxa’ para a reprimarização da pauta exportadora e para a redução das dinâmicas manufatureiras”.

Tabela 12 – Participação dos produtos primários nas exportações dos países sul-americanos - CEPALStat

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	73,2	71,4	69,2	67,8	68,7	68,8	67,4	66,8	67,6	67,9	66,9
Bolívia	83,2	86,4	88,8	89,4	93,0	94,2	94,2	93,6	95,9	94,7	96,0
Brasil	48,2	46,6	47,0	49,2	52,2	55,2	60,5	62,9	65,9	65,0	63,6
Chile	80,9	84,9	84,9	87,2	87,6	84,0	86,6	87,4	86,2	85,9	86,1
Colômbia	64,0	61,6	64,2	63,2	59,7	67,6	70,8	76,1	80,6	82,5	82,4
Equador	88,6	91,3	91,5	90,4	91,4	91,3	90,8	90,2	92,1	91,0	93,3
Guiana	71,5	70,4	77,9	79,0	74,7	87,3	88,9	90,0	84,2	85,0	83,2
Paraguai	87,3	87,5	86,2	84,1	87,0	90,7	89,3	92,6	92,4	91,2	91,9
Peru	78,5	80,8	82,6	86,0	85,9	83,9	83,6	86,1	86,3	85,4	85,4
Uruguai	65,9	68,1	68,1	68,3	68,4	71,0	74,4	74,0	72,0	75,9	75,6
Venezuela	87,3	87,5	90,6	94,6	...	95,6	97,1	95,7	97,6	95,5	...
América do Sul	75,3	76,0	77,4	78,1	76,9	80,9	82,1	83,2	83,7	83,6	82,4

Na Tabela 12, acima, é possível observar o processo de reprimarização da pauta de exportações de alguns países sul-americanos. De acordo com os resultados, obtidos na Base de Dados e Publicações Estatísticas da CEPAL (CEPALSTAT), a Argentina foi o único país que teve redução na participação relativa dos produtos primários nas suas exportações totais, entre 2003 e 2013. Neste caso, não foram disponibilizados os resultados do Suriname. As demais economias intensificam o seu perfil primário-exportador. No mesmo período, a porção de bens primários vendidos pela Colômbia subiu de 64% para 82,4% do total. O Brasil foi o segundo que mais cresceu, passando de 48,2% para 63,6%⁴⁰⁴.

⁴⁰⁴ Existem diferenças entre estes dados divulgados oficialmente pela CEPAL e as informações disponibilizadas pelos governos de cada país. A magnitude da discrepância nos resultados nos leva a interpretar que a primeira instituição esteja considerando a soma de bens básicos e semi-manufaturados. Por exemplo, de acordo com a

Notemos também que, há uma década, a participação da China nas exportações da América do Sul era irrisória. Nos últimos anos, no entanto, houve um crescimento vertiginoso, sobretudo graças à demanda por cobre, minério de ferro, soja, petróleo e outros bens de pouco valor agregado. Entre 2006 e 2010, por exemplo, as exportações da América Latina e do Caribe para Pequim cresceram 33,5%, enquanto as vendas globais da região aumentaram 6,5% (CEPAL, 2011). Os despachos para os Estados Unidos acumularam alta de apenas 1,4%. Conforme vimos anteriormente, a China é a principal importadora do Chile e do Peru; a segunda maior compradora da Argentina; e a terceira do Uruguai e da Venezuela.

Segundo a CEPAL (Op.cit., pp.15-16),

China ha ganado una importante participación en los flujos comerciales de la región, al tiempo que los Estados Unidos y la Unión Europea van perdiendo presencia relativa. Durante 2006-2010, la tasa de crecimiento de las exportaciones regionales hacia China más que quintuplicó la correspondiente al mundo. Con esto, sobresale como el principal destino hacia el que han aumentado las exportaciones de América Latina y el Caribe durante la presente década... Las proyecciones hacia 2020 sugieren que China aumentaría de forma notoria su posición relativa como destino de las exportaciones regionales⁴⁰⁵.

De acordo com Bastos (2012, p.48), entre 2002 e 2007, por exemplo, os preços internacionais do cobre cresceram 356,3% e os do zinco, 316,4%. Outras altas expressivas foram de petróleo (185,1%), café (125,6%), alumínio (95,4%), óleo de soja (85%), farinha de pescado (83,6%), soja (80,6%), madeira serrada (63,6%), pasta química (55,5%), açúcar (46,4%), aves (23,9%) e carne vacuna (22,6%). Em todos os casos, o autor associa este comportamento ao marcado aumento da participação da China no consumo global⁴⁰⁶.

Este cenário ressalta ainda mais a necessidade de ampliar as importações brasileiras de dentro do continente. Vimos que a complementariedade existe e que os intercâmbios não ocorrem, entre outros motivos, devido à ausência de estudos de inteligência comercial, que

Secretaria de Comércio Exterior do MDIC, no período analisado, de 2003 a 2013, as exportações de produtos básicos do Brasil foram ampliadas de 29% para 46,7%. As vendas de manufaturados despencaram de 54,3% para 38,7%.

⁴⁰⁵ Entre 2000 e 2009, a China aumentou a sua participação como destino das exportações em 14 dos 17 países selecionados pela CEPAL. O país asiático foi um dos primeiros cinco destinos de sete países: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Peru, Uruguai e Venezuela. Recomenda-se a leitura de Barbosa (2011). Este autor enumera fatores que condicionam os impactos da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos: loteria das *commodities*, dependência comercial com os Estados Unidos com exportações concorrentes às chinesas, grau de diversificação industrial e padrões de relação comercial com a China. Também apresenta uma tipologia de padrões de relações comerciais da América Latina com Pequim.

⁴⁰⁶ Rosales & Kuwayama (2012, pp.45-47) igualmente demonstram que, em 2009, a economia chinesa foi responsável pelas compras de 53% das vendas globais de soja, 47,6% do mineral de ferro, 40% do cobre, 38,7% do níquel, 28% do óleo de soja, 23% do algodão e cerca de 10% do alumínio, do chumbo e do petróleo.

exponham as possibilidades de aproximação; à carência de infraestrutura de integração física, que encarece as trocas; e à limitada utilização dos mecanismos de compensação de pagamentos. Mas, em essência, há um problema de fundo: a falta de importância dada pelo Brasil à região como elemento estratégico da sua inserção internacional e do seu desenvolvimento econômico.

No caso das importações latino-americanas, a relevância da China é ainda maior. A expansão das compras regionais de produtos oriundos da China, entre 2006 e 2010, foi de 22,7%, enquanto as compras do mundo aumentaram 9,3% e as dos Estados Unidos, 5,9%. A CEPAL (Op.cit., p.17) demonstra que os países sul-americanos com maior porcentagem de importações de Pequim são Paraguai (33%), Peru (18%), Chile (17%), Brasil (14%) e Argentina (13%). O referido trabalho ainda salienta que “como fuente de importaciones para la región, China mejoró su ubicación en todos los países considerados y se convirtió en uno de los 5 principales orígenes para 16 de los 17 países con información disponible (en Honduras se ubica en la sexta posición)”. As importações de bens chineses tratam-se, como se sabe, de produtos de maior valor agregado.

É possível estabelecer uma relação de outro tipo com a China. O maior problema é que os recursos obtidos com as exportações da região não estão sendo utilizados para promover a diversificação da estrutura produtiva. Pelo contrário, nos países como o Brasil e, em menor medida, a Argentina, que possuem um tecido produtivo considerável, a nova situação tem servido para potencializar a reprimarização e a desindustrialização. As exportações brasileiras de bens com maior valor agregado têm encolhido, expressando a retração do parque produtivo. Entre 2003 e 2014, as vendas de produtos manufaturados do Brasil caíram permanentemente: de 91,4% para 75,9% no caso da América do Sul; de 72,4% para 50,4% no caso dos Estados Unidos; de 40,1% para 33,5% no caso da União Europeia; e de 18,8% para 3,5% no caso da China. O país não está enfrentando devidamente a invasão chinesa, seja com a taxa de câmbio, com tarifas ou outro tipo de proteção.

Sob o estímulo do aumento dos preços dos produtos básicos e da entrada de investimentos estrangeiros, aprofundou-se o retrocesso a uma espécie de modelo primário-exportador do século XXI. Inclusive, a pauta de exportações do Brasil está regredindo ao cenário dos anos 1920, quando as principais vendas para o mundo eram de café e borracha. Hoje em dia, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), os produtos que o Brasil mais exporta são: soja (14% do total), minério de

ferro (12%), óleos brutos de petróleo (7%) e farelo da extração de óleo de soja e açúcar de cana em bruto (ambos com 3%). Apenas estes cinco tipos de bens representam 40% das vendas do país para o mundo. As exportações brasileiras de produtos básicos ampliaram-se entre 2003 e 2014: de 68,2% para 86,1% no caso da China; de 42,5% para 52,1% no caso da União Europeia; de 7,1% para 23,7% no caso dos Estados Unidos; e de 5,8% para 21,2% no caso da América Latina.

Por fim, o terceiro elemento que consideramos crucial é a saída do presidente Lula da presidência do Brasil, em 2010, depois de cumprir dois mandatos presidenciais; e os falecimentos de Néstor Kirchner, em 2010, e de Hugo Chávez, em 2013. Do ponto de vista político, o movimento integracionista perdeu, em pouco mais de dois anos, os seus três principais motores. Desde a saída de Lula – levando consigo o chanceler Celso Amorim e o secretário-geral do Itamaraty, embaixador Samuel Pinheiro Guimarães – o país inegavelmente diminuiu o ímpeto sul-americanista⁴⁰⁷. O vazio do novo cenário abriu o caminho para outras duas preocupantes tendências negativas: o refluxo de algumas iniciativas integradoras já em curso e uma nova ofensiva do poder estadunidense sobre a região, por meio dos seus aliados internos.

Diante do efeito negativo do sumiço de personalidades políticas relevantes, se faz ainda mais oportuno abordar, ainda que brevemente, o controverso tema da “supranacionalidade” ou da “intergovernabilidade” nas instituições da integração regional. No ponto de vista de Granato (2014, p.124), o grande desafio é “consolidar as instituições comuns, atentando-se ao fato de que não há MERCOSUL sem uma institucionalidade supranacional sólida, que transcenda aos governos de turno e consolide um compromisso estrutural”. No mesmo sentido, Sarti (2011, p.225) aponta que “al contrario de lo que ocurre con la institucionalidad supranacional de la Unión Europea, el modelo intergubernamental en el ámbito sudamericano tendería a dificultar una plena institucionalización que adjudique a la integración el estatuto de política de Estado”. Lima (2007, p.30), por sua vez, reforça esta

⁴⁰⁷ “O fim do mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva representará, inevitavelmente, uma perda de posição no cenário internacional (...) Mas, o Brasil poderá testar melhor seu peso objetivo e a verdadeira disposição de sua sociedade e de suas elites de seguirem a trajetória expansiva, desenhada pela política externa brasileira, entre 2003 e 2010” (FIORI, 2011, p.32). As principais políticas progressistas de promoção do desenvolvimento interno e distribuição de renda perderam bastante intensidade. O momento é de ajuste e pacote, nos moldes neoliberais. A própria Fundação Perseu Abramo, do Partido dos Trabalhadores (PT), assim como outros militantes tradicionais da legenda e membros da base de apoio do governo, vem apontando a política econômica como bastante conservadora e ortodoxa. No campo externo, igualmente veremos que o caráter sul-americanista da política externa do Brasil perdeu força depois de 2011.

ideia ao entender que, “para que Brasil no acabe convirtiéndose en una potencia ‘imperialista’, es fundamental que se creen normas e instituciones con mayor grado de supranacionalidad, cuyo diseño institucional será lento en la medida en que para ser efectivo deberá acomodar intereses de países con peso económico y político muy variado”⁴⁰⁸.

Desde outra perspectiva, Barros e Ramos (2013, p.15), ao tratar do MERCOSUL, consideram que

A adoção do modelo supranacional jamais foi objetivo do bloco, dado que, desde o Protocolo de Ouro Preto, estava afirmado que os órgãos com capacidade decisória apresentam natureza intergovernamental. O próprio sucesso do modelo supranacional europeu é questionável, face às crises que assolam o velho continente desde 2008 e à imposição franco-alemã, em conjunto com organismos financeiros internacionais, de receitas de ajustes aos países mais fracos da União, como Grécia e Espanha, o que vem afetando as bases democráticas do projeto.

Sarti (2011, p.225) reconhece a grande complexidade do tema e recorda que, ao mesmo tempo, “la supranacionalidad de Unión Europea ha sido apuntada como un factor que trava las políticas sociales”. A autora continua a sua análise afirmando que, por um lado, o processo de integração “no es ni nunca será una cuestión meramente técnica, ni restricta a los designios y postulados macroeconómicos” e “estará siempre sujeta a disputas de poder y condicionada a los vaivenes de las voluntades políticas representadas por los gobiernos”. Por outro lado, aponta, “son profundamente necesarias sólidas instituciones para enfrentar los contratiempos y eventuales alteraciones”. Os argentinos Comini e Frenkel (2014, p.77) concluem que “aquí entra en juego, más que las personas, la articulación de las estructuras estatales, empresariales, sindicales y sociales que configuren un ‘núcleo duro’ de la integración”.

De fato, a instabilidade sobre o avanço do processo de integração se verifica na imensa preocupação verificada a cada final de mandato presidencial, ou quando ocorre a desaparecimento física ou política dos líderes que empurram os projetos⁴⁰⁹. Por isso, Sarti (Op.cit., p.225) considera que uma das possíveis soluções seria “asegurar las transformaciones institucionales

⁴⁰⁸ Alguns anos depois, a mesma autora considerou que “a intergovernabilidade e não a supranacionalidade é a solução”, já que na América do Sul não haveria um alto grau de consenso e nem um elevado grau de homogeneidade (LIMA, 2014, p.96). O texto de Kaliski (2014) também problematiza a questão, de forma instigante.

