

Organizadores

Wanderley Messias da Costa

Daniel Bruno Vasconcelos

GEOGRAFIA E GEOPOLÍTICA DA AMÉRICA DO SUL

integrações e conflitos



GEOGRAFIA E GEOPOLÍTICA DA AMÉRICA DO SUL
integrações e conflitos



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor: *Vahan Agopyan*

Vice-Reitor: *Antonio Carlos Hernandes*



FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

Diretora: *Maria Arminda do Nascimento Arruda*

Vice-Diretor: *Paulo Martins*

SERVIÇO DE EDITORAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO

Rua do Lago, 717 – Cid. Universitária

05508-080 – São Paulo – SP – Brasil

Telefax: 3091-0458

e-mail: editoraffch@usp.br

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria,
proibindo qualquer uso para fins comerciais.

Organizadores

Wanderley Messias da Costa

Daniel Bruno Vasconcelos

GEOGRAFIA E GEOPOLÍTICA DA AMÉRICA DO SUL
integrações e conflitos



São Paulo, 2019

Catálogo na Publicação (CIP)
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

G345 Geografia e geopolítica da América do Sul [recurso eletrônico] : integrações e conflitos / Wanderley Messias da Costa, Daniel Bruno Vasconcelos (organizadores). -- São Paulo : FFLCH/USP, 2019.

23.783 KB ; PDF.
ISBN 978-85-7506-355-2
DOI: 10.11606/9788575063552

1. Geografia – América do Sul. 2. Geopolítica. 3. Relações internacionais. I. Costa, Wanderley Messias da, *coord.* II. Vasconcelos, Daniel Bruno, *coord.*

CDD 918

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – (CAPES) – Código de Financiamento 001

Serviço de Editoração e Distribuição
editoraffch@usp.br

Coordenação Editorial e Capa
Helena Rodrigues – MTb n. 28.840

Projeto gráfico e Diagramação
Marcos Eriverton Vieira

Revisão
Tikinet Edição

Agradecimentos

Antes de tudo, nossa gratidão aos autores e autoras que contribuíram com seus textos para a construção deste livro, oferecendo aos leitores da geografia, da comunidade acadêmica das áreas afins e ao público em geral, um amplo e diversificado panorama da realidade atual e das perspectivas futuras da América do Sul mediante abordagens da Geografia Política e da Geopolítica.

Nossos agradecimentos, também, à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que custearam a produção do livro, bem como à Chefia do Departamento de Geografia da FFLCH-USP pelo apoio à revisão dos textos.

Sumário

Apresentação	9
<i>Wanderley Messias da Costa; Daniel Bruno Vasconcelos</i>	

Parte I – Tendências Atuais, Integrações e Crises

Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul.....	16
<i>Wanderley Messias da Costa</i>	

Território e logística na América do Sul: reflexões sobre integração a partir dos serviços postais.....	35
<i>Igor Venceslau</i>	

A produção do espaço fronteiriço e a integração entre o pantanal brasileiro e o chaco boliviano.....	51
<i>Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima</i>	

Geopolítica e a integração física da Amazônia.....	64
<i>Thiago Oliveira Neto</i>	

Projeto nacional e políticas territoriais no Brasil	82
<i>Simone Affonso da Silva</i>	

A macrorregião sucroenergética brasileira: agricultura, globalização e açúcar	105
<i>Mateus de Almeida Prado Sampaio</i>	

Geopolítica e defesa Argentina no século XXI	121
<i>Tales Henrique Nascimento Simões</i>	

Estado, empresas e integração regional: políticas de incentivo à internacionalização de empresas na Argentina e no Brasil.....	138
<i>Aline Oliveira Silva</i>	

Finanças, centros de gestão e complexos corporativos metropolitanos:
análise dos fundos de investimento em Buenos Aires e São Paulo..... 152

Caio Zarino Jorge Alves

As aporias da diplomacia brasileira em face das ambiguidades das
noções de “América do Sul” e “América Latina” 172

André Roberto Martin; Izan Reis de Araujo

Parte II – Conflitos, Resistências e Políticas de Estado

A Geografia das Drogas no continente americano: entre o poder
hegemônico e a periferia..... 188

Daniel Bruno Vasconcelos

El conflicto armado en Colombia en el contexto
regional: de la violencia a la seguridad democrática..... 203

Ginneth Pulido Gómez

Regionalización y régimen autoritario en Chile: el alcance y el límite
de la influencia geopolítica 218

Rodolfo Quiroz Rojas

Áreas “vazias”, áreas cobiçadas, áreas protegidas..... 232

Hervé Théry

Amazônia: atores e instituições regionais e nacionais 253

Neli Aparecida de Mello-Théry

Conflitos territoriais e políticas públicas na Amazônia brasileira: a construção
de hidrelétricas a partir do Programa de Aceleração do Crescimento 272

Luciana Riça Mourão Borges

Amazônia sul-americana e geografia política 288

Luciene Patricia Canoa de Godoy

Sinergias e antagonismos na aplicação dos acordos internacionais para a
transparência de dados ambientais 301

Suzana Cristina Lourenço

Fronteiras na bacia do Prata: geopolítica, história e contemporaneidade 318

Tatiana de Souza Leite Garcia; Bianca de Oliveira Jesus

Geografia política e meio ambiente na América do Sul..... 337

Zenaida Luisa Lauda Rodriguez; Paulo Inacio Junior; Henrique de Freitas Chimenes Gil; Isabela Battistello Espíndola; Maria Luisa Telarolli de Almeida Leite; Wagner Costa Ribeiro

Sobre os autores 355

Apresentação

O projeto deste livro sob forma de coletânea de textos reflete o crescente interesse da comunidade acadêmica e do público em geral pelos diversos temas relacionados à América do Sul contemporânea nessas primeiras décadas do século XXI.

Ele é composto por vinte artigos elaborados por docentes e discentes vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (USP), ao Laboratório de Geografia Política (Geopo), ao Laboratório de Estudos Regionais em Geografia (Lergeo) e ao Laboratório de Geografia Política e Planejamento Territorial e Ambiental (Laboplan) do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP.

Sua abordagem predominante está situada na intersecção da Geografia regional e política com a geopolítica, as relações internacionais e a segurança e Defesa. Além de traçar um amplo panorama sobre a realidade atual sul-americana, os autores examinam sob diversos modos as tendências atuais da integração regional em seus processos e escalas mais importantes. Ao mesmo tempo, avaliam criticamente seu estágio atual, bem como os desafios, avanços e recuos nos quais sobressaem as relações entre os estados nacionais, territórios, fronteiras e regiões e os movimentos de cooperação e competição, de convergência e divergência ou de coesão e desagregação.

O livro está dividido em duas partes, sendo a Parte I denominada **Tendências Atuais, Integrações e Crises**, em que os cenários mais abrangentes e as tendências dominantes da atualidade sul-americana são examinados sob diversos ângulos e abordagens teóricas e metodológicas, com destaque para a geopolítica. Os textos abordam principalmente as questões referentes à integração sul-americana e à Amazônia Continental, a atual crise das instituições regionais como o Mercosul e a Unasul, a região fronteira de Brasil-Bolívia, as políticas territoriais no Brasil, o panorama econômico e geopolítico da Argentina, e um debate conceitual e teórico sobre América do Sul e América Latina.

A Parte II, denominada **Conflitos, Resistências e Políticas de Estado**, está direcionada principalmente para o debate desses diversos temas mediante

abordagem que privilegia os aspectos políticos e geopolíticos. Nela os textos examinam questões como a política de drogas na América, em especial na América Latina, a guerra civil na Colômbia, a geopolítica do regime autoritário no Chile, os conflitos territoriais e geopolíticos na Amazônia e a política hídrica na Bacia do Prata. A seguir, uma breve síntese de cada artigo.

A Parte I – **Tendências Atuais, Integrações e Crises** inicia com o artigo de Wanderley Messias da Costa, que faz uma ampla discussão sobre a crise atual da integração e as tendências geopolíticas na América do Sul, destacando o papel dos Estados nacionais e suas estratégias internacionais, as relações de poder e os territórios. Seu foco é o embate entre continuidades e mudanças e os movimentos e linhas de forças nacionais, regionais e extrarregionais que impulsionam, modulam e configuram processos de coesão e fragmentação ou de convergências e divergências no subcontinente. Nesse contexto são examinadas as causas da crise do Mercosul, da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Abordando os serviços de correios dos países sul-americanos e a integração regional, Igor Venceslau apresenta uma discussão sobre circulação e logística ilustrada pelo tema sobre a integração dos territórios por meio do serviço postal. Assim, o correio é discutido sob a globalização e a nova ordem mundial a partir das instituições supranacionais e dos regimes normativos nacionais. Novos elementos como a intensificação do comércio eletrônico e a emergência da China são problematizados no contexto global. Finalmente, o autor também convida o leitor a refletir sobre a integração postal regional nos marcos da ampliação da cidadania.

Com o objetivo de estimular novas leituras sobre a geografia política do espaço, Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima desenvolve seu trabalho sobre a produção do espaço fronteiriço e a integração entre o Pantanal brasileiro e o Chaco boliviano, a partir da discussão sobre a valorização do espaço. O trabalho procura revitalizar o conceito de “fronteira” à luz das teorias espaciais que discorrem sobre a produção e a natureza do espaço geográfico. Nesse sentido, o autor demonstra a complexidade do tema e reforça a necessidade de democratização do conhecimento geográfico político e social.