⁴⁰⁹ Em 2013, houve eleições presidenciais no Chile, no Equador, no Paraguai e na Venezuela. Em 2014, no Brasil, na Bolívia, na Colômbia e no Uruguai. Em 2015, haverá na Argentina; e, em 2016, no Peru. Vale chamar a atenção para o fato de que, do ponto de vista formal, até março de 2015, nenhum governo progressista foi derrotado. Por isso, há imensa expectativa com relação ao fim do mandato de Cristina Kirchner e as possibilidades de continuidade do processo argentino.

necesarias para que las mismas instituciones consigan promover y profundizar las demandas que ese modelo ya presentó en la fase inicial de su construcción en esta década”.

Refletindo sobre os próximos anos, Fiori (2011, pp.23-24) apresenta o que considera as encruzilhadas econômicas e políticas da América do Sul. Ainda que não utilize diretamente os termos “desenvolvimento e autonomia”, o autor aproxima bastante a sua visão da ideia do “binômio”. Aponta que as opções econômicas da região seriam aprofundar o padrão de especialização produtiva primário-exportador, subdesenvolvido e dependente; ou construir uma ampla estrutura produtiva integrada, em um espaço econômico regional. Para isso, ressalta, seria fundamental a “decisão de Estado e uma capacidade de manter em pé o projeto integracionista, independentemente dos conflitos e divergências locais e das próprias mudanças futuras de governo”. O caminho da independência, da autonomia e do desenvolvimento demandaria, ainda, “desenvolver cada vez mais seu mercado interno, com a redução da sua dependência macroeconômica das flutuações dos mercados compradores e dos preços internacionais”. Daí o papel central que devem cumprir os mecanismos regionais de financiamento, os projetos de infraestrutura e os esforços de complementação comercial e produtiva.

Na perspectiva de Guimarães (2006, p.406):

Para a América do Sul, região que possui o dobro do território e uma população maior que os Estados Unidos, é indispensável, para poder defender de forma efetiva seus interesses a longo prazo em um mundo instável, violento e arbitrário, trabalhar com firmeza cotidiana para o surgimento de um sistema multipolar, do qual ela deva aspirar a ser um dos polos, e não somente uma sub-região de outro polo político ou econômico... O centro dessa estratégia deve ser a construção paciente, persistente e gradual da união política da América do Sul e uma recusa firme e serena de políticas que submetem a região aos interesses estratégicos dos Estados Unidos.

Igualmente parece acertada a percepção de Wanderley Messias da Costa (2009, p.22) de que quanto mais avance a integração, mais complexo tende a ser o processo. “É indubitável que as dissensões e as fricções internas tenderão a se agravar, estimuladas pelas assimetrias de poder, as disparidades de todo tipo entre os parceiros e, sobretudo, os impactos das ingerências externas ao sistema”, frisa o geopolítico.

Conforme argumentamos anteriormente, devido às condicionantes internas (a falta de consenso da elite) e externas (as ameaças das Grandes Potências e de potências emergentes), é fundamental que a grande capacidade brasileira para liderar o processo de integração seja transformada em uma “vontade estratégica”, que reflita uma política consciente e bem

fundamentada. Vejamos as seguintes afirmações de Sarti (2011, p.216), que resgatam o binômio:

Mi punto de partida es que el extraordinario éxito de la proyección brasileña en el exterior y el liderazgo de Brasil en la integración del continente son el resultado de un proyecto nacional cuya característica es la mutua asociación entre un proyecto interno de desarrollo económico, político, social y las directrices de la política externa hacia la soberanía nacional y regional.

Com uma proposta parecida, Granato (Op.cit., p.20) afirma que:

O desenvolvimento e a inserção andam lado a lado... Não podem ser cindidos, mas que, pelo contrário, a grande “estratégia” está formada tanto pelo modelo de desenvolvimento quanto pelo modelo de inserção ou de política exterior, que se complementam, se retroalimentam e devem mostrar-se coerentes no que diz respeito à sua formulação e implementação.

Em nosso entendimento, estas ideias representam o ponto ideal, aquilo que deveria ser. Que deveria ser, mas não é. Nota-se que, em primeiro lugar, ao longo da história republicana do Brasil houve uma constante disputa pela aplicação ou não do binômio “Desenvolvimento-Autonomia”. Em segundo lugar, vemos que, apesar dos avanços depois de 2003, o binômio não terminou de consolidar-se como uma política prioritária do Estado brasileiro. Assim, apesar dos espasmos positivos, a nova onda de regionalismo do século XXI conta com um apoio dúbio por parte do Brasil, muito menos estratégico do que poderia ser.

Atualmente prevalece e se amplia a desconexão entre o modelo de desenvolvimento (perspectiva para dentro) e o modelo de inserção (perspectiva para fora). Ainda que a responsabilidade deste problema não possa ser depositada inteiramente sobre os governos progressistas brasileiros, evidencia-se a ausência de um Projeto Nacional. Sem esse passo necessário, obviamente, tampouco se vislumbrará algo que se assemelhe a um Projeto de Integração por parte do Brasil. Ou seja, a política econômica interna vem coibindo a política externa e pode torná-la incoerente e inconsistente.

O que ainda existe é um resíduo inercial dos espasmos criativos de líderes e personalidades que, durante o governo Lula, tiveram maior poder de influência e decisão dentro do Itamaraty, do Parlamento e da estrutura do Estado. Aquele entusiasmo integracionista brasileiro coincidiu, como vimos, com inúmeros fatores positivos, como a alta dos preços das *commodities* e a ascensão de governos afins, sobretudo em Buenos Aires e Caracas, dinamizando o processo.

Para reforçar nosso argumento, veremos as considerações de Guimarães (2003) e Cervo (2003), com interpretações bastante parecidas e complementares, sobre a evolução do

comportamento brasileiro a respeito do “binômio”. Ambos descrevem duas correntes de pensamento e de ação política que historicamente disputam o debate no Brasil, reproduzindo embates que são resultado dos interesses contrastantes ou convergentes do Estado, das elites, das coalizões internas de poder e das forças externas.

De acordo com Guimarães (2003, pp.2-3), a primeira das vertentes é formada por “patriotas que comprendieron la necesidad de promover la industrialización del país, de construir, expandir e integrar su mercado interno, de desarrollar su capacidad tecnológica, de diversificar sus relaciones con el exterior y de reducir su vulnerabilidad y dependencia en relación a las Grandes Potencias”. Este grupo de defensores do desenvolvimento das forças produtivas internas e da autonomia estaria composto pelo “Barão de Mauá, Alves Branco, Roberto Simonsen, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitscheck, Celso Furtado e Ernesto Geisel”. A segunda corrente seria a dos “paladinos da dependência”, composta pelo “Visconde de Cairú, Tavares Bastos, Joaquim Murinho, Carlos Lacerda, Roberto Campos, Castelo Branco, Fernando Collor e outros mais recentes”⁴¹⁰. Para eles, afirma o embaixador,

La inserción de Brasil debería ser hecha a través de sus ventajas comparativas de suelo y clima; del privilegio al capital, empresa y tecnología extranjeras; de hiper-valorización de la estabilidad monetaria y de la libertad de cambio; y de la visión de que Brasil debe conformarse con un papel secundario y respetuoso de las Grandes Potencias, país desarmado y discreto, consciente de su escasez de poder y de su inferioridad cultural.

Desde uma perspectiva parecida, Cervo (2003, p.13) refere-se às discrepantes propostas de “desenvolvimento associado” e de “desenvolvimento autônomo”. O historiador fala em um “desenvolvimento associado às forças externas do capitalismo, de estreitos vínculos políticos, geopolíticos e econômicos com a matriz do sistema, os Estados Unidos, tido por recomendável por Eurico Gaspar Dutra, Castelo Branco, Fernando Collor de Melo e Fernando Henrique Cardoso”. Por outro lado, apresenta o “desenvolvimento autônomo, empurrado pelas forças progressistas, criador de autonomia política e de forte núcleo econômico”, que era defendido por “Getúlio Vargas, João Goulart e Ernesto Geisel”. Ambas exposições demonstram o comportamento cíclico da prevalência dessas duas vertentes no Brasil.

⁴¹⁰ O economista, historiador, jurista e político José da Silva Lisboa (1756-1835), ou Visconde de Cairu, foi um dos principais entusiastas do pensamento de Adam Smith no Brasil. Aureliano Tavares Bastos (1839-1875), escritor e político, igualmente encarnou o espírito da superioridade do livre-mercado e da livre-iniciativa. Joaquim Murinho (1848-1911) era engenheiro civil e médico homeopata. Pode ser considerado o precursor da ortodoxia liberal brasileira. Como ministro de finanças de Campos Sales (1898-1902), articulou o chamado *Funding loan*.

Com relação à situação atual, houve avanços consideráveis nos últimos anos. Conforme comentado acima, depois de 2003, o Brasil adotou algumas mudanças na condução da política econômica. Mesmo tratando-se de medidas paliativas, surtiram grandes impactos positivos em uma economia estancada. Verificou-se uma preocupação com a industrialização, identificado na Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), de 2004, e na Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), de 2008. Com a reorientação da economia para o mercado interno em expansão, o número de pobres e miseráveis diminuiu, as fontes de trabalho formal cresceram e os bancos públicos (como o BB, a Caixa Econômica Federal – CEF e o BNDES) ampliaram seus créditos baratos para a agricultura (familiar e para o *agrobusiness*) e para a construção de moradias. A política de valorização do salário mínimo resultou no aumento do poder de compra dos trabalhadores e no crescimento da participação dos salários na renda nacional (de 30,8% para 38,6%).

No entanto, depois de 2011, há uma desaceleração das melhoras e vai ficando claro o antagonismo entre a política externa do Brasil e a sua política interna. Por um lado, a política externa continuou, mesmo que de forma visivelmente mais acanhada, assumindo os traços fundamentais propostos pelos “realistas de periferia”, buscando a maior autonomia e a promoção de um mundo multipolar. Porém, diminuiu o ímpeto da projeção externa ativa e esfriou o apoio à integração regional. Apesar das mudanças positivas ocorridas entre 2007 e 2010 regride-se a uma política econômica interna de caráter liberal, que vem conspirando contra o desenvolvimento econômico e desestimulando a integração.

O esforço e a atenção para retomar a industrialização não foram continuados. A preocupação central atual não parece ser com a Economia Nacional ou com o desenvolvimento das forças produtivas internas. A proposta governamental carrega uma vaga ideia de crescimento com transferência de renda, em que todos ganhem. De fato, pode-se afirmar que foi promovida a melhoria dos indicadores sociais e a ampliação das oportunidades dos mais pobres via ações paliativas de transferência dos recursos financeiros oriundos de um crescente processo de desnacionalização da economia brasileira. Os rendimentos foram um pouco melhor distribuídos, mas não houve melhora na divisão da riqueza e continuaram praticamente livres de impostos os grandes detentores do capital, as maiores fortunas, as heranças, os latifundiários e os exportadores de bens primários. Parece pueril afirmar que esta estratégia é finita, insustentável ao longo do tempo. Além disso, já não há sequer crescimento.

A economia brasileira, que, como vimos, vinha crescendo pouco, diminuiu ainda mais o seu ritmo. A Tabela 13, abaixo, explicita que, durante o primeiro governo de Fernando Henrique (1995-98), o PIB acumulou crescimento de 2,5% ao ano; no segundo governo (1999-2002), expandiu-se menos ainda, 2,1%. Nas administrações de Lula, as elevações foram de 3,5% na primeira (2003-06) e de 4,6% na segunda (2007-10). Com Dilma Rousseff, a média acumulada entre 2011 e 2014 é de 1,6%, bastante pior do que no período neoliberal. E a promessa do ministro Joaquim Levy é adotar um ajuste recessivo, que já começa a ser aplicado. A projeção oficial de crescimento é de 0,8% em 2015, 2% em 2016 e 2,3% em 2017⁴¹¹. Com isso, está garantido o estancamento econômico do Brasil por, pelo menos, mais três anos. Com ajuste fiscal e sem crescimento, a política de valorização do salário mínimo e os programas sociais tendem a ser seriamente comprometidos.

**TABELA 13 – Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil –
Variação Real Anual 1995-2014 (IPEA-DATA)**

FHC 1		FHC 2		Lula 1		Lula 2		Dilma 1	
1995	4,4	1999	0,3	2003	1,2	2007	6,1	2011	2,7
1996	2,2	2000	4,3	2004	5,7	2008	5,2	2012	1,0
1997	3,4	2001	1,3	2005	3,2	2009	-0,3	2013	2,5
1998	0,0	2002	2,7	2006	4,0	2010	7,5	2014	0,1
Média	2,5	Média	2,1	Média	3,5	Média	4,6	Média	1,6

Ao todo, contando com a década perdida (anos 1980), a década “perdidíssima” (anos 1990) e os anos do progressismo, como vimos antes, a economia brasileira está estagnada há mais de trinta anos. Em 2014, o PIB acumulou alta de 0,1%. Os atuais resultados são consequência direta da ode ao IDE e da adoção do chamado “tripé macroeconômico”: as taxas de juros devem ser altas para controlar a inflação; a taxa de câmbio deve ser valorizada, atuando solta; e o gasto público deve ser controlado, enfrentando a “macroeconomia irresponsável” e o manejo “populista” do Estado.

Conforme vimos, durante o governo Fernando Henrique foi privatizada grande parcela do patrimônio público, adquirida por oligopólios brasileiros e estrangeiros. No entanto, nos governos de Lula e Dilma aumentou de maneira acelerada a quantidade de empresas privadas brasileiras vendidas via Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e transferências de nacionais

⁴¹¹ A recente redução da demanda internacional dos principais produtos exportados pelo Brasil vem provocando resultados preocupantes. Com a queda dos preços internacionais das *commodities*, o novo modelo primário-exportador do século XXI ameaça as contas externas. Desde o ápice dos preços de 2012, o milho caiu 60%; a soja, 40%; e o petróleo, 30%. Só em 2014, o preço do minério de ferro desmoronou 40%.

para estrangeiros. O que vem garantindo o fechamento das contas externas do Brasil são os ingressos de capital para comprar títulos da dívida pública, muito bem remunerados por altas taxas de juros, ou para adquirir empresas nacionais, que tem dificuldade de operar diante do crédito caro, da ausência de proteção e dos privilégios concedidos aos capitais estrangeiros.

Não obstante, grande parcela do dinheiro que entra como “investimento” sai por meio do pagamento de juros, das crescentes remessas de lucros ao exterior e também via importações de máquinas, equipamentos, tecnologia e insumos. Quem mais se beneficia são as transnacionais de automóveis, telecomunicações, eletricidade, alimentos, bebidas e bancos⁴¹². Além disso, vêm sendo ampliadas as concessões de estruturas públicas para usufruto do setor privado nacional e estrangeiro⁴¹³. Esta política tem sido empregada como se representasse um grande avanço modernizador. Seguindo um caminho oposto ao daqueles países que historicamente buscaram o desenvolvimento das forças produtivas internas e a autonomia no Sistema Internacional, o Brasil cede o controle de portos, estradas, ferrovias, aeroportos, hidrelétricas e termoelétricas para conglomerados privados nacionais e empresas estrangeiras⁴¹⁴.

O discurso da coalizão de poder dominante é liberal e falacioso ao defender a atração de investimentos estrangeiros como uma panaceia. Mas a prática da coalizão de poder dominante é pior: garante que a grande maioria dos recursos utilizados pelas concessionárias privadas seja oriunda do próprio BNDES. Vinte anos depois da “Era dos normais”, o banco

⁴¹² A nova equipe econômica, anunciada em novembro de 2014, já assumiu prometendo manter o tripé e “acalmar” as preocupações do mercado. A coalizão interna de poder do segundo mandato de Dilma parece ainda menos favorável às transformações necessárias do que a do primeiro. Consolidaram-se as bancadas do agronegócio, das empreiteiras, dos bancos, frigoríficos, das mineradoras, da bebida alcoólica, além da evangélica e a da bala. Frei Betto (2015) retrata “a atual composição do Parlamento: mais de 70% de fazendeiros e empresários (da educação, da saúde, industriais, etc); apenas 9% de mulheres (elas são mais da metade da população brasileira); 8,5% de negros (51% dos brasileiros se autodeclararam negros); menos de 3% de jovens (os jovens de 16 a 35 anos representam 40% do eleitorado do Brasil)”.

⁴¹³ O caso mais chamativo foi o leilão do chamado campo de Libra do Pré-Sal, as reservas de petróleo que estão por baixo da camada de sal do oceano Atlântico, descobertas pela Petrobras. Em 2012, sem necessidade real, o patrimônio público foi entregue para exploração da anglo-holandesa Shell, da francesa Total e de duas companhias chinesas.

⁴¹⁴ Vale apontar, ainda, que depois da reeleição, o governo anunciou que a CEF deixará de ser um banco 100% estatal e passará a ter capital aberto, com ações negociadas na Bolsa de Valores. Em outubro de 2013, o Governo Federal aprovou o aumento do limite máximo para a participação estrangeira no BB para 30% do total. Em 2006, Lula havia ampliado o limite de 5,6% para 12,5%; em 2009, o ex-presidente aumentou para 20%. Parlamentares, como o senador Roberto Requião, denunciam que a Embrapa tende a trilhar um caminho similar. Além disso, os cortes orçamentários anunciados para 2015 afetarão em cheio as políticas de financiamento dos bancos públicos. Em janeiro de 2015, a CEF já aumentou as taxas de juros para os empréstimos hipotecários.

público voltou a financiar, com dinheiro do povo, um gigantesco processo de privatização e de desnacionalização da infraestrutura nacional. As maiores empresas do mundo recebem financiamentos especiais de um país subdesenvolvido e pobre.

Os sistemas econômicos nacionais dos países subdesenvolvidos estão reféns de poderosos grupos econômicos. Os Estados estão privatizados e servem à lógica de uma minoria ínfima que controle uma parcela considerável das principais terras, da mineração, do petróleo, das indústrias transformadoras, das redes de distribuição e armazenamento, do sistema bancário e, ainda, dos meios de comunicação. Estes últimos se encarregam do constante trabalho de embrutecimento da chamada opinião pública.

A elite conservadora, de maneira compreensível, se preocupa bastante com o aumento da intervenção, do planejamento e da ação estatal. A reação vem de grandes empresários, latifundiários, banqueiros e donos das grandes redes de comunicação social. Em nome da liberdade, se rebelam contra a democracia. O combate se concentra em torno das medidas governamentais que visam ampliar o poder público sobre a concentração da riqueza por poucos. A busca da manutenção dos privilégios é a raiz da oposição às políticas de nacionalização, ampliação da renda dos trabalhadores, democratização das propriedades e controle estatal sobre as divisas internacionais e o comércio exterior.

Há uma sigla que poderia representar a atual ofensiva dos setores mais conservadores da sociedade sul-americana: ICIA (Inflação, Corrupção, Insegurança e Autoritarismo). Este termo condensa as bandeiras de luta das elites reacionárias, historicamente privilegiadas, contra os avanços progressistas e democratizantes promovidos pela maioria dos governos da região. No entanto, chama a atenção que o grau de “sensibilidade” destas quatro variáveis tem uma forte relação com dois agentes principais: 1) os grandes conglomerados industriais, bancários e comerciais controlados exatamente pela classe alta e pelo capital estrangeiro; e 2) os meios de comunicação hegemônicos, que também estão sob o controle das elites locais e das transnacionais do setor.

Note-se que cada um destes dois agentes influi de maneira decisiva para aumentar ou diminuir a “gravidade” dos quatro problemas. Os grupos econômicos, na medida em que monopolizam imensas faixas de mercado, desempenham um papel central na determinação do preço final dos produtos. Além disso, por meio da especulação, é possível gerar o desaparecimento, a escassez e o conseqüente aumento dos preços. Esta receita para gerar o caos ajudou a derrubar o governo de Salvador Allende, no Chile, em 1973, como recorda

Moniz Bandeira (2008b). A falta de produtos nas prateleiras dos supermercados e o encarecimento de bens básicos (como leite, açúcar, arroz, farinha, papel higiênico e absorvente) promoveram a insatisfação social e reduziram a popularidade do governo. É algo parecido ao que está ocorrendo, em diferentes graus, em países como Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina.

Por outro lado, de forma complementar, os elementos desestabilizadores resistem aos controles públicos que tentam atuar contra as posturas anti-sociais. Os grandes conglomerados da mídia acusam governos intervencionistas de “autoritários” e arremetem contra a ação do Estado sobre as taxas de lucro, as taxas de juros, as taxas de câmbio, o acesso a dólares e a melhora das condições de vida dos trabalhadores. O argumento central gira em torno da defesa do “livre-mercado”, que serve de tela de proteção para a atuação de grupos econômicos poderosos sobre e contra o conjunto da sociedade.

Os oligopólios de informação funcionam como caixas de ressonância da “corrupção” e da “insegurança”, supostamente surgidas ou ampliadas com os novos governos. No campo da política de segurança pública, a campanha inclui a proposta de redução da maioria penal e a ampliação da truculência policial como solução para os problemas da criminalidade. O quadrado “inflação-corrupção-insegurança-autoritarismo” se converte em denúncias e provas da inviabilidade dos governos progressistas. Os meios de comunicação não respeitam a liberdade de expressão, mas autodenominam-se defensores das liberdades individuais, guardiões da justiça e dos direitos civis.

Respondendo a seus inconfessáveis interesses econômicos, os conglomerados comunicacionais denunciam a existência de uma “inflação galopante”, a “maior corrupção da história”, o “autoritarismo crescente” e a “insuportável insegurança”. Os maiores alvos são os governos de Argentina, Venezuela, Bolívia e Equador. Lembremos que no Paraguai, em 2012, houve um golpe de Estado amplamente respaldado pela grande mídia local e internacional. No Brasil, as hesitações e as crescentes concessões do governo de Dilma Rousseff para os grandes grupos econômicos nacionais e internacionais mantiveram uma paz aparente, quebrada, agora, no chamado “terceiro turno” das eleições.

É possível perguntar o quanto um governo pode controlar a inflação, a insegurança e a corrupção em economias tão concentradas e com níveis tão elevados de supremacia

estrangeira⁴¹⁵. Com especulação se gera inflação e, seguindo as receitas ortodoxas, se jogam as taxas de juros para cima, como forma de locupletar o sistema financeiro. Com ações conspiratórias se aumenta a violência a níveis “intoleráveis”⁴¹⁶. Com denúncias em programas de TV, rádios, revistas e jornais se apresenta um clima de corrupção generalizada. E as ações interventoras do Estado para enfrentar as reais causas da inflação (os monopólios privados), a corrupção e a insegurança (em certa medida, heranças do neoliberalismo), são taxadas de autoritarismo.

Portanto, até que ponto os níveis de medição das quatro variáveis respondem à influência dos meios de comunicação? E em que medida a percepção das pessoas sobre esses problemas pode estar sendo dirigida pelos monopólios de mídia? As respostas, em nossa perspectiva, conduzem a outra interrogação: Existirão maneiras de avançar com processos progressistas, populares e democratizantes, sem a implosão de oligopólios privados das comunicações, dos bancos e da produção? Pois, embora a combinação desses quatro fatores, que chamamos ICIA, seja etérea e teatral, sua insistente utilização tem imposto constrangimentos e gerado freios consideráveis aos processos de mudança propostos pelos novos governos.

A destruição destes oligopólios privados – econômicos e dos meios de comunicação – parece essencial e gera pavor nas elites e no capital estrangeiro. Por essa razão os seus defensores são tão críticos a qualquer tentativa de ampliar o controle do poder público, do Estado, sobre essas estruturas. Quanto mais cedo os governos progressistas tenham a consciência da gravidade desse quadro, e quanto antes adotem medidas democratizantes, maior a sua chance de êxito. Por outro lado, continuar financiando esses grupos com enormes e crescentes quantidades de dinheiro público não parece contribuir para encaminhar soluções.

⁴¹⁵ De acordo com a CEPAL (Op.cit., p.25), “el acervo de IED del Brasil en 2013, con un valor del 33% del PIB, está ligeramente por debajo del promedio del 35% de la región, pero es 50% superior al de 2005 y mucho mayor que la cifra de otros grandes países en desarrollo. La Federación de Rusia, la India y China tienen acervos mucho más pequeños, del 25%, 12% y 10% del PIB, respectivamente”.

⁴¹⁶ Também devem ser seriamente consideradas as possibilidades de ações cirúrgicas por parte de grupos internacionais, financiados pelo governo dos Estados Unidos, com a finalidade de provocar desestabilização política interna ou de justificar intervenções militares. Em janeiro de 2015, duas operações podem ter sido funcionais para aumentar o medo e o ódio a grupos islâmicos, justificando a chamada “Guerra ao terror”. Tratam-se dos assassinatos de jornalistas da revista francesa *Charlie Hebdo* e da eliminação do procurador federal argentino Alberto Nisman, que comprovadamente agia em associação com a Embaixada estadunidense em Buenos Aires e com o serviço secreto de Israel. Esta última morte também cumpre a finalidade de tentar incriminar o governo de Cristina Kirchner. Outro acontecimento instigante foi o assassinato do político Boris Nemtsov – opositor de Vladimir Putin – em Moscou, em fevereiro de 2015. Os falecidos são automaticamente elevados a líderes da oposição e proclamados como porta estandartes da democracia e da liberdade, combatentes contra a corrupção e o autoritarismo.

Voltando a tratar do caso brasileiro, o Estado está cada vez mais privatizado. Por isso, Guimarães (2014) frisa que, “ao falar de fortalecimento do Estado brasileiro, o que se deve ter como objetivo é a sua desprivatização, é a sua transformação em instrumento de progresso material e espiritual para a maioria da população brasileira, para que deixe de ser um instrumento de preservação dos privilégios e da hegemonia das classes tradicionais”. Barbosa Lima Sobrinho (1981, p.45) também é taxativo ao afirmar que um país não pode desenvolver-se efetivamente, ou seja, de forma soberana, se está subordinado a ordens que vêm do exterior ou se obedece à lógica dos grandes centros financeiros internacionais. Em um texto que tem, pelo menos, 50 anos, o autor apresenta ideias que servem para a situação atual do Brasil: “emprestar dinheiro nosso a empresas de capital estrangeiro ou entregar-lhes a distribuição da eletricidade que produzimos são manifestações de servilismo ou provas de que ainda não nos libertamos do gosto pelas senzalas”.

Os volumosos financiamentos do magnânimo BNDES muito bem poderiam promover uma industrialização soberana, com empresas estatais ou de capital privado nacional de porte pequeno e médio. Ao invés disso, o dinheiro público foi utilizado para fortalecer poucos grupos econômicos em setores estratégicos como siderurgia, petroquímica, indústria láctea, comunicações, celulose e bancos, entre outros. Agora, esses conglomerados disputam a liderança dos mercados da região e do mundo. O caso das empreiteiras é igualmente negativo⁴¹⁷. Ao mesmo tempo, vem ocorrendo a ampliação da concentração fundiária e a paralisação da reforma agrária⁴¹⁸. Consolidam-se os conglomerados das telecomunicações de Norte a Sul, com respaldo governo.