Discutindo o processo histórico de integração da Amazônia e apontando os aspectos geopolíticos que se deram durante o regime militar, por vias de uma conexão territorial nacional dessa região, Thiago Oliveira Neto desenvolve seu texto dividindo-o em duas partes. Na primeira faz alguns apontamentos geopolíticos e sobre a integração da Amazônia no século XX por meio da implantação das grandes rodovias. Na segunda demonstra que a integração da região continua em curso por meio da concretização das infraestruturas já existentes ou pela inserção de novas.

Abordando a questão do projeto nacional brasileiro entre 1930 e 2018, e destacando as políticas territoriais concernentes ao ordenamento territorial

e ao desenvolvimento regional, Simone Affonso da Silva discute em seu texto alguns períodos desse percurso histórico, iniciando pelo Governo Getúlio Vargas e, em seguida, o de Juscelino Kubitschek e os do Regime Militar. O segundo tema de discussão aborda a natureza do que seria um projeto nacional na contemporaneidade brasileira, tendo como foco a análise dos dois Governos de Luís Inácio Lula da Silva.

Avaliar criticamente as políticas voltadas para a agricultura brasileira e sua mundialização nas últimas décadas, especialmente aquelas voltadas para a produção sucroalcooleira, a partir de conceitos como neoliberalismo, *commodities*, segurança, soberania alimentar, relações internacionais e geopolítica. Assim, Mateus de Almeida Prado Sampaio busca discutir e trazer novas indagações para os interessados no debate sobre as relações da agricultura e a globalização e seus impactos atuais no Brasil.

Na Argentina o desenvolvimento das estratégias geopolíticas e de defesa sempre esteve condicionado ao contexto regional e internacional. O avanço da integração regional sul-americana foi um dos pilares da estratégia de autonomia argentina na era Kirchner (2003-2015), fortalecendo sua posição internacional e diminuindo sua dependência econômica. A partir desse enfoque, Tales Henrique Nascimento Simões analisa a trajetória geopolítica, a política externa e as questões de defesa desse país, remetendo também às questões históricas que permearam a geopolítica argentina ao longo do século XX, contribuindo assim para a compreensão da realidade atual do país.

A questão da integração sul-americana é um dos eixos centrais que a autora Aline Oliveira Silva desenvolve em seu artigo, trabalhando a relação institucional Argentina-Brasil e vice-versa, buscando compreender como Estados e empresas interatuam na conformação da dinâmica territorial bilateral. Assim, é examinada a relação entre os Estados Nacionais argentino e brasileiro e a influência da política externa na criação de normativas para a internacionalização das empresas nacionais de um país ao outro em três diferentes momentos: a aproximação argentino-brasileira da década de 1980, a primeira fase (1990-2002) e a segunda fase (2003-2014) do Mercosul.

Pensando nos maiores centros financeiros da América do Sul, o autor Caio Zarino Jorge Alves desenvolve uma discussão sobre as cidades de Buenos Aires e São Paulo, buscando identificar as especificidades da centralidade exercida nos territórios argentino e brasileiro, a partir da topologia de administradores e agentes *custodiantes* de fundos de investimento. Diante desse cenário, é desenvolvida uma caracterização da estrutura urbana de cada metrópole com base nos fragmentos que aglomeram serviços do circuito superior da economia urbana.

O artigo de André Roberto Martin e Izan Reis de Araujo analisa as origens e variações de sentido geopolítico dos topônimos e dos conceitos de “América do

Sul” e “América Latina”. O texto alerta que essas denominações são muitas vezes tratadas como sinônimos, pois há o entendimento comum de que se referem a âmbitos geográficos sobrepostos. Ao mesmo tempo, eles também podem ser definidos como epistemologicamente distintos e até mesmo politicamente rivais. Nesse debate também é abordada e avaliada a diplomacia brasileira em suas atuações na América Central e Caribe, tendo em vista o uso do discurso “sul-americanista”.

A Parte II – **Conflitos, Resistências e Políticas de Estado** deste livro inicia com um texto de Daniel Bruno Vasconcelos que assume uma visão crítica e ao mesmo tempo progressista sobre a questão das políticas de drogas no continente Americano, articulando-a a uma análise geográfica e geopolítica sobre esse tema. O artigo é dividido em três níveis de reflexão, em que o primeiro analisa o nexos entre a proibição de entorpecentes e a geopolítica global e regional, discutindo a relação entre EUA e América Latina. O segundo examina a questão do narcotráfico e a política de drogas na América do Sul. A terceira – histórica e geográfica – aborda os sentidos da antropogeografia na discussão sobre as raízes da colonização do continente Americano e as atuais políticas de drogas.

O longo conflito armado na Colômbia envolve diferentes atores nessa guerra que se desenrola sobre um panorama de profundas desigualdades sociais, um cenário que se repete de forma quase ininterrupta durante o último meio século, com uma guerra bipartidária regional conhecida como *La Violencia*, na qual se originalizaram a partir da década de 1960 vários movimentos de guerrilhas, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP) e o Exército de Libertação Nacional (ELN). Diante desse contexto a autora Ginneth Pulido Gómez analisa em seu texto três momentos na história do conflito colombiano até os dias de hoje, a fim de compreender a evolução do poder político no país e suas implicações sub-regionais.

As relações entre políticas territoriais, regionalização e regime autoritário no Chile no período de 1973-1975, é o tema explorado por Rodolfo Quiroz Rojas, que aborda o viés especificamente geopolítico do regime militar e suas conexões com a estrutura administrativa e territorial. Para o autor, o sentido geopolítico da regionalização expressaria uma divisão complexa da ordem territorial no Chile. No texto também são examinados os antecedentes da regionalização que inspiraram o regime militar, problematizando o tipo de ordenamento territorial da geopolítica desdobrada do seu alcance, limite e transcendência.

Ao fazer uma análise das características da América do Sul, Hervé Théry aborda a questão das imensas áreas de baixa densidade populacional, os “vazios” de milhares de quilômetros quadrados entre as áreas de povoamento. Para o autor, dado que a conquista desses espaços está progredindo na atualidade, a questão da proteção desses ecossistemas e das comunidades indígenas deve ser destacada. O texto também examina em detalhe os atuais esforços da

integração territorial, especialmente na escala continental que envolve as redes de transportes que atravessam os “vazios” conectando-os desse modo às áreas de grande densidade.

A Amazônia está no cerne das discussões geopolíticas do século XXI e a despeito dos diversos acordos diplomáticos que a envolvem, persistem resistências no campo dos entendimentos e das tentativas de concertações em torno da cooperação internacional entre os países amazônicos da América do Sul. Com base nessa percepção, Neli Aparecida de Mello-Théry desenvolve sua análise sobre a chamada Amazônia sul-americana em três níveis, explorando a dimensão institucional e a cooperação regional, a força das visões nacionais amazônicas e os caminhos percorridos neste século. Ao mesmo tempo, a autora contextualiza e examina criticamente os principais problemas ambientais e sociais da Amazônia contemporânea.

O artigo de Luciana Riça Mourão Borges contextualiza os conflitos territoriais e as políticas públicas na Amazônia brasileira. No primeiro momento das discussões é realizada uma análise sobre as políticas territoriais nos séculos XX e XXI dessa região e, em seguida, avalia criticamente a construção de hidrelétricas, a sobreposição de políticas públicas e a inserção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no contexto territorial amazônico. Por fim, a autora reflete acerca dos principais impactos e conflitos territoriais, sociais e ambientais que esses projetos provocaram nas comunidades locais amazônicas.

A Amazônia sul-americana está na mira das grandes potências hegemônicas, seja pelos recursos naturais ou pelo seu valor estratégico e econômico. Com base nessa premissa Luciene Patricia Canoa de Godoy busca estabelecer uma relação entre os conceitos da geografia política clássica e o território amazônico. A autora destaca a importância da Amazônia para o equilíbrio ambiental do planeta, além da sua notável biodiversidade que é fonte de insumos para diversos segmentos industriais. Além disso, destaca a dualidade existente nos países amazônicos que possuem poucas indústrias de vulto para conduzir esse processo, um fato que estimula a pressão de grupos estrangeiros sobre esses territórios, abrindo a possibilidade de uma “ingerência internacional” na soberania dos Estados Nacionais sobre territórios de importância estratégica.

Debatendo os acordos internacionais em Meio Ambiente, Suzana Cristina Lourenço desenvolve em seu artigo uma reflexão sobre os avanços das negociações para a aplicação do Princípio 10 da Declaração do Rio para o Meio Ambiente nos países da América Latina. A autora mostra como se explicitam os conflitos de posicionamentos segundo os diversos entendimentos sobre o que é meio ambiente e qual é o público que deve ter acesso à informação. Em seguida, discute como os Estados podem ser mais abertos ou fechados à divulgação de dados ambientais e como essa observação está ligada ao aprofundamento democrático dos países na gestão ambiental. Finaliza seu texto analisando as

possibilidades de os atores influírem nas decisões relativas à questão ambiental e a abertura oferecida pelo Estado para tal.

A questão das fronteiras políticas na região da Bacia do Prata, partindo de uma análise geopolítica e histórica das relações internacionais da América do Sul, é o objeto de estudos de Tatiana de Souza Leite Garcia e Bianca de Oliveira Jesus em seu artigo. Tendo como foco os países banhados pelas águas transfronteiriças de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, as autoras apresentam uma análise histórica sobre os processos de disputas territoriais e de Acordos de cooperação nessa sub-região. Fornecem ainda um panorama geral sobre aos principais conflitos e desafios que devem ser superados nas faixas de fronteiras dos Estados Platinos, sempre destacando o processo de integração regional e a governança compartilhada das águas.

Por último, o artigo intitulado “Geografia Política e Meio Ambiente na América do Sul” foi desenvolvido pelo grupo de pesquisa “Geografia Política e Meio Ambiente”, integrante do Laboratório de Geografia Política da Universidade de São Paulo e coordenado pelo professor Wagner Costa Ribeiro. Nele é desenvolvida uma reflexão em três níveis sobre os conflitos socioambientais que envolvem o uso dos recursos hídricos. No primeiro, com uma análise sobre o conflito que o uso da água transfronteiriça acarretou na Bacia do Prata, principalmente no caso da Itaipu Binacional. No segundo, são revisitados os clássicos do pensamento geopolítico brasileiro, com uma apreciação do direito à água e sua aplicação na Unasul. No último, são abordadas as relações de poder e a água subterrânea, com o foco na discussão sobre o Aquífero Guarani.

Wanderley Messias da Costa

Daniel Bruno Vasconcelos

Parte I

Tendências Atuais, Integrações e Crises

Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul

Wanderley Messias da Costa

Resumo: O texto apresenta uma visão geral sobre as tendências e os rumos dominantes atuais da integração sul-americana com o olhar da geopolítica e, portanto, atento ao papel proeminente dos Estados nacionais e suas estratégias internacionais, às relações de poder e aos territórios. Ao mesmo tempo, tem foco no permanente embate entre continuidades e mudanças e os movimentos e linhas de força nacionais, regionais e extrarregionais que impulsionam, modulam e configuram processos de coesão e fragmentação ou de convergências e divergências no subcontinente. Nesse cenário atual, examina as causas do declínio do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e o insucesso da União de Nações Sul-Americana (Unasul) – em especial do Conselho de Defesa Sul-Americano. Aborda, também, as antigas e novas contendas e conflitos fronteiriços, ao lado das articulações e do adensamento das relações transfronteiriças em curso nos âmbitos do Mercosul e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa).

Palavras-chave: América do Sul; Integração; Desagregação; Geopolítica.

Introdução

Este texto retoma a discussão sobre a América do Sul e sua experiência de integração regional de mais de 25 anos, exposta nas publicações de 1996, 2000, 2007 e 2009. Neste caso, trata-se mais de visão panorâmica e sintética sobre tendências e rumos dominantes, mas, como nos demais estudos, sempre com o olhar da geopolítica e, portanto, atento ao papel proeminente dos Estados nacionais e suas estratégias internacionais, às relações de poder e aos territórios. Ao mesmo tempo, com foco no permanente embate entre continuidades e mudanças e os movimentos e linhas de força nacionais, regionais e extrarregionais que impulsionam, modulam e configuram os processos de coesão e fragmentação ou de convergências e divergências no subcontinente.

Aqui, a ambição teórica está francamente reduzida, ao passo que se alarga o escopo de temas, tópicos e fatos diversos que compõem a substância empírica e ilustram nossa apreciação geral sobre as tendências dominantes no complexo e conturbado cenário político, econômico e, especialmente, geopolítico da região nos dias atuais. Ainda assim, essa não é uma empreitada trivial, posto que nesse e na maioria dos temas dessa área na atualidade são imensos os riscos de um discurso que se acomoda em generalidades e na revisão da infundável bibliografia disponível e acessível, ou que se limita pelo apego à ultraspecialização, ou ainda aquele, que pouco interessado na ciência, prefere manter-se atado ao esquematismo dos modelos fechados e imutáveis de interpretação.

De todo modo, a América do Sul adquiriu identidade política, geoeconômica e geopolítica, tornou-se uma das regiões mais importantes do mundo contemporâneo e um notável laboratório para experiências de integração – e isso se reflete no ambiente acadêmico e fora dele. Nos últimos dez anos, sobretudo, cresceu geometricamente no Brasil o número de publicações em livros e periódicos científicos sobre a região. Na Geografia, por exemplo, têm sido produzidas dezenas de teses e dissertações em muitos dos seus 64 programas de pós-graduação no país, com destaque para o de Geografia Humana da Universidade de São Paulo. Também nesse período ampliou-se consideravelmente a quantidade de institutos e centros de estudos de relações internacionais e a maioria deles tem dedicado especial atenção em suas pesquisas aos temas dessa região.

Ao lado deles, as associações científicas com seus eventos e periódicos próprios têm tido papel relevante na ampliação do interesse da comunidade acadêmica pelo tema, caso da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Abed), que congrega pesquisadores civis e militares e promove estudos e debates sobre defesa e segurança nacional e internacional, uma original área transdisciplinar de pesquisa formada pela interação da ciência política com as relações internacionais, os estudos estratégicos e a geopolítica.

As integrações regionais em crise e o declínio do Mercado Comum do Sul (Mercosul)

Há uma forte intuição entre os analistas da cena internacional atual de que os impulsos da globalização que favoreceram os processos de coesão ou de convergência do sistema internacional têm perdido vigor, ao mesmo tempo em que se acentuam e se ampliam os fenômenos de desagregação ou, simplesmente, de fragmentação. Sob esse aspecto, não é coincidência que as mais bem-sucedidas experiências de integração regional – União Europeia, Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean), Mercosul e Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (Nafta) – que foram criadas ou reformuladas no início dos anos 1990,

à exceção da Asean, estão enfrentando hoje graves crises e lutam em diversas frentes para manter sua integridade interna e a relevância da projeção externa.

A União Europeia é o mais sofisticado e consolidado projeto de arranjo regional-comunitário entre todos (em boa medida é um paradigma para o Mercosul), mas sua unidade interna tem sofrido fortes abalos, como o penoso processo de saída do Reino Unido (o *Brexit*) e a possibilidade de que outros sigam esse caminho, a estagnação econômica que só agora dá sinais de superação, a persistência das acentuadas assimetrias internas, a recorrente crise dos imigrantes e o crescimento dos movimentos de extrema-direita que se opõem frontalmente à comunidade supranacional. Ademais, ressentem-se por não ser capaz de oferecer aos seus dez países-membro do Leste Europeu ingressantes em 2004 (em sua maioria pobres) os mesmos níveis de investimentos em infraestrutura e modernização que beneficiaram no passado sua antiga periferia, como Portugal, Espanha e Grécia.

O Nafta, por sua vez, encontra-se sob grave ameaça, incluindo até mesmo a possibilidade de sua extinção, pois o bloco regional foi colocado no epicentro da turbulenta guinada de rumos dos Estados Unidos, desencadeada pelo governo Trump. Nesse novo cenário, destacam-se as mudanças na política internacional, como a rejeição ao multilateralismo, a preferência pelo hiper-realismo e o acentuado viés protecionista nas interações econômico-comerciais externas. É nesse clima francamente desfavorável e após vinte e quatro anos de funcionamento que o bloco abre a atual série de rodadas de negociação entre as partes, que poderá alterar profundamente a natureza mesma de sua estrutura, escopo e objetivos. Essas duras negociações, que poderão estender-se a 2019, processam-se sob a forte pressão do atual governo estadunidense, que declara publicamente ver mais defeitos que méritos no bloco, sobretudo no que se refere às suas relações com o México. Segundo Trump, seu país só acumularia prejuízos nessa integração, a exemplo do superávit comercial de mais de US\$ 70 milhões do México com os Estados Unidos e da suposta perda de 50 mil empregos provocada pelo deslocamento das indústrias (especialmente as automobilísticas) para regiões do vizinho próximas à fronteira.

No caso da América do Sul e sua atual crise, trata-se de processo bem mais complexo, em parte devido ao *excepcionalismo* do modelo (ou modelos) de arranjo institucional, posto que sua integração regional não depende exclusivamente da atuação do Mercosul, ainda que este mantenha-se como o seu mais importante e consolidado bloco econômico e comunitário. Instituído em 1991 pelo Tratado de Assunção, ele reúne atualmente Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela (atualmente suspensa) e a Bolívia em processo de adesão. Ao mesmo tempo, praticamente todos os países do subcontinente são integrantes da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi, sucessora da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc), criada em 1980 e igualmente voltada para o livre-comércio e a integração regional.

A região conta também com a Comunidade Andina (CAN, antigo Pacto Andino), união aduaneira que existe desde 1969 e que atualmente reúne Chile, Peru, Equador e Colômbia. Os oito países amazônicos da região criaram em 1978 o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), que evoluiu em 1998 para a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), com sede permanente em Brasília, voltada basicamente para a concertação de ações no campo do meio ambiente. Em 2009 foi criada a Aliança Bolivariana das Américas (Alba), de iniciativa pioneira de Venezuela e Cuba em 2004, baseada no livre-comércio e nas relações de cooperação solidária entre seus integrantes, formada atualmente por Venezuela, Cuba, Bolívia, Equador, Nicarágua, Antígua e Barbuda, Dominica e São Vicente e Granadinas. O quinto e mais novo bloco regional é a Aliança do Pacífico, uma zona de livre-comércio e de integração econômica criada em 2012 e da qual fazem parte Chile, Peru, Colômbia, Costa Rica e México.