Desde a perspectiva do nacionalismo econômico e do realismo político, a situação atual é muito desfavorável e o binômio se vê distante. O Brasil foi um dos países que mais cresceu entre 1930 e 1980, superando sua lastimável condição de fazenda arcaica e

⁴¹⁷ Com um esquema bastante organizado, que contou com o respaldo de parlamentares, ministros e políticos subornados, as construtoras do chamado “Clube do bilhão” tomaram de assalto a Petrobras, assim como outras estruturas estatais. Centenas de obras passaram a ter como característica central a grande elasticidade de prazos e os famosos aditivos contratuais, elevando o valor das construções em escalas inéditas de roubo do patrimônio público. A situação da Petrobras está sendo investigada pela operação Lava Jato. A “solução” proposta pelo governo para solucionar os graves problemas de caixa das empresas é conceder novos empréstimos do BNDES e do Banco do Brasil. No campo político, ao invés de enfrentar o problema – que envolve o âmago do PT – a postura governamental tem buscado associar a operação Lava Jato com uma suposta tentativa de desprestigiar a Petrobras com a finalidade de privatizá-la. Uma das saídas poderia ser a criação de uma empresa estatal de construção.

⁴¹⁸ De acordo com o Instituto Nacional da Reforma Agrária (INCRA), houve mais áreas incorporadas para a reforma agrária no governo Fernando Henrique do que no governo atual. Além disso, com Dilma, o número de família assentadas foi quase três vezes menor (67,8 mil famílias contra 25,1 mil).

consolidando um poderoso parque industrial, moderno e pujante⁴¹⁹. Apesar da péssima distribuição de renda entre as classes sociais e entre as regiões do país, potencializadas pelo desenvolvimentismo-associado e pela ditadura militar, a criatividade e o engenho nacionais possibilitaram a produção de tecnologias próprias, turbinas, motores, aviões, medicamentos e bens de alto valor agregado. Em outros países da região igualmente há inúmeras iniciativas prósperas, que foram abortadas nos anos 1990 sem terem sido plenamente retomadas nos anos 2000.

O caminho da autonomia, do desenvolvimento e da integração regional depende de projetos soberanos, pautados na fortaleza das empresas estatais, das universidades públicas, dos setores industriais nacionais e dos trabalhadores organizados. Só as multinacionais não garantirão a pesquisa, o desenvolvimento tecnológico e a prosperidade de nossos países. Pelo contrário, ao atuarem soltas, entorpecerão o processo. O controle oligopólico privado, seja nacional ou estrangeiro, asfixia a Economia nacional e entrava a integração regional.

Hoje em dia, os temas centrais da pauta política no Brasil são essencialmente conservadores e sequer tangenciam assuntos tão cruciais como reforma agrária e controle sobre o agronegócio; auditoria da dívida pública; suspensão e revisão das concessões de estruturas públicas para usufruto de particulares nacionais ou estrangeiros; fim da ditadura dos meios de comunicação por parte de conglomerados familiares; suspensão do incentivo aos “campeões nacionais” via financiamentos públicos para oligopólios privados (construção civil, alimentos, bancos, siderurgia, etc.); interrupção dos financiamentos benevolentes do BNDES para grandes empresas transnacionais instaladas no Brasil; estatização e criação de empresas estatais nos setores estratégicos da economia; controle protecionista da taxa de câmbio; redução das taxas de juros; entre outras medidas que são essenciais para que o país cresça, se democratize, lidere o processo de integração e se firme no cenário internacional.

De tão longe da realidade atual, a agenda do parágrafo anterior, elementar para a edificação de um projeto de desenvolvimento interno e de autonomia externa, soa excêntrica e alucinada. No mundo real de Pindorama, a nova ministra de Agricultura é a senadora Kátia Abreu; os exemplos de processos de auditoria da dívida pública, realizados no Equador e na Argentina, são rotundamente ignorados; as experiências de leis de democratização dos meios

⁴¹⁹ Darc Costa (2007) recorda que “Este projeto foi profundamente exitoso – tirou o Brasil da 50ª posição em produção de bens brutos no mundo para a oitava. Em 1980, o Brasil era o oitavo produtor industrial do mundo. O Brasil teve uma posição ascendente progressiva durante os 50 anos, que vão de 1930 a 1980”.

de comunicação, adotadas em países vizinhos, como Argentina, Equador, Venezuela e Uruguai, são menosprezadas⁴²⁰. O BNDES libera financiamentos milionários para conglomerados estrangeiros expandirem seus oligopólios e ampliar a drenagem de recursos brasileiros para o exterior.

Assim, depois de esboçar um princípio de reação no segundo governo Lula, o Brasil ainda está longe de consolidar seu Sistema Econômico Nacional, conforme proposto por Celso Furtado (1975), há quarenta anos. Este sistema, essencial para avançar com o “binômio” e para consolidar uma “vontade estratégica”, deveria cumprir com três condições indispensáveis: 1) a criação e o fortalecimento dos “centros endógenos de decisão”, capazes de garantir à sociedade brasileira o poder de ordenar o processo de desenvolvimento em função de suas próprias prioridades; 2) que esse processo seja acompanhado por uma crescente homogeneização da sociedade, abrindo caminho para a plena realização do potencial cultural nacional; e 3) que a ideia de “formação” seja convertida em “vontade coletiva” e em um poderoso projeto político capaz de transformar a agenda de prioridades nacionais.

As eleições presidenciais de 2014, vencidas novamente por Dilma Rousseff, despacham o risco de abandonar de forma fulminante a política externa brasileira de priorização da integração regional, mas mantém o ferrolho conservador contrário ao desenvolvimento econômico soberano. Em teoria, renovam-se por quatro anos as possibilidades de avançar no processo de construção do binômio. Na prática, nota-se claramente a opção por ações que continuarão impedindo a sua aplicação. Mas o impacto desta alternativa não se limita ao Brasil. O conservadorismo da política econômica brasileira, associado a uma política externa morna, terá reflexos diretos sobre a vizinhança, especialmente na Argentina, no Paraguai, na Venezuela e no Uruguai.

A terceira onda da integração repousa em banho-maria e, dificilmente, avançará muito mais com o atual governo brasileiro. Vimos que as instituições regionais atuais não são suficientes para empurrar nem para manter o ritmo anterior. O tsunami conservador, agora, tem como meta varrer os governos progressistas da região. Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela seguem, na medida do possível, dinamizando o processo. E o Brasil, que tem as

⁴²⁰ Em 2005, foi criada a TELESUL, uma rede de televisão multi-estatal, com o lema “Nosso norte é o sul”. O canal exibe diariamente uma ampla programação com informativos, debates e documentários. Atualmente a propriedade é compartilhada entre os governos de sete países: Argentina, Bolívia, Cuba, Equador, Nicarágua, Uruguai e Venezuela. Em 2007, o governador Roberto Requião anunciou uma parceria da TV Educativa do Paraná com a TELESUL. O plano incluiu intercâmbios na transmissão de programações entre os dois canais. O Brasil continua tangenciando o projeto.

condições para liderar o processo, na prática, não demonstra possuir a convicção de que a integração da América do Sul é estratégica. O momento é de extrema dificuldade para a integração, de pressão por mais TLCs e de avanço da China. A interpretação da conjuntura permite sugerir que o melhor dos cenários seria uma contenção do retrocesso, ganhando tempo e acumulando forças para uma nova rodada em busca do binômio perdido.

Súmula do Capítulo 5

Neste capítulo, tratamos, detalhadamente, das assimetrias regionais. Estas não são consequência de ações recentes, tendo sido formadas ao longo de séculos. Além disso, as assimetrias são de distintos tipos. Em sua unidade e diversidade, a América do Sul é um lugar de assimetrias. Devido às dimensões do Brasil, há uma tendência equivocada a atribuir ao país uma vantagem que ele não possui em diversos quesitos. Além disso, vimos que muitas das assimetrias econômicas regionais não estão aumentando, mas sim diminuindo. Analisamos cinco grandes preocupações com relação à liderança brasileira, todas justificáveis, mas exageradas por atribuir ao Brasil um papel que ele não exerce.

Por fim, como se todos os obstáculos e dificuldades inerentes à integração regional não fossem suficientes, desde o final dos anos 2000, quatro acontecimentos vem contribuindo para diminuir a intensidade do processo. Tratam-se da ofensiva dos Estados Unidos, por meio de Tratados de Livre Comércio (TLC); da consolidação da China como um dos principais parceiros da região; da recente queda dos preços internacionais das *commodities*; e da saída de cena dos três principais líderes políticos propulsores do movimento integracionista.

Conclusões

“A questão que se coloca para nós é a seguinte: haverá um polo de poder também aqui na América do Sul? Ou seremos meros satélites de um bloco comandado por Washington? Ao Brasil cabe trabalhar com persistência, calma e cabeça fria para que, ao longo dos próximos anos, a América do Sul – ou a maior parte dela – se constitua em um polo coeso, dinâmico e independente”
Paulo Nogueira Batista Jr.

Esta Tese partiu da ideia da consolidação e da prevalência de um Sistema Internacional hierárquico, expansivo e em permanente mudança desde o século XV. A hierarquia está associada à presença de um centro, de uma semiperiferia e de uma periferia. A expansão do sistema é intrínseca à sua existência, que surge, cresce e se alimenta da incessante compulsão das unidades nacionais por acumular poder e riqueza. Por fim, as transformações dentro do sistema dependem de variáveis como as capacidades materiais e simbólicas das unidades nacionais semi-periféricas para contestar o centro, assim como das oportunidades ou possibilidades de movimento relativo.

Dito isto, podemos afirmar que se identifica, nos estertores do século XX e nas primeiras fagulhas do século XXI, a aproximação de outra fase de mutação profunda dentro do Sistema. O cenário é de visível avanço para a consolidação de uma condição de multipolaridade, ainda que perdure a posição dos Estados Unidos como centro e potência hegemônica. Ou seja, os movimentos turbulentos do Sistema Internacional durante os últimos anos estariam abrindo novas oportunidades para que os países periféricos se organizem conjuntamente na busca por maiores possibilidades de desenvolvimento de suas forças produtivas, no âmbito interno, e por melhores projeções no cenário mundial, no âmbito externo.

A nova conjuntura revela, ainda, que a América do Sul desponta como um possível polo de poder e que o Brasil cumpre, tanto política, como social e economicamente, uma importante função neste processo. Devido ao fato de possuir os atributos considerados fundamentais para contestar o centro e aspirar melhores posições dentro do Sistema – território, produção, população e localização, entre outros – o Brasil desponta como ator de relevo e como líder potencial do processo de integração da América do Sul.

No entanto, vimos que a integração poderá assumir caminhos bastante distintos, correndo o risco, inclusive, de reproduzir a lógica hierárquica do Sistema dentro da região. Ou seja, estão as opções de uma integração autonomizante ou de uma integração onerosa para a maioria dos vizinhos. Atualmente, na América do Sul, de forma concomitante, ocorrem dois

tipos de integração que, no limite, se contrapõe. É crucial identificar esta dualidade. Aqueles que denunciam o Brasil de estar aproveitando-se do processo de integração regional, apesar de bem intencionados, devem enxergar as profundas mudanças posteriores a 2003 e, especialmente, depois de 2006. Ao mesmo tempo, está o risco de celebrar os avanços e transformações com um contentamento tão exagerado que impeça de perceber os problemas antigos e novos, sobretudo depois de 2010. De forma recorrente, haverá o risco de, sobretudo o Brasil, reproduzir a lógica hierárquica do Sistema dentro da região. Sempre estará presente a opção entre uma integração integradora, que encarne o projeto autonomizante, e uma integração desintegradora, que amplie a subordinação. E a desintegração poderá vir como resultado tanto de um TLC com os Estados Unidos como de um MERCOSUL assimétrico.

Há uma força de atração e, ao mesmo tempo, uma aceitação majoritária da liderança brasileira como articuladora de uma associação de Estados nacionais que potencialize as capacidades de poder de cada um deles. A análise do processo integracionista durante os anos 2000 nos conduz a reconhecer a existência de grandes desafios para que o Brasil exerça a função de líder. No campo interno, o imbróglie reside em um posicionamento ambivalente e ensaboadado da elite, que demonstra profunda falta de compreensão de que a América do Sul é estratégica. No campo externo, vigora uma constante campanha de conspiração e hostilidade contra a liderança brasileira.

A postura dúbia da elite brasileira vem gerando alguns embaraços e fricções no avanço das iniciativas integradoras. Longe de tentar padronizar comportamentos e de buscar instituir um suposto papel histórico da burguesia periférica, interpretamos que, em alguns momentos determinados, pode convir às elites locais associar-se ou subordinar-se às economias centrais. Tudo depende, na melhor das hipóteses, de sua noção patriótica e, na pior, de quanto ganharão de dinheiro. Por isso, o esforço a ser feito pelo Estado líder do processo de integração equivale a um malabarismo: atrair os interesses do empresariado para a América do Sul, mas evitar a expansão voraz de capitais brasileiros sobre a economia da região. Que esta expansão ocorra por própria conta, é outra questão. De fato, a imensa maioria das empresas brasileiras que atuam no exterior não conta com qualquer apoio do governo.

Além disso, não se trata de uma atuação teatral com bonecos. Há Estados, elites, povos e coalizões de poder nos demais países, que igualmente atuam para defender os seus próprios interesses, atraindo ou repelindo parcerias com este ou com aquele país. Para os pequenos países sul-americanos, com mercados internos restritos, existem poucas alternativas além de

exportar a limitada lista de bens primários que produzem. Existem pouquíssimas alternativas além da integração ou da associação com outros Estados. Por que esses países prefeririam se aproximar do Brasil e não dos Estados Unidos, da União Europeia, da China ou da Índia?