O mais ambicioso dos projetos de integração da região é a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), criada em 2008 e que congrega os 12 países da região. Quando lançado, previa atuar fortemente no alargamento da integração comercial e econômica, até então limitada ao âmbito do Mercosul, além de políticas de concertação em diversas áreas, com destaque para a atuação de dois mecanismos estratégicos. O primeiro, voltado para a Defesa e a Segurança Regional por meio do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e o segundo, para coordenar os projetos de infraestrutura regional, uma atribuição do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), que absorveu as atribuições da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), criada em 2000. Como no caso do Mercosul, e em parte indo além deste, a Unasul previu em sua criação um alto nível de institucionalização – que envolve presidência rotativa, secretaria permanente (em Quito, no Equador), conselho de economia e finanças e até mesmo a criação de um banco multilateral de fomento (o Banco do Sul) com sede em Caracas, na Venezuela.

Com relação à crise da integração propriamente dita, é preciso primeiro avaliar sua natureza e extensão. No caso do Mercosul, é notório que na última década o bloco perdeu força na sua capacidade de incrementar o comércio intrarregional. Documento recente da Confederação Nacional da Indústria – CNI – (2017) aponta justamente essa fragilidade, expressa no fato de que em 2016 as trocas intrabloco representaram apenas 16,2% para as exportações e 13,7% para as importações dos respectivos totais. É uma queda acentuada em relação ao seu melhor desempenho, alcançado no final dos anos 1990, quando, segundo a série histórica do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), em 1998 elas alcançaram 25% e 20%, respectivamente. Esse fraco desempenho regional se mantém mesmo com o forte crescimento das exportações brasileiras nos últimos anos, em especial em 2017, quando o país exportou R\$ 22,6 bilhões

para os países do bloco, mas que representaram apenas 10% do total das exportações, uma queda acentuada em relação aos 14% alcançados em 2000 (MDIC, 2018).

Outro aspecto, nesse caso positivo para o Brasil, mas negativo para o desempenho do bloco, é o crescente superávit do país em relação aos seus parceiros (US\$ 22,6 bilhões de exportações e US\$ 11 bilhões de importações), especialmente com relação à Argentina (mais de US\$ 7 bilhões de superávit em 2017). Além disso, essa persistente assimetria é agravada pelo fato de que, enquanto 90% das exportações brasileiras são formadas por produtos industriais de ponta (mais de 70% são máquinas e material de transporte), por volta de 60% das importações provenientes de seus parceiros regionais são formadas por *commodities* e produtos manufaturados de baixo valor agregado, porcentagem que só não é maior graças à destacada participação dos veículos automotores exportados para cá pela Argentina no âmbito do acordo em separado entre os dois países nesse setor.

Um conjunto de antigos e novos problemas, ligados ou não ao comércio exterior, também tem contribuído para o declínio da força gravitacional do bloco no âmbito interno e da sua projeção como *player* relevante no sistema internacional. Ainda com relação ao comércio, além da manutenção das *listas de exceção* nas tarifas comuns de importação para grupo de produtos sensíveis – especialmente nas trocas Brasil-Argentina –, o referido documento da CNI aponta que tem aumentado nos últimos anos no bloco a adoção de medidas protecionistas não tarifárias (fitossanitárias, ambientais e outras) que ao lado da pesada burocracia alfandegária constituem sério entrave para a expansão das trocas comerciais. Os empresários também destacam a fraca projeção internacional do Mercosul para além da América do Sul, visto que até hoje ele estabeleceu poucas parcerias – de modo geral, com países de pequena relevância no comércio exterior – e, um aspecto crucial, ainda não conseguiu concluir o longo e penoso processo de negociações com a União Europeia.

Para muitos analistas, uma medida que terá impactos positivos para a dinamização das trocas comerciais no bloco é a entrada em vigor do acordo que regula o comércio de serviços (Protocolo de Montevideu de 2005), matéria de especial interesse para milhares de pequenas e médias empresas que já atuam ou pretendem ingressar nesse mercado. Esse também é o caso do acordo que regula a concessão do visto de residente temporário que favorecerá o intercâmbio dos que migram em busca de trabalho, aprovado recentemente, mas ainda não ratificado pela Argentina. Com relação aos investimentos diretos estrangeiros (IDE), frise-se que apenas em 2017 foi aprovado um acordo multilateral sobre esse tema no bloco (Protocolo de Cooperação e Facilitação de Investimentos – PCFI), de modo que o fluxo de capitais produtivos – principalmente de empresas brasileiras – em toda a América do Sul, que cresceu exponencialmente nos

últimos quinze anos, sobretudo, vinha sendo viabilizado basicamente mediante acordos bilaterais.

Integram também esse conjunto de questões não propriamente econômico-comerciais – em geral institucionais ou de governança – aquelas relevantes para reiterar e consolidar a natureza e os objetivos originais do Mercosul, que foram explicitadas no Protocolo de Ouro Preto, de 1994, e em seus posteriores aperfeiçoamentos. Apesar dos avanços obtidos até aqui no esforço de harmonização das diversas políticas setoriais consolidadas em protocolos específicos firmados entre as partes (transporte, meio ambiente, saúde, educação e outros), o modelo institucional adotado e ainda vigente está baseado num sistema de governança que depende de consultas mútuas e decisões consensuais conduzidas exclusivamente pelos governos nacionais. A ausência de um órgão central de governança (a exemplo da Comissão Europeia) favorece a burocracia dos respectivos governos nacionais, reduz a flexibilidade e a agilidade na superação dos problemas que afetam negativamente as relações intrabloco e, mais importante, impede que esse arranjo regional assumira plenamente sua identidade enquanto comunidade transnacional econômica, social e cultural.

Por último, destaca-se a atuação do Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), baseado em mecanismo adotado pela União Europeia (os Fundos Europeus Estruturais e de Desenvolvimento), cujo objetivo original foi justamente o de contribuir para a redução das assimetrias no interior do bloco e fortalecer sua coesão. Caso funcionasse a contento, o fundo poderia gerar impactos positivos sobretudo para o Paraguai e o Uruguai e, no futuro, para a Bolívia, países com reduzida capacidade de investimentos nessa área. Mas seu desempenho tem sido um notável fracasso, não apenas porque é irrisório o montante de recursos de que dispõe para investir (menos de US\$ 1 bilhão, atualmente) para fazer frente à imensa demanda, como também pela sua baixíssima capacidade de executar projetos (7% do total).

As forças de desagregação em curso na América do Sul

Ainda que em declínio enquanto bloco econômico-comercial, o Mercosul mantém sua força de atração regional, o que lhe permitiu funcionar enquanto plataforma para as articulações político-territoriais e econômicas inspiradas e conduzidas pela estratégia de alargamento da escala de integração sul-americana.

Até a criação da Unasul (2008), os acordos de complementação econômica celebrados pelo Mercosul – primeiro com os países associados e em seguida com a Comunidade Andina e demais países da região – transformaram a América do Sul em uma vasta zona de livre-comércio, quadro que serviu de base para a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) em 2004 (Roseira, 2011).

Estimulado pelo sucesso desse alargamento dos enlaces comerciais intrarregionais e disposto a promover e consolidar sua projeção internacional no subcontinente e fora dele, o Brasil teve papel destacado no projeto de criação da Unasul, cujo tratado constitutivo foi assinado em 2008. Trata-se de organização desenhada para integrar os 12 países da região em torno de objetivos econômicos, políticos, sociais, culturais e de segurança e defesa. Conta, em sua estrutura principal, com a Cúpula Sul-Americana – formada pelos chefes de Estado –; uma secretaria-geral, com sede Quito, no Equador; e diversos conselhos voltados para temas gerais e setoriais, com destaque para o CDS e o Cosiplan, conforme mencionado. Um aspecto crucial desse projeto é seu objetivo estratégico de promover a articulação (na prática a absorção) dos dois mercados comuns – o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN) – e assim comandar todo o processo de integração sul-americana.

Passada uma década desde sua criação, o balanço de realizações da Unasul é francamente desfavorável ao levar-se em conta seus macro-objetivos políticos e geopolíticos propugnados no lançamento. Abstraindo (ou não relevando) a realidade política e ideológica multifacetada dos governantes e a diversidade de orientações na política externa dos governos da região, a liderança na condução da movimentação do bloco – exercida de fato pela forte parceria Brasil-Venezuela – fez apostas ambiciosas nos *fronts* interno e externo.

No interno, a primeira ofensiva visou o controle integral da governança multilateral do comércio intrarregional e em parte dos investimentos produtivos mediante a subordinação de fato dos dois mercados comuns regionais pré-existentes. A segunda foi a incorporação da IIRSA em 2009, que passou a denominar-se Cosiplan, assumindo assim o comando da estrutura de coordenação responsável por planejamento e execução dos megaprojetos de integração física da região, a maior parte deles nas áreas de transporte, energia e comunicações. A terceira visou a estratégica área de defesa e segurança internacional com a criação do CDS, idealizado para atuar como órgão regional consultivo voltado para ações de cooperação e harmonização de defesa em âmbito regional e abrangendo cinco eixos principais: 1) políticas de defesa; 2) cooperação militar; 3) operações de paz e assistência humanitária; 4) indústria e tecnologia de defesa; e 5) formação e capacitação.

No *front* externo, sua maior ambição era a de estruturar uma articulação política subcontinental com densidade suficiente para projetar-se internacionalmente, tendo como espaço de referência mais amplo o continente americano e como foco principal a América Latina e o Caribe. Em outros termos, e ainda que não explicitado em seus documentos e decisões formais, o discurso político dominante dos governos no comando do empreendimento deixava claro que o *hardcore* de seu objetivo político e estratégico era o de construir e consolidar no futuro uma organização interamericana, isto é, para além do

subcontinente, que fosse capaz de representar uma alternativa à atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA), criada no contexto da Guerra Fria e ainda hoje fortemente influenciada pela política externa dos Estados Unidos no continente.

Ao lado do incontestável peso específico do Brasil na região, da forte liderança e do decisivo engajamento do presidente Lula, deve-se destacar o protagonismo da Venezuela nesse processo, por três razões principais. Em primeiro, pela natureza *anfíbia* do país – ao mesmo tempo sul-americano e caribenho –, condição geopolítica singular que lhe confere posição de *Estado pivô* na articulação dessas duas sub-regiões, nas quais possui sólido enraizamento. Em segundo, pela forte liderança e demonstrada capacidade de articulação política de Hugo Chávez em relação aos governos de diversos países das duas sub-regiões, que se refletiram, por exemplo, na decisão de retirar o país da CAN em 2006, seguida pela criação da Alba, bem como na inspiração de diversos projetos da Unasul e do Mercosul. E em terceiro, pela conjuntura econômica favorável até os primeiros anos da década de 2010, sobretudo para os dois países na liderança do projeto.

No caso do Brasil, os analistas da sua inserção internacional no período (Vizentini, 2013) são praticamente unânimes na avaliação de que o país deu um notável salto na sua projeção internacional – política externa, cooperação econômica e investimentos produtivos – não apenas em seu entorno regional (América do Sul e Atlântico Sul), mas também além dele, especialmente em América Latina e Caribe como um todo e na África, e, ao mesmo tempo, ampliou consideravelmente a escala de sua política externa mediante bem-sucedidas articulações de âmbito global, a exemplo da sua efetiva participação na criação do Brics (acrônimo para o bloco formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Quanto à Venezuela, que sabidamente tem uma economia fortemente dependente do petróleo, o país foi claramente beneficiado pela acentuada elevação dos preços dessa *commodity* no mercado internacional no período, chegando a alcançar a cotação de US\$ 120 o barril, como reflexo da forte demanda associada ao crescimento econômico mundial e, especialmente, da destacada participação nas importações desse produto por parte da China e da Índia. O governo de Hugo Chávez, inspirado por sua revolução socialista-bolivariana, soube tirar proveito dessa vantagem competitiva, convertendo-a em plataforma para expandir e consolidar suas alianças regionais, seja pelo fornecimento do produto a preços subsidiados, seja pelas parcerias da estatal petrolífera PDVSA com suas similares na região, como é o caso da Petrobrás.

Ao mesmo tempo, sua intensa movimentação internacional em relação aos organismos regionais e em acordos bilaterais com seus parceiros preferenciais, como Bolívia, Equador, Cuba e Nicarágua, visou antes de tudo

marcar o distanciamento ou, mais propriamente, o antagonismo ideológico, político e estratégico de seu governo e de seu arco de alianças em relação aos Estados Unidos e sua histórica política marcadamente imperial e hegemônica na América Latina. Nesse sentido, o movimento mais ostensivo dessa estratégia de confrontação foram os acordos de cooperação militar celebrados com a Rússia, envolvendo diversas frentes, como a aquisição de aviação de caça de última geração, helicópteros e baterias antiaéreas, além de programas de assistência técnica, *joint venture* para a produção de armamentos, realização de atividades conjuntas de adestramento e demonstrações de poderio bélico, a exemplo das manobras navais em águas do Caribe.

O movimento de reversão dessa bem-sucedida trajetória de articulação política, consubstanciada principalmente na Unasul e tendo como meta maior a integração plena do subcontinente, teve início com o término do governo Lula no final de 2010, seguido do afastamento e da morte de Hugo Chávez no início de 2013, além da crise aberta no Mercosul envolvendo a suspensão do Paraguai e a aprovação da adesão da Venezuela (contra a posição paraguaia) em 2012.

É preciso considerar ainda os efeitos da grave crise econômica que, a partir de 2012, atingiu duramente os países do subcontinente – especialmente Brasil, Argentina e Venezuela – e impactou duramente o Mercosul e essa movimentada trajetória de articulações em torno da integração subcontinental iniciada em meados dos anos 2000. Em particular na Venezuela, a crise foi muito agravada pelo colapso dos preços do petróleo em 2014, quando as cotações despencaram e chegaram a US\$ 40 o barril (hoje o valor encontra-se em curva de recuperação), um efeito de diversas causas, mas que foi provocado principalmente pelo fenômeno de *oversupply* do produto no mercado internacional. Esse quadro desfavorável aos produtores está relacionado à expansão da exploração, à autossuficiência dos Estados Unidos, ao aumento da produção da Rússia, ao ingresso de novos produtores da África, ao reingresso do fornecimento do Irã e à autossuficiência e a entrada em operação dos novos poços de pré-sal do Brasil. Vítima da “maldição do petróleo”, a economia venezuelana entrou em colapso, quadro agravado nos últimos dois anos pela altíssima inflação, pelas dificuldades no balanço de pagamentos, pelo isolamento regional e internacional e por sua profunda crise política interna.

Ao lado da crise econômica, um evento de grande repercussão nos rumos da integração regional foi o lançamento da Aliança do Pacífico em abril de 2011, zona de livre-comércio formada por Chile, Peru, Colômbia, Costa Rica (adesão em 2013) e México, que representou um brusco movimento centrífugo de conteúdo ao mesmo tempo econômico, político e geopolítico por ter potencial de simultaneamente impactar o poder de atração do Mercosul e, especialmente, introduzir grave fratura em um bloco ainda não consolidado, como é o caso do projeto de coesão subcontinental sob o comando da Unasul. Essa iniciativa de deflagrar uma nova articulação regional, ainda que na superfície possa tratar-se

de mais um entre os diversos projetos do gênero – desenhados para fomentar enlaces comerciais e potenciais modalidades de cooperação econômica mais aprofundada no futuro –, pode expressar movimentos de outra natureza, certamente mais complexos. Assim, devemos abordá-la de modo diverso, focando o olhar em seu conteúdo propriamente geopolítico e estratégico, isto é, na conjunção de linhas de força e de antagonismos novos e recorrentes que estão atuando sistematicamente nos espaços sul-americano e continental, alguns deles muito bem analisados em estudo recente sobre o tema (Simões, 2018).

Dessa forma, destaca-se em primeiro lugar que uma característica comum de todos esses países é o fato de sua configuração territorial condicionar sua projeção internacional naturalmente em direção ao Pacífico – hoje com forte poder de atração da Ásia, especialmente da China – e não à vertente Atlântica, ainda que a Colômbia e o México usufruam da sua condição de território bioceânico. Em segundo, um aspecto crucial nesse debate – que é por vezes pouco relevado – é que os governos de todos esses países têm se posicionado há pelo menos duas décadas pelo alinhamento político econômico e estratégico em maior ou menor grau com os Estados Unidos.

No plano dos enlaces econômico-comerciais, por exemplo, o México é integrante do Nafta, no qual está ancorada praticamente toda a sua economia atual (o Chile é associado do bloco) e todos os demais já possuíam acordos bilaterais de comércio com os norte-americanos (Costa, 2007). Na fundamental esfera político-estratégica ou simplesmente geopolítica, o México e, sob certa medida, a Costa Rica integram a zona imediata de segurança do entorno regional estratégico norte-americano. A Colômbia, desde o Plan Colombia nos anos 1990, financiado pelos Estados Unidos e que durante mais de uma década carreu recursos financeiros e logísticos para o combate ao narcotráfico e às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), converteu-se na mais sólida plataforma estratégica e militar dos Estados Unidos na América do Sul, contando atualmente com seis bases conjuntas e forças armadas de elevada capacidade operacional.

Nos anos recentes, o US Southern Command intensificou sua atuação no subcontinente, contando com o respaldo dos acordos de cooperação em defesa. Foi firmado um novo acordo com a Colômbia (2009) e com o Peru (2013) – envolvendo a instalação de uma base militar na Amazônia – e, quanto ao Chile, além do fornecimento de equipamento militar (caso da aviação de caça), a cooperação abrange a implantação de uma base naval conjunta. Trata-se, ao que tudo indica, da retomada sob nova modalidade do ativismo estratégico-militar norte-americano no subcontinente e que visa, antes de tudo, assegurar e acentuar sua histórica hegemonia continental. Também tem como objetivos complementares conter e contrastar a crescente importância e o alargamento da projeção do Brasil no seu entorno regional e estratégico – América do Sul

e Atlântico Sul e, neste, a *Amazônia Azul* e o *pré-sal* (Costa, 2012). Ao mesmo tempo, pretende exibir no “seu” continente a musculatura de grande potência hegemônica, numa calculada contraofensiva ao acentuado *antiamericanismo* liderado pela Venezuela em Alba, Unasul e Mercosul e àquele que certamente constitui o *hardcore* dessas motivações, no caso, as alianças (estratégico-militares e econômicas) venezuelanas com Rússia, China, Irã e Cuba, seus mais notórios arquirrivais na geopolítica mundial.

Sob esse aspecto particular, pode-se conjecturar sobre a efetividade do CDS, um dos dois mais importantes organismos da Unasul – nesse ambiente geopolítico, na sua atuação em terreno familiar à sua natureza e função precípua (cooperação, concertação e coordenação). Do mesmo modo, em seu papel como indutor de um novo arranjo regional de segurança nos moldes do que foi proposto por Barry Buzan e Ole Wæver (2003), tema que foi também abordado em sua complexidade conceitual e teórica por Héctor Saint-Pierre (2011). Na geografia política, um abrangente e minucioso estudo sobre os rumos recentes da segurança na região encontra-se na tese de doutorado de Lício Monteiro (2014), na qual o autor destaca a forte influência da Colômbia – em sua aliança com os Estados Unidos – e seus impactos em antigas e novas clivagens, além das divergências nesse campo e o esforço do CDS/Unasul na promoção das convergências e da autonomia regional.