Os pequenos Estados, com mercados internos diminutos, para continuarem existindo, precisam desesperadamente exportar. Necessitam vender o que quer que seja para quem quer que seja. Requerem dólares para importar tudo que não produzem internamente. Precisam de máquinas, medicamentos, alimentos, bens de consumo básicos e energia. Por isso, lutam de forma encarniçada para exportar soja, gergelim, ovas de peixes, chapéus ou sêmen de ovinos.

Inclusive por isso, também no campo externo, há grandes obstáculos. Estão vinculados à campanha de desmoralização do papel brasileiro e da apresentação do país como uma ameaça aos vizinhos. E dizem respeito ao trabalho incessante para dinamitar a aproximação entre o Brasil e a Argentina, que formam o principal pilar da unidade sul-americana. Neste sentido, a recente incorporação da Venezuela ao MERCOSUL reforça o imenso potencial do bloco e sugere a formação de um eixo ABV. Outro obstáculo externo se trata da marcada ingerência dos Estados Unidos na dinâmica da região, acompanhada, no período recente, pela presença da China.

Em detalhe, vimos que existe um roteiro de raciocínios e conclusões genéricas, que termina conduzindo as análises sobre a integração da América do Sul até hipotéticos becos sem saída. Apontamos algumas grandes e justificáveis preocupações que prevalecem nas análises sobre as assimetrias econômicas regionais, com a finalidade de contestar confabulações que, em essência, conspiram contra a integração e fortalecem o discurso das grandes potências, ao atribuir ao Brasil um papel que ele não exerce.

Muitas das assimetrias econômicas regionais não estão aumentando, mas sim diminuindo, o que, entre outras constatações, mitiga a ideia de um suposto expansionismo brasileiro. Resumidamente, há assimetria, mas não existe aumento do peso do Brasil sobre as economias vizinhas. Existe diminuição do peso. Outro aspecto relevante são o arsenal, os contingentes e os gastos militares brasileiros com relação ao PIB, que são relativamente menores aos de diversos vizinhos. Analisamos, ainda, o comércio regional e notamos que as assimetrias comerciais do Brasil com a América do Sul vêm diminuindo. Não afirmamos que o atual saldo brasileiro seja desprezível. No entanto, buscamos desmistificar a imagem equivocada de que a brecha esteja crescendo. O Brasil jamais importou tanto da Colômbia, do

Equador, do Paraguai, do Peru e do Uruguai. E as assimetrias com Argentina, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela são as menores dos últimos 12 anos.

Quando o tema é a divisão regional da produção, comprovamos que mais de 75% das exportações brasileiras para a América do Sul foram de produtos manufaturados. No entanto, grande parte destes, contém pouco valor agregado. O que não se sabe, porque não se divulga, é que das importações brasileiras realizadas nos demais países sul-americanos 60% também são manufaturados e apenas 33% são primários. Certamente, grande parte dos manufaturados também contém pouco valor agregado.

Por um lado, o comércio, quando livre e solto, pode potencializar assimetrias. Por outro lado, quando é organizado e planejado, pode transcender a perspectiva mercantil. A superação do labirinto do subdesenvolvimento não será a industrialização completa e similar de todos os países sul-americanos. Ao contrário do que geralmente se sugere, a saída passará por intensificar a divisão regional da produção. Ampliá-la e aprofundá-la. Mas não por meio da especialização dos países por setor produtivo, uns dedicando-se à indústria e outros à agricultura, por exemplo.

Também há grande falatório com relação ao IDE brasileiro na região. Notamos que a lista de destinos do IDE do Brasil contém 47 países. Entre os 10 primeiros, que concentram 87,8% do total dos recursos, há um sul-americano. Quem aparece é a Argentina, em 10º lugar, com 2,4% do total. A América do Sul em seu conjunto chega aos 6,3%, com fortes tendências decrescentes. O percentual do IDE do Brasil dirigido para a região alcança atualmente menos da metade do que representou em 2001. Apesar da marcada presença de grandes empresas em algumas economias – como a paraguaia, a argentina e a uruguaia –, os capitais brasileiros não lideram nenhuma lista e não são os maiores em nenhum vizinho, nem em fluxo e nem em estoque. Pode-se afirmar, inclusive, que o IDE do Brasil, lamentavelmente, não prioriza a América do Sul.

Com relação ao papel BNDES, podemos dizer que é limitadíssimo e tem pouco impacto sobre a integração regional. O terceiro maior banco de desenvolvimento do mundo, com mais de US\$ 300 bilhões em ativos, só financia cerca de 10% do montante de recursos utilizados por empresas brasileiras para atuar no mundo. O chamado BNDES-Exim tem baixo impacto como instrumento promotor das exportações brasileiras para o continente sul-americano, tendo alguma influência somente no comércio com Argentina e Venezuela. Além disso, o total de exportações brasileiras vem crescendo a um ritmo muito mais acelerado do

que os financiamentos do BNDES-Exim. Em 2005, 5% das vendas totais brasileiras para o mundo foram estimuladas com créditos do banco. Em 2013, esta participação foi de somente 2,9%.

Ao mesmo tempo, o peso dos desembolsos do BNDES-Exim nos desembolsos totais do banco vem em franca queda depois de 2005, alcançando 8,7% do total, em 2013, o menor valor dos últimos dez anos. Geralmente se anuncia que o banco multiplicou por 3,9 os financiamentos pós-embarque para obras de infraestrutura na América do Sul, sem dizer que, no mesmo período, os desembolsos totais do BNDES foram ampliados em 5,4 vezes. Outra constatação é que os recursos liberados para obras nos países vizinhos representavam 76% dos financiamentos totais concedidos para a construção em 2004. Nos últimos três anos, chegaram a 47%.

Mas, além disso, apesar de reconhecermos a importância do papel do BNDES, o avanço da integração da América do Sul deve conduzir à ativação de mecanismos conjuntos de financiamento. Como se trata de um banco de desenvolvimento nacional, as iniciativas impulsionadas com recursos do BNDES dificilmente deixarão de ser tímidas e, ainda assim, de gerar preocupações por parte dos demais países. Neste caso, o comportamento do Brasil tem sido pouco hábil ao estimular ou permitir determinadas ações por parte de empresas privadas, e também estatais, dentro da região. O caminho conjunto sugere que as soluções devam passar pela potencialização do FOCEM, do FLAR, do SML e da CAF, além da ativação do Banco do Sul, no âmbito da construção de uma nova arquitetura financeira regional.

Por fim, consideramos que atualmente o Brasil não está aplicando políticas de busca pelo binômio Desenvolvimento-Autonomia. A preocupação central da coalizão de poder não parece ser com a Economia Nacional, o desenvolvimento das forças produtivas internas ou uma maior autonomia no campo internacional. Até 2012, a proposta governamental carregava uma vaga ideia de crescimento com transferência de renda. De fato, pode-se afirmar que foi promovida a melhoria dos indicadores sociais e a ampliação das oportunidades dos mais pobres via ações paliativas de transferência dos recursos financeiros oriundos de um crescente processo de desnacionalização da economia brasileira. Esta estratégia é insustentável ao longo do tempo.

Prevalece e se amplia a desconexão entre o modelo de desenvolvimento e o modelo de inserção. Evidencia-se a ausência de um Projeto Nacional. Sem esse plano de voo,

evidentemente, tampouco se vislumbrará algo que se assemelhe a um Projeto de Integração por parte do Brasil. Em nossa interpretação, há inúmeros avanços desde 2003 e, especialmente, entre 2007 e 2010, quando o governo brasileiro optou por uma política econômica progressista. As conquistas atuais da UNASUL, de um novo MERCOSUL e da redução de assimetrias são frutos deste breve lapso. São os resultados de uma mudança que superou a retórica e se fez real. Porém, desde 2012, a política econômica interna coíbe a política externa e já corre o risco de torná-la incoerente e inconsistente.

Por isso, consideramos que a terceira onda da integração repousa em banho-maria. Dificilmente poderá continuar avançando na mesma toada, caso se consolide a postura liberal do governo brasileiro no campo econômico. Vimos que as atuais instituições regionais não são suficientes para empurrar nem para manter o ritmo anterior. O *tsunami* conservador, agora, parece ter como meta primordial varrer os governos progressistas da região, sobretudo em países como Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela.

O Brasil, que em teoria tem as condições para liderar a integração, graças à vacilação da elite tupiniquim, na prática, tem dificuldades para assumir a América do Sul como uma região estratégica para o seu desenvolvimento e autonomia. O momento atual é de dificuldades, de estancamento de alguns projetos, de pressão por mais TLCs e de avanço da China. A conjuntura sugere que o melhor dos cenários seria uma contenção do retrocesso, ganhando tempo e acumulando forças para uma nova rodada em busca do binômio perdido.

Por fim, notemos algo: esta Tese contém 19 seções, distribuídas em cinco capítulos. Ao longo das 18 primeiras partes optamos por priorizar uma análise sistêmica, de tipo estrutural. Somente na última seção, distanciando-nos parcialmente da metodologia utilizada no restante do trabalho, nos detivemos em questões de caráter mais conjuntural. A impressão majoritária dos membros da banca da defesa ressalta que a 19ª seção, a última, sofreu forte impacto do denominado “efeito Levy”, que nos últimos meses intensificou a guinada conservadora do governo de Dilma – desvio iniciado com o leilão de Libra, em 2012.

Portanto, a melhor forma de terminar este trabalho é reafirmar que, apesar do atual cenário de aparente estancamento, defendemos a existência de componentes históricos, geográficos, políticos e antropológicos que podem servir de alavanca para impulsionar o processo de integração da América do Sul sob a liderança do Brasil. Mas, para exercer o papel de líder, a economia brasileira precisa retomar soberanamente os trilhos do seu crescimento e, ao mesmo tempo, ampliar os investimentos e os financiamentos nos países vizinhos, por meio

das importações, de empréstimos subsidiados ou da aplicação direta de recursos a fundo perdido.

O principal atributo desta liderança é a capacidade de representar, ao máximo possível, os interesses do conjunto dos vizinhos. Os avanços só virão na medida em que cada país sul-americano sinta que está se beneficiando do processo de integração e que este não se trata de nenhuma ação expansionista brasileira. Oxalá a vontade estratégica do Brasil de construir a América do Sul, executada por uma elite pensante cada vez mais vinculada ao povo, seja maior do que todos os imensos desafios desta gigantesca empreitada.

Referências Bibliográficas

- ALÉM, Ana Claudia & CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, V. 12, n. 24, p. 43-76, Dez. 2005.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de (2014). Integração regional e políticas comerciais na América Latina. **Revista Sapientia**, edição 18, ano 3, junho/julho 2014.
- AMARAL, Roberto (2014). O Brasil, a América do Sul e a integração regional. **Carta Capital**. 23/04/2014. <http://www.cartacapital.com.br/internacional/o-brasil-a-america-do-sul-e-a-integracao-regional-8749.html>
- AMORIM, Celso (2007). **A diplomacia multilateral do Brasil** – um tributo a Rui Barbosa. Brasília: FUNAG.
- _____ (2009). Apresentação especial no **VI Curso para Diplomatas Sul-Americanos**. Fundação Alexandre de Gusmão / Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
- _____ (2014). Início de uma Política Externa Ativa e Altiva. In: Maringoni, Gilberto; Schutte, Giorgio Romano; Berron, Gonzalo (Orgs). **2003-2013: uma nova política externa**. Tubarão: Editora Copiart.
- ARAÚJO, Rafael (2011). A presença do Brasil na América do Sul: integração regional e política externa brasileira em debate. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História** – ANPUH, São Paulo, julho de 2011.
- ARGUMEDO, Alcira (1993). **Los silencios y las voces en América Latina**: Notas sobre el pensamiento nacional y popular. Ediciones del Pensamiento Emancipador.
- ARRIGHI, Giovanni (1994). **O Longo Século XX**. São Paulo: Contraponto-UNESP
- ATTUCH, Leonardo (2003). **Saddam, o amigo do Brasil**. Editora Qualitymark: São Paulo.
- BALASSA, Béla (1961). **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Livraria Clássica Editora.

- BALDIVIESO, Valentín Abecia (1986). **Las relaciones internacionales en la historia de Bolivia**. Tomo III. Editorial Los Amigos del Libro, Cochabamba.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz (2003). Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos. In: **El futuro de la integración regional**. Nueva Sociedad, 186, Julio/Agosto de 2003.
- _____ (2005). O Brasil e a América do Sul. **Tendências e debates**. Folha de São Paulo, 22 de maio de 2005. www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2205200509.htm
- _____ (2008). O Brasil como potência regional e a importância da América do Sul na sua política exterior. **Revista Temas & Matizes MERCOSUL** - Nº 14 – segundo semestre de 2008.
- _____ (2008b). Fórmula para o caos: a derrubada de Salvador Allende (1970-1973). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- _____ (2009). **Formação do Império Americano**: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- BARBOSA, Rubens Antonio (1996). O Brasil e a integração regional: a Alalc e a Aladi (1960-1990). In: Albuquerque, J.A.G. (org). **Diplomacia para o desenvolvimento**. Sessenta anos de política externa brasileira. V.2. NUPRI. São Paulo.
- BARBOSA, Alexandre de Freitas (2011). China e América Latina na Nova Divisão Internacional do Trabalho. In: LEÃO et al (2011). A China na nova configuração global. Brasília: IPEA.
- BARNABÉ, Israel Roberto (2013). Do ABC ao ABV: o eixo Argentina, Brasil e Venezuela na integração da América do Sul. In: SARTI, Ingrid *et al.* **XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário MERCOSUL** – FoMerco. Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI.
- BARRACLOUGH, Geoffrey (1976). **Introdução à História Contemporânea**. Zahar Editores: Rio de Janeiro.

- BARROS, Luiz Eduardo Pinto (2012). O aproveitamento energético do Rio Paraná: as divergências entre Brasil, Paraguai e Argentina (1962-1979). **1º Seminário Nacional de Pós-Graduação em Relações Internacionais**.
- BARROS, Pedro Silva (2014). Venezuela: a OEA, a UNASUL e a política externa brasileira. **Carta Maior**. <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Venezuela-a-OEA-a-Unasul-e-a-politica-externa-brasileira/6/30638>
- BARROS, Pedro Silva & RAMOS, Felipe S. (2013). O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). **Revista IMEA**, Vol. 1, Num. 2, p. 7-20, 2013.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth (2012). A economia política da integração da América do Sul no mundo pós-crise. **Observatório da Economia Global**, Textos avulsos, nº 10, abril 2012.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira (2007). A América do Sul em Movimento. In: **I Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**, Rio de Janeiro, de julho de 2006. Brasília: FUNAG.
- BÉJAR, Alejandro Alvarez (2013). Integración Económica, Cambio Estructural y Dependencia Energética de México con América del Norte. Vol. 1, **Revista IMEA**, nº2, p. 62-72.
- BELGRANO, Manuel (1963) **Escritos Económicos**. Buenos Aires, Circulo Militar.
- BETTO, Frei (2015). Reforma política já! **Brasil de Fato**, 20/01/2015.
- BIANCARELI, André Martins (2008). Inserção externa e financiamento: notas sobre padrões regionais e iniciativas para a integração na América do Sul. In: **Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento**. (Org.). Cadernos do Desenvolvimento. 5ª ed. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado, p. 127-177.
- BID (2002). **Relatório 2003**. Progresso Econômico e Social na América Latina. “Além das Fronteiras: O Novo Regionalismo na América Latina”. Banco Interamericano de Desenvolvimento, Washington, D.C.

BIONDI, Aloysio (1999). Os anos FHC e a morte da alma nacional. **Revista Bundas**, em 7 de agosto.

_____ (2001). **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

BLANCO, José Joaquín. **Se llamaba Vasconcelos**. Una evocación crítica, México, FCE, 1996.

BNDES (2012). Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Taller de Promoción del Apoyo Financiero** a la Elaboración de Estudios de Factibilidad y Proyectos relacionados a la API, marzo.

_____ (2014). **O desempenho do BNDES**. Exposição do presidente do banco à Comissão de Assuntos Econômicos e à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Brasília, 25 de março de 2014.

BRASIL (1964). **Ato Institucional nº 1**, de 9 de abril de 1964. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos.

_____ (2008). **Seleção de discursos** / Presidente Itamar Franco. - Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.

_____ (2012). **Política Nacional de Defesa** / Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa. Brasília.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos (2010). As três interpretações da Dependência. **Perspectivas**, São Paulo, v. 38, p. 17-48, jul./dez.

_____ (2014). Meu voto em Dilma. **Carta Capital**, 14 de setembro de 2014. <http://www.bresserpereira.org.br/articles/2014/35-Voto-em-Dilma.pdf>

BROZOSKI, Fernanda (2011). Proyecto ALBA de integración regional: potencialidades, desafíos y avances. Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (**AEDA**).

_____ (2013). A revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no Sistema Internacional. Dissertação de Mestrado, **Instituto de Economia**, PEPI-UFRJ.

- BUENO, Clodoaldo (2012). O Brasil e o Integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-americana. In: **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG.
- BUKHARIN, Nicolai (1963). **O imperialismo e a economia mundial**. Editora Melso Soc. Anônima, Rio de Janeiro.
- CADEMARTORI, José (1968). **La economía chilena**. Un enfoque marxista. Editorial Universitaria, Santiago.
- CAETANO, Gerardo (2006). El MERCOSUR en el cruce de caminos. **Cuadernos del Cendes**, v.23 n.63 Caracas, diciembre.
- CALCAGNO, Eric (2005). La industria de base, el desarrollo endógeno y el Estado. En: **Seminario Latinoamericano: La contribución de las Industrias Básicas en el Desarrollo Endógeno**. Caracas: Plan de Publicaciones del Ministerio de Industrias Básicas y Minería (MIBAM).
- CANDEAS, Alessandro (2010). **A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na 'visão do outro'**. Brasília: FUNAG.
- CANO, Wilson (2000). **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP.
- CAPUTO, Ana Cláudia & MELO, Hildete Pereira de (2009). A Industrialização Brasileira nos Anos de 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, São Paulo, 39(3): 513-538, jul-set.
- CARDOSO, Fernando Henrique (2002). Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da **II Reunião de Presidentes da América do Sul**. Guayaquil, 26 de julho de 2002. Resenha de Política Exterior do Brasil. Número 91, 2º semestre de 2002.
- CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTO, Enzo (1967). **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar.
- CARMO, Corival Alves do (2012). O projeto integracionista bolivariano de Hugo Chávez e o pragmatismo da política externa brasileira. In: **Anuario de la Integración Regional de**

América Latina y el Gran Caribe 2012, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires.

CARPENTIER, Alejo. Conciência e Identidade da América. En: **A literatura do maravilhoso**. São Paulo: Vértice, 1987.

CARR, Eduard Hallett (2001). **Vinte anos de crise 1919-1939**. Uma introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.

CASTRO, Fidel (1986). **A dívida externa**. Porto Alegre: L&PM Editores LTDA.

CASTRO, Therezinha de (1995). **Nossa América**: geopolítica comparada. Rio: BIBLIEX.

CEPAL (1994). **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. CEPAL: Santiago.

_____ (2009). **Economía y territorio en América Latina y el Caribe**: Desigualdades y Políticas. Santiago de Chile, marzo.

_____ (2011). **La República Popular China y América Latina y el Caribe**: hacia una nueva fase en el vínculo económico y comercial. Santiago de Chile, junio de 2011.

_____ (2014). **La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013**, Santiago de Chile, 2014.

CERVO, Amado Luiz (2002). Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 45 (1): 5-35.

_____ (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**. vol.46, N.2, Brasília Jul/Dez.

_____ (2007). **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. São Paulo: Saraiva.

_____ (2008). **Relações Internacionais**: Formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva.

- CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo (2012). **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Universidade Nacional de Brasília.
- CHANG, Ha-Joon (2004). **Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**. São Paulo: UNESP.
- CHÁVEZ, Hugo (2012a). **Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela** desde el Salón Néstor Kirchner, Palacio de Miraflores, Caracas, 29 de junio.
- _____ (2012b). **Discurso del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela**, Hugo Chávez Frías, pronunciado en la Cumbre Extraordinaria de MERCOSUR, Brasilia, 31 de julio de 2012.
- _____ (2012c). “Fidel me dijo ‘Chávez, échale un ojo a Kirchner’”. Entrevista a Mercedes López San Miguel, **Página 12**, Argentina, 10 de octubre de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/4-60744-2012-10-10.html>
- CIMINARI, Bárbara (2009). Brasil como potencia regional y las consecuencias para América Latina. Una exploración sobre la realidad. **Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas**. Universidad Abierta Interamericana (UAI). Vol 3 - Nº 1, pp. 128-143, Junio 2009.
- CNI (2012). Confederação Nacional da Indústria. **Internacionalização das empresas brasileiras: motivações, barreiras e demandas de políticas públicas**. Brasília: CNI.
- _____ (2013). Confederação Nacional da Indústria. **Os investimentos brasileiros no exterior**. Relatório 2013. Brasília: CNI.
- COMINI, Nicolás & FRENKEL, Alejandro (2014). Una UNASUR de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. **Nueva Sociedad**, nº 250, marzo-abril de 2014.
- CORAZZA, Gentil (2006). O ‘regionalismo aberto’ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio.
- COSTA E SILVA, Artur da (1967). **A Diplomacia da Prosperidade**. Discurso proferido no Palácio Itamaraty, em Brasília, 5 de abril de 1967. Biblioteca da Presidência da República.

- COSTA, Darc Antonio da Luz (2002). Idéias para uma Concepção Estratégica: A Defesa Nacional e o Projeto Nacional. **Seminário Política de Defesa para o Século XXI**. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. Câmara de Deputados, Brasília.
- _____ (2004). O Brasil diante dos desafios internacionais de Segurança e Defesa. In: PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho & SILVA, R. Doring Pinho. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Brasília: Ministério da Defesa.
- _____ (2005). **Estrategia Nacional**. La cooperación Sudamericana como caminho para la inserción internacional de la región. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- _____ (2007). **Seminário do Partido Democrático Brasileiro (PDT)**, em 15 de janeiro de 2007. Tema: Infraestrutura física, humana e social.
- _____ (2009). **Fundamentos para o estudo da Estratégia Nacional**. Paz e Terra, 2009.
- _____ (2014). “Integração Física da América do Sul”. Palestra Magna de abertura da **I Semana Acadêmica de Engenharia da UNILA**. Foz do Iguaçu, 24 de novembro de 2014.
- COSTA, Wanderley Messias da (2009). “O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração”. **Confins online**, 7/2009.
- COUTO, Leandro Freitas (2006). O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul (1990-2005). Dissertação de Mestrado, **Universidade de Brasília**.
- _____ (2012). Desenvolvimento, Integração e Assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul. Tese de Doutorado. **Universidade de Brasília**.
- COUTO E SILVA, Golbery do (1981). **Conjuntura Política Nacional, O Poder Executivo e a Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- DANTAS, San Tiago (1962). **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- DE SIERRA, Gerónimo de (2008). América Latina, Una y Diversa. In: CAIRO, Heriberto y DE SIERRA, Gerónimo (Compiladores). **América Latina, Una y Diversa: Teorías y Métodos para su Análisis**. 1ª edición - San José, Costa Rica.

- DESIDERÁ, Walter Antonio (2011). Integração Sul-Americana: oportunidades e desafios para uma maior participação do continente na governança global. In: VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva; CALIXTRE, André Bojikian (2011). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA.
- DINIZ, Eli (2007). **Globalização, Estado e Desenvolvimento**. Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV.
- DOSMAN, Edgar J. (2011). **Raúl Prebisch (1901-1986)**: a construção da América Latina e do Terceiro Mundo. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado.
- DUHALDE, Eduardo (2005). Perspectivas del MERCOSUR. In: **Diplomacia, Estrategia y Política**. Proyecto Raúl Prebisch. Vol.1, N°2. (enero/marzo 2005).
- DULCI, Tereza Maria Spyer (2013). **As Conferências Pan-americanas (1889 a 1928)**. Identidades, União Aduaneira e arbitragem. São Paulo: Alameda.
- ESCUDE, Carlos (1992). **Realismo periférico**: bases teóricas para una nueva política exterior Argentina. Buenos Aires: Planeta.
- FAJARDO, José Marcos Castellani (2004). Acordo Tripartite Itaipu-Corpus: Ponto de inflexão entre a disputa geopolítica e a política de cooperação. Dissertação de Mestrado, **Universidade Federal do Rio Grande do Sul**.
- FDC (2014). Fundação Dom Cabral. **Núcleo de Estratégia e Negócios Internacionais**. O Ranking FDC das Multinacionais Brasileiras.
- FERRÉ, Alberto Methol (2013). **Los Estados Continentales y el MERCOSUR**. Montevideo: Ensayo.
- FERRER, Aldo (2006). “Estructuralismo: un paradigma válido para abordar el futuro”. En: PARRA LUZARDO, Gastón et al. **Raúl Prebisch**: Pensamiento renovador. Caracas: Banco Central de Venezuela.
- _____ (2007). El éxito del MERCOSUR posible. **Revista de Economía Política**, vol.27, n1 (105), pp.147-156, janeiro/março.

- FIORI, José Luis (2000). A propósito da “Construção interrompida”. **Economia e Sociedade**, Campinas, (14):1-19, jun.2000.
- _____ (2001a). “Depois da retomada da hegemonia”. En: Fiori, José Luis & Medeiros, Carlos. **Polarização mundial e crescimento**. Petrópolis: Vozes.
- _____ (2001b). Fiori manda era tucana para o espaço. **Entrevista à Folha de São Paulo**. 13 de maio de 2001. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1305200124.htm>
- _____ (2005). “O poder global dos Estados Unidos: Formação, expansão e limites”. En: FIORI, José Luis. **O poder americano**. Petrópolis: Vozes.
- _____ (2007). **O poder global e a nova geopolítica das nações**. Boitempo: São Paulo.
- _____ (2007b). Nicholas Spykman e a América Latina. **Le Monde Diplomatique**. Novembro, 2007.
- _____ (2008). “O sistema interestatal capitalista no início do século XXI”. In: Fiori, José Luís da C. et. al. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record.
- _____ (2008b). Monroe e o Garrincha. **Valor Econômico**. 30 de janeiro de 2008.
- _____ (2011). Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (**Textos para Discussão CEPAL-IPEA**, 42). 34p.
- FIORI, José Luis e MEDEIROS, Carlos Aguiar de (2000). **Polarização mundial e crescimento**. Editora Vozes.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra (2005). Formação histórica do desenvolvimentismo no Brasil. **IV Encontro Ibérico de História do Pensamento Econômico**. Lisboa.
- FRANCO, Itamar (1992). **Primeiro pronunciamento do Senhor Itamar Franco**, Presidente da República, à Nação, em cadeia facultativa de rádio e TV, no Palácio do Planalto. Brasília, DF, 30 de dezembro de 1992.
- _____ (1994). **Discurso do Senhor Presidente da República**, Itamar Franco, por ocasião da reunião ministerial para o lançamento do real, em 1º de julho de 1994. Brasília, DF, 30 de junho de 1994.

FREITAS, Jorge Manoel da Costa (2004). **A escola geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: BIBLIEX.

FURTADO, Celso (1965). **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

_____ (1970). **Formação Econômica da América Latina**. Rio de Janeiro: Lia Editor AS.

_____ (1975). **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

_____ (1983). **Não à recessão e ao desemprego**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____ (1984). **El desarrollo económico: un mito**. Siglo Veintiuno Editores: México.