Nesse debate, um excelente artigo foi recentemente publicado (VAZ; FUCCILLE; REZENDE, 2017), no qual os autores examinam a trajetória e o desempenho desse organismo a partir de sua criação, há uma década, ressaltando desde logo os impactos das recentes mudanças nos rumos políticos dos governos mais diretamente envolvidos no processo integracionista. Além desse contexto geral desfavorável à Unasul como um todo, sua hipótese central é que a pouca efetividade do CDS seria o resultado das mudanças em curso no “equilíbrio de poder”, dadas as novas “clivagens” de natureza política e ideológica de “países-chave” da região, ao lado do pouco empenho dos respectivos governos nacionais – especialmente o brasileiro, neste caso como um claro reflexo da crise econômica e política do país a partir de 2014.

Abordagem teoricamente sofisticada e empiricamente consistente, ainda que possa escapar-lhe uma ou outra dimensão do nosso objeto comum de estudos, quando direciona o foco exclusivamente para os matizes e as motivações de natureza ideológica e política dos governantes e de seus governos. Inspirada na hipótese de que esses fatores constituem o substrato das políticas dos estados nacionais para a defesa no *front* interno e, especialmente, da arquitetura e das relações de poder entre eles no externo, faltou-lhe um olhar para a dimensão especificamente geopolítica desse processo – e, como temos enfatizado neste e em outros estudos sobre o tema, a geopolítica é inseparável da política internacional, sobretudo quando se trata de defesa e segurança internacionais.

Um aspecto crucial nesse debate é que permanece em aberto na nossa área a clássica discussão teórica sobre a unicidade e a distinção entre Estado e governo, esferas que ora se aproximam, ora se distanciam nos âmbitos da política interna e, notadamente, da política externa das nações. No caso desta última em especial, a atuação dos governos, ainda que desenvolvida sob a inspiração das suas respectivas políticas e ideologias (de movimentos, partidos, grupos e indivíduos), é fortemente condicionada pelas circunstâncias e conjunturas nacionais e internacionais com suas clivagens, contradições e antagonismos, fato de domínio público. No entanto, dada a natureza mesma da política internacional, a política externa – em certa medida entendida como a *diplomática* – e, especialmente, a *política de defesa* dos estados nacionais tendem a expressar, para além das circunstâncias e conjunturas, o substrato dos estados nacionais formado pelos elementos fundamentais, imanentes, ancestrais e *identitários* que são construídos, moldados e condicionados pela sua particularidade histórica e geográfica. Daí decorre a intrincada trama de relações entre o tempo curto e o tempo longo (parafraseando Milton Santos) ou de forma e conteúdo dos territórios, das circunstâncias, conjunturas, mudanças e continuidades e, no nosso caso, da política e da geopolítica.

Dessa perspectiva, no presente debate sobre a América do Sul e as causas da baixa efetividade do CDS/Unasul nos esforços de concertação regional em assuntos de defesa e segurança, é preciso considerar, por exemplo, o amálgama entre a História e a Geografia e sua dimensão especificamente geopolítica que se expressa em fatores como a já mencionada natural tendência à extroversão dos países andinos e da vertente do Pacífico face aos demais territórios da vertente do Atlântico, aspecto estrutural que foi pioneiramente exposto por Mário Travassos em 1932. Do mesmo modo, deve-se ter em conta a posição singular do Uruguai; a força da condição mediterrânea do Paraguai e da Bolívia; a complexa configuração bioceânica, andina, amazônica e caribenha da Colômbia; a predominância da face caribenha da Venezuela – “país caribenho sentado na América do Sul”, no dizer de Azeredo da Silveira –; e, destacadamente, a enorme extensão e privilegiada configuração territorial do Brasil, *país baleia* que possui relações de vizinhança com nove dos 12 países do subcontinente. Completa esse quadro geral de diversidades a proeminência da Bacia Amazônica, ou *Gran Amazonia* (7,5 milhões de km²), que se estende por oito países da região e representa por volta de 50% dos territórios da maioria deles, situação comum que ensejou, como visto, a criação do TCA em 1978 (Costa, 2015).

Além disso, não se pode desconsiderar a influência – velada ou explícita – das contendidas fronteiriças, dos conflitos e das guerras de todas as escalas e períodos históricos, com seu poder de fragmentação nas articulações transnacionais em torno de projetos de integração e concertação de políticas, especialmente no sensível campo de defesa e segurança. Como voltaremos a enfatizar adiante, é impraticável compreender as relações políticas, econômicas

e geopolíticas hoje vigentes nos enlaces dos países da sub-região da bacia do Prata, por exemplo, sem relevar o papel de eventos e processos decisivos – como a Guerra do Paraguai e as rivalidades Brasil-Argentina –, que inspiraram e condicionaram os esforços de integração a partir dos anos 1970 envolvendo seus protagonistas, cimentados pelo Tratado da Bacia do Prata, pelo Tratado de Itaipu, pelo Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre Brasil e Argentina e pelo Tratado de Assunção.

Dentre as contendas e conflitos fronteiriços, pode-se destacar os do Brasil com Paraguai, Bolívia e França (Guiana Francesa), da Argentina com o Chile, do Chile com a Bolívia e o Peru, do Peru com o Equador, da Venezuela com a Guiana e da Colômbia com a Venezuela. Um dos mais conhecidos envolveu tensões no limite de confronto militar e um longo processo de negociação bilateral e arbitragem internacional: a disputa Argentina-Chile em torno do canal de Beagle, solucionada em 1984. Em outros momentos, houve conflitos armados de grande escala e longa duração, como os de Brasil-Paraguai (a Guerra do Paraguai, de 1864 a 1870); Brasil-Bolívia em torno do Acre, em 1903; e de Chile-Bolívia-Peru (a Guerra do Pacífico, de 1879 a 1884), além daqueles de menor escala, como os de Brasil-Bolívia em torno do Acre (1903) e de Paraguai-Bolívia (a Guerra do Chaco, de 1932 a 1935), além de fricções e confrontos de baixa intensidade, como os de Peru-Ecuador, Colômbia-Ecuador e Colômbia-Venezuela.

Em determinados casos, essas disputas e hostilidades e suas consequências ainda hoje marcam profundamente as relações bilaterais de seus protagonistas e certamente impactam os enlaces multilaterais da região. O mais emblemático deles é a contenda entre Chile e Bolívia, decorrente da Guerra do Pacífico, na qual este último perdeu 120 mil km² de território e 400 km de litoral, bloqueando seu acesso ao mar. Como consequência, essa tornou-se a mais tensa e militarizada fronteira da América do Sul e a Bolívia nunca cessou de reivindicar a reabertura de negociações em torno da questão. A solução do conflito só agora poderá ser alcançada, posto que o país o submeteu ao julgamento do Tribunal Internacional de Justiça da Organização das Nações Unidas (ONU) e este o acolheu em 2017. Subsiste também a centenária disputa entre Venezuela e Guiana em torno do território guianense de Essequibo, que foi acentuada pela recente descoberta de petróleo na região. Há também conflitos de fronteira que não decorrem de litígios por limites, a exemplo do ataque militar da Colômbia a uma guarnição das Farc em território do Equador em 2008. Por último, destaca-se o grave e recorrente quadro de rivalidades e os diversos entreveros que reverberam na sempre tensa fronteira entre a Colômbia e a Venezuela, países que quase entraram em guerra e certamente formam a mais preocupante tensão binacional do subcontinente.

Ainda na questão da efetividade do CDS/Unasul e de seu poder de coesão no estratégico campo da defesa nacional e segurança regional, outro fator que

contribui para a sua proverbial fragilidade é sua própria natureza institucional (um fórum e um conselho). Não sendo uma organização calcada na aliança militar entre Estados que compartilham objetivos e estratégias regionais comuns de defesa – caso emblemático da Otan –, o CDS/Unasul pode estimular o diálogo, as consultas mútuas ou a adoção de medidas visando a transparência nos gastos militares dos seus integrantes.

No entanto, estes continuarão a trilhar seus próprios caminhos e a dispor de espaços de manobras para manter ou estabelecer alinhamentos e acordos preferenciais internos e externos à região, neles refletindo suas respectivas posições, particularidades, afinidades, idiosincrasias, aspirações e, antes de tudo, sua soberania e o interesse nacional. Esse ambiente, caracterizado mais pela extroversão do que pela coesão, é bem ilustrado pelos mencionados acordos de cooperação militar de países da região com os Estados Unidos e a Rússia, além de outros envolvendo aquisições ou a produção conjunta de armamentos com França, Inglaterra, Suécia e Alemanha, além dos entendimentos em curso com a China. Essa liberdade de movimentos também está refletida nas respectivas *estratégias nacionais de defesa* que, inspiradas pelas avaliações de ameaças e riscos potenciais de cada um, definem a estrutura e a logística territoriais com o posicionamento – ou reposicionamento – mais ou menos ostensivo de instalações, tropas e sistemas de controle militares, aí destacadas suas áreas de fronteira.

A esse respeito, ressalta-se a posição ambivalente do Brasil na matéria, considerando sua inequívoca liderança – ao lado da Venezuela – no processo de criação e tentativa de consolidação da Unasul e do CDS, uma articulação regional inspirada, entre outros fatores, pelo antagonismo aos Estados Unidos, como sabemos. Primeiramente, por manter sua tradicional participação em organismos hemisféricos de defesa sob forte influência norte-americana, como a Junta Interamericana de Defesa, a Comissão de Segurança Hemisférica, a Conferência de Ministros de Defesa das Américas, a Conferência dos Exércitos Americanos, a Conferência Naval Interamericana e o Sistema de Cooperação entre Forças Aéreas Americanas. Em segundo, pelo evento de forte conteúdo estratégico, quando em abril de 2010 o ministro da Defesa do Governo Lula celebrou um acordo de cooperação militar com o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, retomando assim as relações bilaterais nessa área, que haviam sido rompidas na denúncia de acordo similar pelo governo Geisel, em 1977.

O exame da realidade política e geopolítica do mundo atual revela, portanto, que ressaltado o que de modo geral ocorre em organizações e alianças militares interestatais como a Otan – com estratégia, comando, orçamento, instalações e tropas conjuntas e em condições de operar em tempos de paz e, especialmente, de guerra –, nenhum Estado, sul-americano ou não, estará disposto a compartilhar, em nome de presumidas afinidades ideológicas ou

políticas, estratégias de defesa e poder militar. E isso especialmente em um mundo marcado por fragmentação, ameaças, tensões e riscos de todo tipo e escalas como o atual. Daí porque, se até mesmo no âmbito de organizações de grande rigidez, como a Otan, seria um despropósito exigir que os seus Estados-membros abdicassem de perseguir e exercitar por todos os meios de que dispõem sua autonomia estratégica – como fez a França com o seu programa nuclear independente – e, portanto, não há como pretender que o Brasil ou qualquer outro país da nossa região não possa e não deva fazê-lo.

Valorizando os projetos consolidados: Mercosul e Iirsa

Alinhado à perspectiva aqui adotada desde o início, e desde logo posicionando o Brasil e seus interesses nacionais no centro desse debate, o primeiro requisito para formular e colocar em curso uma estratégia de enfrentamento capaz de conter o avanço das forças de desagregação e retomar, de algum modo, o projeto de integração regional é renunciar a toda e qualquer modalidade de *grande estratégia*, a exemplo da que inspirou experiências malsucedidas no subcontinente, como a Unasul.

Desse modo, é inevitável que as escolhas recaiam em alternativas que necessariamente implicarão, por um lado, reduzir a ambição quanto aos objetivos políticos e econômicos, bem como ao escopo, alcance e escala do projeto, mas que, por outro, poderão assegurar-lhe melhores condições de sucesso. Essa é justamente a base da hipótese aqui assumida de que a retomada da integração deve estar baseada num *retorno às origens*, isto é, retomar e revalorizar as experiências que possuem bases institucional, econômica e material consolidadas na região – desse ponto de vista, o Mercosul e a Iirsa têm vantagens comparativas muito superiores a todas as demais experiências.

Ainda que tenha sido abalado pelos impactos da crise econômica aliada à perda de prioridade na agenda da política externa dos seus dois principais *players*, o Mercosul mantém-se como “o núcleo duro da integração continental”, na feliz expressão de Roseira (2011, p. 159). Primeiro porque se trata de projeto construído sobre sólida base geopolítica que deita raízes no denso entrelaçamento da História com a Geografia da bacia do Prata, um clássico tema de estudos entre nós. Afinal, no Prata é que foram longamente construídas e aprofundadas as relações de vizinhança de Brasil e Argentina, as duas potências regionais do subcontinente que, após mais de um século de rivalidades e antagonismos, decidiram convergir suas políticas externas em torno de projetos de cooperação bilaterais e multilaterais. Em segundo porque, apesar da perda de dinamismo nos últimos anos – como já examinado –, o adensamento alcançado até hoje pela malha de relações econômicas no interior do bloco e seu crescente extravasamento no espaço de circunvizinhança – especialmente o Chile e

a Bolívia – qualifica-o como centro gravitacional em torno do qual é possível restabelecer em novas bases e escala os laços de coesão regional.

Adicionalmente, a atual conjuntura de recuperação econômica e, especialmente, de retomada do crescimento da atividade industrial do Brasil e da Argentina tem aumentado a pressão das empresas privadas que têm (ou pretendem ter) negócios na região. Esse ambiente favorece o aprofundamento das negociações intergovernamentais em curso, que visam remover os entraves (sobretudo no comércio exterior) que ainda inibem a expansão das trocas comerciais e dos investimentos produtivos no interior do bloco.

Essa estratégia de retomada da prioridade do bloco também é favorecida pelos resultados positivos alcançados nos últimos anos nas relações bilaterais de seus integrantes. Além das já destacadas relações Brasil-Argentina, nos últimos anos aprofundaram-se as interações do Brasil com seus vizinhos platinos, processo que é ilustrado pela atual onda migratória de empresas industriais brasileiras para o Paraguai, o que reproduz aqui, em parte, processo similar ao que se desenvolveu no âmbito do Nafta entre os Estados Unidos e o México. Elas também estão refletidas nos acordos de cooperação com todos os países nas áreas de Ciência e Tecnologia, no Ensino Superior e nas diversas experiências em curso de cooperação fronteiriça, como os consórcios para a gestão compartilhada de recursos hídricos, de meio ambiente e urbana.

O segundo braço dessa estratégia envolve o fortalecimento da Iirsa, aproveitando sua demonstrada capacidade de dar concretude à integração regional pelos impactos transfronteiriços dos seus projetos nas áreas da circulação (rodoviária e ferroviária) e de energia, principalmente. Seus mais de 500 projetos, organizados em dez eixos de integração e desenvolvimento e com valor global por volta de R\$ 96 bilhões em 2010, abrangiam todo o subcontinente e hoje alguns deles estão concluídos, outros em fase de conclusão e a maior parte ainda não foi iniciada (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2010). No último relatório de desempenho do programa, destacam-se os avanços na execução dos projetos integrantes dos eixos Andino (61%), Interoceânico Central e Escudo Guianês (56%) e Mercosul-Chile (50%), ao passo que em alguns deles os índices de projetos concluídos não ultrapassa 30% (CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUTURA Y PLANEAMIENTO, 2018). O relatório também indica que nos últimos anos houve um considerável crescimento no número de projetos individuais (dos países) e complementares (entre eles) no eixo Mercosul-Chile, processo que certamente favorecerá o adensamento da malha de relações do bloco, tanto as internas como aquelas com seus espaços contíguos.

Essa tendência atual de adensamento das relações de vizinhança também é observável no estreitamento da cooperação fronteiriça, como tem ocorrido nos enlases da Argentina com o Chile, países que desde a superação de sua

contenda em torno do Canal de Beagle têm aprofundado o processo de cooperação bilateral em diversas áreas. Separados pela cordilheira dos Andes, os dois países cooperam para o máximo aproveitamento dos 37 *pasos de frontera* identificados, uma configuração territorial que favorece os projetos de interligação rodoviária, ferroviária e energética, alguns deles no âmbito da IIRSA e outros individuais e bilaterais. Com relação à integração energética, essa deverá ser ampliada com o início da exploração dos recém-descobertos grandes campos de petróleo e gás da província de Neuquén, na Argentina. Esse estreitamento de relações da Argentina também ocorre com a Bolívia – os dois países já são conectados por ferrovia e gasoduto – em torno de novos projetos energéticos envolvendo o fornecimento de gás boliviano.

Quanto ao Brasil, a bem-sucedida combinação das ações da IIRSA e dos acordos bilaterais que mantém com todos os países do subcontinente tem-lhe permitido ampliar sua rede de circulação sul-americana, o que envolve projetos de maior ambição, como são as conexões rodoviárias e ferroviárias de longo alcance (caso dos corredores bioceânicos) e outros de menor escala, como aqueles destinados a promover ou adensar as articulações fronteiriças, isto é, pontes, rodovias regionais e a infraestrutura urbana das *ciudades de frontera*. Esse é mais um tradicional tema de pesquisa dos geógrafos brasileiros, com inúmeros estudos publicados sobre as relações fronteiriças com ênfase nas escalas sub-regionais e regionais (Rückert et al., 2015) ou de maior alcance, abrangendo todas as fronteiras terrestres do país, como aqueles desenvolvidos há pelo menos dez anos pelo grupo Retis, rede de pesquisas liderada pelo curso de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) (Machado et al., 2005).

São diversos projetos implantados ou em execução nas duas últimas décadas, como as pontes Brasil-Argentina (São Borja-Santo Tomé), Brasil-Peru (Assis Brasil-Inãpari), Brasil-Guiana (Bonfim-Lethem) e Brasil-Guiana Francesa (rio Oiapoque); a conclusão das rodovias Manaus-Caracas e Macapá-Caiena e, recentemente, a conclusão do maior desses projetos, a chamada rodovia do Pacífico, que conecta Cuiabá, Porto Velho, Rio Branco e Assis Brasil (no Brasil) a Inãpari, Cuzco e daí bifurcando para Lima e Arequipa (no Peru). Entre os empreendimentos em fase de projetos, dois deles têm grande importância para o processo de adensamento das relações no Mercosul e, especialmente, na Bacia do Prata.

3500 kilomètres séparent l'Atlantique du Pacifique



Corredor Ferroviário Bioceânico Brasil-Bolívia.

Fonte: L'Atlas 2013, Monde Diplomatique.