_____ (1987). **Teoría y política del desarrollo económico**. 13ª edición. Siglo XXI: México.

_____ (1992). **Brasil: A construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____ (1998). **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra.

GALASSO, Norberto (2003). Peronismo y Liberación Nacional. **Cuadernos para la otra Historia**. Centro Cultural Enrique S. Discépolo: Buenos Aires.

_____ (2007). **Seamos libres y lo demás no importa nada**. Vida de San Martín. Buenos Aires: Colihue.

GALEANO, Eduardo. **Veias abertas da América Latina**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

GALVÃO, Thiago Gehre (2009). América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008). **Revista Brasileira de Política Internacional**. Vol.52(2), pp.63-80, Brasília Jul/Dez.

GARCIA, Marco Aurélio (2005). Nostalgia da submissão. In: **Folha de São Paulo**. São Paulo, 31 de agosto de 2005.

_____ (2008). Del destino a la construcción de un futuro. **Nueva Sociedad**, nº127, septiembre-octubre 2008.

- _____ (2013). Dez anos de política externa. In: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. Boitempo, FLACSO, 2013.
- GONÇALVES, Felipe Teixeira (2009). A relação entre competição interestatal e produção do excedente – uma contribuição para a Economia Política internacional. Dissertação de Mestrado, **Instituto de Economia**, UFRJ.
- GRACIARENA, Jorge (1967). **Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina**. Buenos Aires: Paidós.
- GRANATO, Leonardo (2010). ¿Nuevos modelos de integración en América Latina? Una respuesta desde la Teoría de la Autonomía. In: Nuñez, A.; Padoin, M. M.; Oliveira, T. C. M. de (Orgs.) **Dilemas e Diálogos Platinos: Fronteiras**. Dourados: Editora UFGD, 2010. pp. 335-380.
- _____ (2013) Relaciones bilaterales argentino-brasileñas en el MERCOSUR: parceria estratégica no caminho da integração. In: Sarti, I.; Lessa, M. L.; Perrotta, D.; Carvalho, G. C. (Orgs.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI**. Rio de Janeiro: PerSe, 2013. pp. 507-519.
- _____ (2014). A Integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010). Tese de Doutorado. **Universidade Federal do Rio de Janeiro**.
- GRIFFITH-JONES, Stephany & SUNKEL, Osvaldo (1990). **O fim de uma ilusão**. As crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina. São Paulo: Brasiliense.
- GUEVARA, Ernesto Che (2006). Soberanía Política e independencia económica. Caracas: Ministerio de Industrias Básicas y Minería (MIBAM). [**Colección Insumos Básicos: un aporte para la Batalla de las Ideas**].
- _____ (2005). **Otra vez**. Archivo personal del Che. La Habana: Casa Editora Abril.
- GUIMARÃES, Marina (2011). “Mantega: o Brasil quer entrar em fundo latino-americano”. **Jornal O Estado de São Paulo**, 12 de agosto de 2011. www.economia.estadao.com.br/noticias/geral,mantega-brasil-quer-entrar-em-fundo-latino-americano,79987e

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (2003). Prefacio do livro “**Conflicto e integración en América del Sur: Brasil, Argentina y EEUU**”, de Luiz Alberto Moniz Bandeira. Rio de Janeiro: Revan.

_____ (2006). **Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto.

_____ (2008). **O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana**. Temas & Matizes – nº 14 – Segundo semestre.

_____ (2012). A perspectiva brasileira da integração sul-americana. In: **A América do Sul e a integração regional**. Brasília, FUNAG, 2012.

_____ (2014). A União Europeia e o fim do MERCOSUL. **Carta Maior**. <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-Uniao-Europeia-e-o-fim-do-MERCOSUL/6/30799>

_____ (2014b). “América do Sul no cenário internacional”. **Aula Magistral de Abertura do I Semestre Académico 2014**. Foz do Iguaçu, 17 de março de 2014, UNILA.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro; FIORI, José Luís; BRAGA, José Carlos; BELLUZZO, Luiz Gonzaga (2006). Mudanças nas Relações Internacionais e na Inserção do Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**. Ano 1, nº2. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

GUMUCIO, Mariano Baptista & WEISE, Agustín Saavedra (1978). **Antología Geopolítica en Bolivia**. Cochabamba: Los Amigos del Libro.

GUTIÉRREZ, Alberto Ostria (1953). **Una obra y un destino**. La política internacional de Bolivia después de la guerra del Chaco. Editorial: Buenos Aires.

HAMILTON, Alexander (2009). **Cartas da Economia Nacional contra o livre comércio**. Capax Dei: Rio de Janeiro.

HERRERA, Felipe (1970). **Nacionalismo, Regionalismo, Internacionalismo**. Instituto para la Integración de América Latina / Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires.

HILFERDING, Rudolf. **O capital financeiro**. Nova Cultural, São Paulo, 1985.

- HIRST, Monica (2006). Os cinco “As” das relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: ALTEMANI, Henrique & LESSA, Antônio Carlos. **Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agendas** – Volume 1. Editora Saraiva: São Paulo.
- HITNER, Verena & BARROS, Pedro Silva (2013). Brasil, Venezuela e a Cooperação Internacional para o desenvolvimento. **4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, julho de 2013.
- HOBBSAWM, Eric (1976). **Las revoluciones burguesas**. Punto Omega: Madrid.
- _____ (1982). **La transición del feudalismo al capitalismo**. Barcelona.
- _____ (1995). **A Era dos Extremos: O breve século XX. 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras.
- _____ (2007). **Historia del Siglo XX**. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta.
- HOBSON, John Atkinson (1902). **Imperialism: a study**. New York: James Pott & Company.
- IGLESIAS, Roberto & COSTA, Katarina (2012). Mapa do investimento brasileiro na América do Sul e no México: análise das informações do Index Invest Brasil. **Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES)**, janeiro.
- JAGUARIBE, Hélio (1975). El Brasil y la América Latina. In: **Estudios Internacionales**, Chile, Vol. 8, nº 29, enero – marzo.
- _____ (2008). **Brasil, mundo e homem na atualidade**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- JERVIS, Robert (2008). “Cooperation under the Security Dilemma”, **World Politics**, Volume 30, Issue 2, pp.167-214.
- KALISKI, Jaime Pinto (2014). El MERCOSUR entendido como el paso previo necesario a la plena regionalización de Sudamérica. In: ZAPATA, Victoria. **Miradas y perspectivas**. El presente del Regionalismo Latinoamericano y europeo. Documentos de Trabajo Nº 7 – Mayo 2014. Universidad de La Plata, Provincia de Buenos Aires.

- KATZ, Claudio (2014). Neoliberales en América Latina III. **Globalistas y cosmopolitas**. 11 de septiembre de 14. <http://katz.lahaine.org/?p=237>
- KATZ, Frederico Jayme (2013). Crise, subdesenvolvimento e integração. In: SARTI, Ingrid *et al.* **XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário MERCOSUL – FoMerco**. Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI.
- KAUTSKY, K. (1914). **Ultra-imperialismo**. <http://www.marxists.org/archive/kautsky/ultra-imp.htm>
- KENNEDY, Paul (2006). **Auge y caída de las grandes potencias**. Debolsillo, Barcelona.
- KIRCHNER, Néstor (2005). **Discurso do Presidente da Nação**, Néstor Kirchner, na Cúpula de Presidentes do MERCOSUL. Montevideu, 09 de dezembro de 2005. Arquivo de áudio. Disponível em: <http://www.radionacional.com.ar> Acesso em: 09/06/2013. Transcrição e tradução de Leonardo Granato.
- KULFAS, Matías & SCHORR, Martín (2003). **La Deuda Externa Argentina**. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración. Fundación OSDE/CIEPP, Argentina.
- LENIN, Vladimir (1961). **Imperialismo, fase superior del capitalismo**. Editorial Progreso, Moscú.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2007). “El lugar de América del Sur en la política externa brasileña”. In: **Obras de integración física en América del Sur**. Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.
- _____ (2013). Relações Interamericanas: a Nova Agenda Sul-americana e o Brasil. **Revista Lua Nova**, São Paulo, nº 90, p.167-201, Set./Dec.
- _____ (2014). Avanços, impasses e desafios da integração. In: Maringoni, Gilberto; Schutte, Giorgio Romano; Berron, Gonzalo (Orgs). **2003-2013: uma nova política externa**. Tubarão: Editora Copiart.
- LIMA, Maria Regina Soares de & COUTINHO, Marcelo Vasconcelos (2005). Globalização, regionalização e América do Sul. **Análise de Conjuntura Observatório Político Sul-Americano** (OPSA), n.6, maio.

_____ (2007). **Agenda sul-americana: mudanças e desafios no início do Século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

LIMONCIC, Flávio (2003). Os inventores do New Deal. Estado e sindicato nos Estados Unidos dos anos 1930. Tese de Doutorado em História Social, **UFRJ**.

LIST, Friedrich (1983). **Sistema Nacional de Economia Política**. Editora Abril [Os Economistas], São Paulo.

_____ (2009). **Cartas da Economia Nacional contra o livre comércio**. Capax Dei: Rio de Janeiro.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio (2003). **Pronunciamento do Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão solene de posse no Congresso Nacional Brasília – DF, 01 de janeiro de 2003.

_____ (2008). Discurso na XXIV Reunião de Cúpula do MERCOSUL. Assunção, 18 de junho de 2003. **Discursos selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: FUNAG.

_____ (2004). **Discurso do Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, durante na cerimônia de relançamento da Câmara de Comércio Brasileiro-Boliviana, Santa Cruz de La Sierra-Bolívia, 08 de julho de 2004.

_____ (2005). **Discurso do Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de assinatura de atos de cooperação entre Brasil e Venezuela, Caracas, 14 de fevereiro de 2005.

_____ (2007). **Pronunciamento à nação do Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, na Câmara dos Deputados, 1º de janeiro de 2007.

_____ (2007b). **Discurso do Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento do Encontro de Governadores da Frente Norte do MERCOSUL, Belém-PA, 06 de dezembro de 2007.

_____ (2010). **Intervenções e discursos do Presidente da República**, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião plenária da 40ª Cúpula do MERCOSUL. Foz do Iguaçu-PR, 17 de dezembro de 2010.

- LUZ, Nícia Vilela (1961). **A luta pela industrialização do Brasil** (1808 a 1930). São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- MACHADO, Artur Andrade da Silva (2012). A Semiótica do Regional no Pensamento Geoestratégico Brasileiro: Ideias e conceitos do regionalismo sul-americano. Dissertação de Mestrado, **Universidade de Brasília**.
- MACHADO, Decio (2014). **La vocación hegemónica de Brasil**. Rebelion, 23/09/2014. <http://rebelion.org/noticia.php?id=189956>
- MADURO, Nicolás (2012). Hoy el continente tiene una nueva América, un consenso sin Washington. **Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Rusia**.
- MALAMUD, Andrés (2013). Interdependência, liderança e institucionalização: o déficit triplo e as perspectivas negativas para o MERCOSUL. In: RESENDE, Erica Simone Almeida & MALLMANN, Maria Izabel. **MERCOSUL 21 anos, maioridade ou imaturidade**. Editora Appris, Curitiba.
- MALAVÉ MATA, Héctor (1975). **Formación Histórica del Antidesarrollo de Venezuela**. Caracas: Ediciones Rocinante.
- MANTEGA, Guido et al. **Obras de integração física na América do Sul**. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2007.
- MARIÁTEGUI, José Carlos. **Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana**. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 2007.
- MARTÍ, José (2005). **Nuestra América**. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- MARTINS, Carlos Eduardo (2011). A América Latina e a Economia Mundial: Conjuntura, Desenvolvimento e Prospectiva. In: VIANA, A.R.; BARROS, P.S.; CALIXTRE, A.B. (2011). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA.
- MARX, Carlos (1980). Materiales para la historia de América Latina. **Cuadernos Pasado y Presente**. Siglo XXI Editores.
- MASMELA, Gloria Alonso; MUÑETONES, Ingrid Magali & VILLA, Martha Lucia (2012). **El FLAR, una alternativa para un Fondo Regional de UNASUL**. Ministerio de

Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Política Macroeconómica. Centro de Estudios Fiscales.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de (2010). Modelos alternativos para la integración sudamericana. In: **Integración regional en América Latina: desafíos y oportunidades**. Monografía de la Red del Instituto Virtual de la UNCTAD. Nova Iorque e Ginebra, 2010.

_____ (2010b). Estado e desenvolvimento econômico. In: **O desenvolvimento em questão**. Orgs. BIASOTO, Geraldo & PALMA E SILVA, Luiz Antonio. São Paulo: FUNDAP.

MEDEIROS FILHO, Oscar (2004). Da confrontação à cooperação: as alterações geopolíticas na América do Sul. **Anais do XVII Encontro Regional de História**. Campinas: UNICAMP, 2004.

MEIRELLES, Domingos (2001). **A noite das Grandes Fogueiras**. Uma história da Coluna Prestes. São Paulo: Record.

MELLO, Leonel Itaussu de Almeida. **Geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Manaus: Universidade Federal do Amazonas, 1997.

MELLO E SILVA, Alexandra (1995). O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, vol. 8. N.15, 1995, p.95-118.

MELLO FRANCO, Afonso Arinos (1958). **Síntese de História Econômica do Brasil**. Bahia.

MENDES, José Sacchetta Ramos (2013). Quintino Bocaiúva e o sentimento antiportuguês na gênese da República brasileira. **4º Encontro Nacional ABRI**.

MRE (2011). Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Secretaria de Planejamento Diplomático. **Balço de Política Externa**. 2003-2010. Brasília.

MUJICA, José Pepe (2014). “Não se preocupem com o fusca”. **Jornal O Globo**, 7 de novembro de 2014.

NOGUEIRA, João Pontes e MESSARI, Nizar (2005). **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier.

OCAMPO, José Antonio (2006). Cooperación Financiera Regional, **CEPAL**, nº 91, Santiago.

- ODDONE, Carlos Nahuel (2008). La Unión de los Países del Sur en las propuestas de integración del Primer Peronismo. **Cuadernos de Política Exterior Argentina**. nº 91, enero-marzo.
- ODDONE, Carlos Nahuel & GRANATO, Leonardo (2008). La “Unión de los Países del Sur” en las propuestas de integración del Primer Peronismo. A propósito de la inclusión de la República del Paraguay y de la República Federativa de Brasil (1946-1948). **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, nº9, ano VII.
- OLIVEIRA, Lucas Kerr & GARCÍA, Tatiana de Souza Leite (2010). O conceito de Heartland na geopolítica clássica: funcionalidade e limites para a análise da Região central da América do Sul. **V Encontro Nacional da ANPPAS**. Florianópolis.
- PADULA, Raphael (2010). Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político estratégica. Tese de Doutorado, **COPPE-UFRJ**.
- _____ (2011) Uma concepção de integração regional, papel da infraestrutura e ocupação dos espaços. In: COSTA, Darc (org). **América do Sul**. Integração e infraestrutura. Loco por ti, Rio de Janeiro.
- _____ (2013). A Geopolítica da Bacia do Pacífico e a integração regional na América do Sul. **Revista IMEA**, Vol. 1, Num. 2, pp.30-47.
- PARADISO, José (2009). “Política e Integración”. **Segundo Encuentro de Pensamiento Político**. “Pensar la política, un desafío en la tarea de educar”. La Plata.
- PAZ, André da (2011). Em busca da integração interna. In: COSTA, Darc (org). **América do Sul**. Integração e infraestrutura. Capax Dei: Rio de Janeiro.
- PDVSA (2013). Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima. Informe de Gestión Anual.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu (2012a). **Introdução às Relações Internacionais**. Temas, atores e visões. Editora Vozes: Petrópolis.
- _____ (2012b). **Manual do Candidato**: política internacional. Brasília: FUNAG.
- PENNA, Lincoln de Abreu (2010). **O Golpe na República**: Um inventário de uma utopia. E-paper.

- PEÑA, Félix (2009). La integración del espacio sudamericano ¿La Unasur y el MERCOSUR pueden complementarse? **Nueva Sociedad**, nº 219, pp.46-58, enero-febrero de 2009.
- PERÓN, Eva Duarte (1973). Opiniones de Eva Perón. El peronismo (1943-1955). **Cuadernos de Marcha**: Montevideo.
- PERÓN, Juan Domingo (1968). **La hora de los pueblos**. Editorial Norte: Buenos Aires.
- PETTY, William (1983). **Tratado dos impostos e contribuições**. São Paulo: Abril Cultural.
- PFRIMER, Matheus Hoffmann; ROSEIRA, Antônio Marcos (2009). Transformações territoriais na Bolívia: um novo “triângulo estratégico”? In: **Encuentro de Geógrafos de América Latina**, Montevideo.
- PINOCHET, Augusto. **Geopolítica de Chile**. Buenos Aires: El Cid, 1978.
- PINTO, Eduardo Costa & BALANCO, Paulo (2013). Transformações do capitalismo contemporâneo e os impactos para a América Latina: retrospectivas, mudanças e perspectivas. Instituto de Economia UFRJ. **Textos para discussão**, nº 3.
- PINTO, Luiz Fernando Sanná (2008). “As relações internacionais contemporâneas e a América Latina”. In: MOURA E SILVA, Luisa Maria de. **Relações internacionais do Brasil e Integração Latino-americana**. Campo Grande: Editora UFMS.
- _____ (2011). A Petrobras na América do Sul. In: **Governança global e integração da América do Sul**. VIANA, André Rego; BARROS, Pedro Silva & CALIXTRE, André Bojikian (Orgs).
- PORTO-GONGALVES, Carlos Walter (2011). Ou inventamos ou erramos – Encruzilhada da integração regional sul-americana. In: VIANA, A.R.; BARROS, P.S.; CALIXTRE, A.B. (2011). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA.
- PRADA, Manuel González. **Páginas libres**, Horas de lucha. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho, 1976.
- PREBISCH, Raúl (1949). **O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais**. CEPAL: Santiago do Chile.

- _____ (1981). “La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo”. **Revista de la CEPAL**, abril de 1981, n. 13, pp.163-171.
- _____ (1982). “El Mercado Común Latinoamericano”. In: GURRIERI, Adolfo. **La Obra de Prebisch en la CEPAL**. México: Fondo de Cultura Económico.
- PUIG, Juan Carlos (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. **Cátedra INTAL**, Integración Latinoamericana, enero – febrero, pp. 40-62.
- PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola (2009). El Nacionalismo Continentalista en Latinoamérica. Bicentenario de la Independencia Latinoamericana (1810-2010), **Anales – Instituto Ibero-Americano**, nº 12, p. 165-197.
- _____ (2013). Brasil, América Latina y la integración regional. **Revista IMEA**, Vol. 1, Num. 2, pp. 73-87.
- RAMOS, Jorge Abelardo (2011). **História da Nação Latino-Americana**. Editora Insular: Florianópolis.
- REBELO, Aldo (2009). Integração sul-americana: parcerias com autonomia. **Fundação Maurício Grabois**. Edição 100, Mar/Abr, pp.64-66.
- RESTIVO, Néstor (2007). Tabaré dijo a Bush que Uruguay no quiere irse del MERCOSUR. **Clarín**, 11 de marzo de 2007.
- RIBEIRO, Darcy (1977). **As Américas e a civilização**. Estudos de antropologia da civilização. Processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos. Petrópolis: Editora Vozes.
- _____ (1986). **América Latina**, a Pátria grande. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.
- _____ (1996). **O Povo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras.
- RICARDO, David (1985). **Princípios de Economia Política e tributação**. Abril S.A., São Paulo.
- RODÓ, José Enrique (1991). **Ariel**. Campinas: Editora da UNICAMP.

- RODRÍGUEZ, Octavio (1981). **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- ROSALES, Oswaldo & KUWAYAMA, Mikio (2012). **China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica**. Santiago: CEPAL.
- SADER, Emir (2013). A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo, SP: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- SANTORO, Maurício (2008). Ideias, diplomacia e desenvolvimento – ascensão e queda do realismo periférico na Argentina. Tese de Doutorado. **IUPERJ**, 2008.
- SANTOS, Luís Cláudio Villafañe (2014). **A América do Sul no discurso diplomático brasileiro**. Brasília: FUNAG.
- SARAIVA, Miriam Gomes (2011). Integração regional na América do Sul: processos em aberto. **3º Encontro Nacional da ABRI**, “Governança Global e Novos Atores”, Universidade de São Paulo - 20-21-22/Junho/2011.
- _____ (2012). La política exterior de Dilma Rousseff hacia América del Sur: Continuidad en estrategias y ajustes en prioridades. In: **Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012**, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Buenos Aires.
- SARNEY, José (2010). O Brasil e a América do Sul. In: **IV Curso para Diplomatas Sul-Americanos**. Rio de Janeiro, 5 a 29 de maio de 2008. Brasília: FUNAG.
- SARTI, Ingrid (2011). A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana. In: Gisálio Cerqueira Filho (org). **Sulamérica, comunidade imaginada: emancipação e integração**. Niterói: EdUFF.
- _____ (2011b). **A projeção do Brasil como ator global e a integração e a integração sul-americana: implicações políticas**. In: Caetano, Gerardo (coord.). **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR.
- _____ (2014). Integração sul-americana, os desafios de um projeto estratégico. In: Sarti, Ingrid; Lessa, Mônica Leite; Martins, Renato e Carvalho, Glauber Cardoso. (org). **Os**

Desafios da Integração Sul-americana: autonomia e desenvolvimento. Rio de Janeiro: FoMerco/Letra e Imagem.

SERRANO, Franklin (2008). “A economia americana, o padrão dólar flexível e a expansão mundial nos anos 2000”. In: FIORI, José Luis; MEDEIROS, Carlos & SERRANO, Franklin (2008). **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record.

SCHELP, Diogo (2006). “Os líderes e o liderado”. **Revista VEJA**, Edição 1955 . 10 de maio de 2006.

SEVERO, Luciano Wexell (2011). Integração da América do Sul: mecanismos regionais de financiamento. Dissertação de Mestrado, **PEPI/UFRJ**.

SIMÕES, Antonio José Ferreira (2012). **Eu sou da América do Sul**. FUNAG, Brasília, 2012.

_____ (2014). “Política exterior do Brasil para a Integração e Desenvolvimento da América Latina”. **Aula Inaugural do II Semestre Letivo**. Foz do Iguaçu, 9 de setembro de 2014, UNILA.

SMITH, Adam (1983). **A riqueza das nações**. Abril S.A., São Paulo.

SOMBRA SARAIVA, José Flávio (1995). O Brasil e a integração hemisférica: vertente histórica. **Em aberto**. Brasília, ano 15, n.68, out/dez.

SOUZA, Nilson Araújo de (1984). **Sim!** Reconstrução nacional. São Paulo: Global Editora.

_____ (1989). **Revolução Brasileira:** De Tiradentes a Tancredo. São Paulo: Global Editora.

_____ (1995). **O colapso do neoliberalismo**. São Paulo: Global.

_____ (2001). **Ascensão e queda do império americano**. São Paulo: CPC-UMES/Mandacaru.

_____ (2008). **Economia Brasileira contemporânea**. De Getúlio a Lula. São Paulo: Atlas.

_____ (2012). América Latina: as ondas da integração. **Revista Oikos**, Rio de Janeiro, Volume 11, nº1, pp. 87-126.

_____ (2014). Entrevista realizada pelo autor. **Foz do Iguaçu**, 12 de dezembro.

- SPEKTOR, Matias (2004). Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**. 47 (2): 191-222.
- SPOSITO, Eliseu Savério & SANTOS, Leandro Bruno (2012). **O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras**. São Paulo: Outras expressões.
- TAVARES, Maria da Conceição (1976). **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- _____ (1985). A retomada da hegemonia norte-americana. **Revista de Economia Política**. Vol.5, nº 2, abril-junho.
- _____ (2005). A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J.L. (Org.). **O poder americano**. Petrópolis: Vozes.
- TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise Lobato (2010). **Desenvolvimento: o debate pioneiro de 1944-1945**. IPEA: Brasília.
- TENDLER, Silvio (2014). **Militares da Democracia** (2014). Versão longa-metragem. 260 min.
- THE MILITARY BALANCE (2013). **The annual assessment of global military capabilities and defence economics**. www.iiss.org
- THORP, Rosemary (2009). As Economias Latino-Americanas 1939-1950. In; BETHELL, Leslie. **História da América Latina: A América Latina após 1930: Economia e Sociedade**. São Paulo: UNESP.
- TRÍAS, Vivián (1978). Getulio Vargas, Juan Domingo Perón y Batlle Berres-Herrera. Tres rostros del populismo. **Nueva Sociedad**, nº 34, pp.28-39, enero-febrero.
- _____ (1992). Simón Bolívar y el Nacionalismo del Tercer Mundo. In: **Selección de obras de Vivián Trías**. Serie Patria Grande, Tomo 15. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay.
- UGARTE, Manuel (1987). **La Nación Latinoamericana**. Biblioteca Ayacucho: Caracas.
- UNCTAD (2014). World Investment Report 2014. Investing in the SDGs: an action plan.

- VASCONCELLOS, Gilberto Felisberto (2011). A Campanha da Legalidade 50 anos depois. **Revista Caros Amigos**, 29 de agosto de 2011. <http://www.carosamigos.com.br/index.php/component/content/article/161-outras-noticias/correio-caros-amigos/794-campanha-da-legalidade-50-anos-depois>
- VASCONCELOS, José. **La raza cósmica**, misión de la raza iberoamericana. Paginadura Ediciones, Santiago de Chile: 2006.
- VEIGA, Pedro da Motta & RÍOS, Sandra Polónia (2007). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. CEPAL – **SERIE Comercio internacional**, nº 82.
- _____ (2014). Os investimentos brasileiros no exterior: características, motivações e agenda de políticas. **Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES)**, março.
- TREIN, Franklin. Unipolaridade e multipolaridade: novas estruturas na geopolítica internacional e os BRICS. In: VIANA, A.R.; BARROS, P.S.; CALIXTRE, A.B. (2011). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA.
- VIDIGAL, Carlos Eduardo (2012). A Integração Sul-Americana como um projeto brasileiro: de Uruguiana às Malvinas. In: **A América do Sul e a integração regional**. Brasília: FUNAG.
- VIGEVANI, Tulio e RAMANZONI Jr., Haroldo (2010). Pensamento Brasileiro e Integração Regional. **Contexto Internacional**. Vol.32, nº2, julho/dezembro.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes (2005). De FHC a Lula Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005.
- _____ (2008). **Relações Internacionais do Brasil**, de Vargas a Lula. Editora Fundação Perseu Abramo: São Paulo.
- _____ (2010). **O Brasil, a América do Sul e a América Latina/Caribe**: oportunidades e desafios da integração. UFRGS.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1990). **O Sistema Mundial Moderno**. Editora Afrontamento, Lisboa.

ZANATTA, Loris (2012). **Historia de América Latina**, de la colonia al siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

ZEA, Leopoldo (1976). **El pensamiento latinoamericano**. Barcelona, Ariel.

_____ (1979). **Dialéctica de la conciencia americana**. Ciudad de México: Alianza.

ZIBECHI, Raúl (2012). **Brasil Potencia**. México: Bajo Tierra.