O primeiro é o da ferrovia bioceânica entre os portos de Santos (no Brasil), e Ilo (no Peru), passando por Campo Grande e Corumbá, no Brasil, e Puerto Suárez, Santa Cruz, Cochabamba e La Paz, na Bolívia, aproveitando a rede paulista e a antiga ferrovia que conecta Bauru a Santa Cruz. Outro corredor bioceânico, nesse caso em rodovia, é o que conecta o porto de Santos aos portos de Iquique e Antofagasta, no Chile, passando por Campo Grande e Porto Murtinho, no Brasil, Mariscal Estigarribia e Pozo Hondo, no Paraguai, e Jujuy e Salta, na Argentina.

Em síntese, esse é o longo, paciente e penoso caminho que os Estados nacionais sul-americanos – sobretudo aqueles da bacia do Prata e do Mercosul – podem trilhar para retomar o vigor perdido da integração regional. Afinal, como reiterado neste texto, o desafio de enfrentar as forças de desagregação em curso no mundo e, particularmente, na América do Sul é imenso. Na nossa região, além disso, esse quadro é agravado por duas tendências enraizadas na nossa cultura política que deveriam ser também enfrentadas no *front* interno intelectual e governamental.

A primeira é o proverbial apreço de governantes e *policy makers* da região pela *grande estratégia*, seja ela econômica, política, geopolítica ou todas combinadas. A segunda é o nosso irrefreável e permanente engajamento no ativismo diplomático e seu corolário de experimentalismo institucional, refletido sobretudo no extenso portfólio de arranjos de integração regional do subcontinente. Daí a importância de valorizar e consolidar os avanços até aqui conquistados, uma estratégia não grandiosa, mas ajustada às condições da atual conjuntura.

Referências bibliográficas

BUZAN, B.; WÆVER, O. *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO. *Informe de actividades 2017*. Buenos Aires: BID-Intal, 2018.

COSTA, W. M. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1992.

_____. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. In: OLIVEIRA, E. R. *Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo: Fundação da América Latina, 2007.

_____. Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia. *Revista USP*, N° 95, p. 9-22, set-out-nov, 2012.

_____. O futuro da Gran Amazônia: um desafio para os sul-americanos. *Revista Paiaguás*, Coxim, v. 1, n. 1, p. 71-81, fev.-jul. 2015.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. *Dez anos depois*. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011.

MDIC. *Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior*. Mercosul, Secretaria de Comércio Exterior, Brasília, 2018.

MACHADO, L. O. et al. *Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

MONTEIRO, L. C. R. *Segurança na América do Sul: a construção regional e a experiência colombiana*. 2014. 279 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

ROSEIRA, A. M. *Nova ordem sul-americana: reorganização geopolítica do espaço mundial e projeção internacional do Brasil*. 2011. 351 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RÜCKERT, A. et al. Transfronteirização na América do Sul: uma agenda de pesquisa sobre as dinâmicas territoriais nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil. In: ALBUQUERQUE, E. S. et al. (Orgs.). *Os desafios geopolíticos da América do Sul*. Natal: Editora da UFRN, 2015.

SAINT-PIERRE, H. “Defesa” ou “segurança”? Reflexões em conceitos e ideologias. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, jul.-dez. 2011.

SIMÕES, T. H. A Aliança do Pacífico e o tabuleiro geopolítico Sul-americano. *Revista Confins*, São Paulo, n. 35, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2jCg634>>. Acesso em: 7 maio 2018.

VAZ, A. C.; FUCCILLE, A.; REZENDE, L. P. Unasur, Brazil, and the South American Defence Cooperation: a decade later. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 60, n. 2, 2017.

Vizentini, P. F. A *Projeção Internacional do Brasil: 1930-2012*, Elsevier Editora, Rio de Janeiro, 2013.

Território e logística na América do Sul: reflexões sobre integração a partir dos serviços postais

Igor Venceslau

La circulation est à la base de toute géographie et de toute politique

(Jean Gottmann, La politique des États et leur géographie)¹

Resumo: O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir elementos do serviço de correio dos países sul-americanos, de maneira a introduzir a discussão sobre mais uma das dimensões existentes da integração regional. Para tanto, são apresentadas breves notas conceituais sobre circulação e logística e, em seguida, introduzido o tema da integração dos territórios dos países sul-americanos por meio do serviço postal. O correio é discutido sob a globalização e a Nova Ordem Mundial a partir das instituições supranacionais e dos regimes normativos nacionais, bem como da ação de empresas multinacionais. Elementos novos, como o advento do comércio eletrônico e a emergência da China, também são problematizados. Por fim, convida-se à reflexão da integração postal regional nos marcos da ampliação da cidadania.

Palavras-chave: Circulação; Integração territorial; Logística; Correio; América do Sul.

Introdução

A epígrafe deste texto nos coloca o desafio de pensar a circulação para além do simples transporte de pessoas e mercadorias, para abordá-la em sua relação complexa com os outros fenômenos e dimensões do espaço geográfico, entre os quais destacaremos aqueles que envolvem o poder, o território e a geopolítica.

1 “A circulação está na base de toda geografia e de toda política” (tradução nossa).

Embora a atualidade desse debate renove termos e incorpore conceitos como o de logística, suas origens vão muito além do período atual. Ainda que tentemos resgatar alguns elementos históricos dessa imbricação, o foco neste texto será dado aos novos processos e a atualidade dessa relação no que concerne aos serviços de correio. Assim, a seguinte questão norteará as reflexões que seguem: é possível contribuir para a reflexão sobre integração regional na América do Sul a partir dos serviços postais, considerando os conteúdos e contradições da globalização e da ordem mundial vigente?

O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir elementos do serviço de correio dos países sul-americanos de maneira a introduzir o debate sobre mais uma das dimensões existentes da integração regional. Este texto explorará as tensões geopolíticas entre Estado, mercado e território em torno dos fluxos de correio no continente sul-americano. Ao se debruçar sobre esse objeto, pretende-se abordar: a) o tema da integração regional sul-americana nos contornos da atual ordem mundial; e b) mais especificamente, o papel dos serviços postais e da logística para a integração dos territórios dos países da região. A análise aqui empreendida se revela pertinente, sobretudo num contexto de expansão das iniciativas de integração sul-americana, em diversas frentes. Além disso, é evidente a importância que assumem a circulação e a logística em articular internamente o continente.

Este trabalho está dividido em quatro partes. A primeira delas apresenta notas conceituais da relação entre território e circulação, contemplando a logística. A segunda parte é dedicada aos antecedentes históricos da integração postal sul-americana. Na terceira, problematizaremos a relevância da logística postal na nova ordem mundial e as tensões relacionadas aos atores envolvidos. Na quarta, abordaremos as diferenças dos regimes normativos vigentes e as ameaças externas no continente.

Território e circulação: notas conceituais e a atualidade da logística

A importância da circulação para a integração dos territórios é uma preocupação recorrente de geógrafos políticos desde a fundação da disciplina. Em sua *Antropogeografia*, o geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1903) já concedia destaque ao fenômeno da circulação, que depois veio a merecer o subtítulo de sua obra *Geografia política*, como uma geografia do Estado, dos transportes e da guerra². Essa obra fundadora já apontava para a interconexão dos fenômenos relacionados, sem a qual não poderiam ser entendidos adequadamente (RATZEL, 1990).

2 RATZEL. Politische geographie: oder die geographie der staaten, des verkehres und des krieges.

Na crítica elaborada por Camille Vallaux ao pensamento ratzeliano, a circulação continua tendo centralidade na elaboração de um pensamento geográfico político. Comentando a obra do autor, Wanderley M. Costa argumenta que “destacam-se as suas análises a respeito dos problemas da *circulação*, das *idades* e das *fronteiras*, todos eles fundamentais aos estudos desse ramo da geografia e que serão exaustivamente abordados em sua evolução até os nossos dias” (COSTA, 2016, p. 51, grifos do autor). Além de uma crítica à noção de movimento e à abordagem puramente econômica da circulação, o autor propõe uma noção de “circulação interespiritual”, correspondendo à troca de pensamento, de ideias – de fluxos imateriais, portanto. Para Vallaux (1914, p. 267),

Desde luego, los hombres no cambian solamente productos; cambian también pensamientos; la circulación no es solamente económica y más fuera de toda intervención del Estado; es aún interespiritual, y el cambio de pensamientos no es menos importante que el de los productos (...) es en esta circulación interespiritual por donde, generalmente, se traslada la energía activa de las diferentes formas sociales y, en particular, de los Estados.

Para o autor, a circulação tem um caráter político, mesmo quando se propõem fins econômicos, pois o Estado é o estruturador, planejador e mantenedor dos grandes eixos de circulação. Caberia ao geógrafo, portanto, perceber nas vias de circulação uma pista para chegar aos conflitos e disputas territoriais. A circulação seria ainda uma das bases da diferenciação do espaço. Para Vallaux (1914, p. 311), “con la circulación no se anula la diferenciación: únicamente se modifica, se extiende, se suaviza y se dibuja en un nuevo plano”.

Esse pensamento é perpetuado por Jean Gottmann (1952), para quem, na epígrafe que abre este trabalho, a circulação está na base de toda geografia e de toda política, sendo considerada como elemento imanente do território e do Estado. O autor atualiza, em certa medida, a tradição do tema na ciência geográfica, especialmente no que corresponde à escola francesa e o início de sua renovação.

Mais recentemente, o geógrafo Claude Raffestin, em sua discussão sobre o poder, elaborou ampla reflexão sobre o fenômeno das redes de comunicação e circulação, sendo que “toda rede é uma imagem do poder ou, mais exatamente, do poder dos atores dominantes” (RAFFESTIN, 1993, p. 157). O autor faz uma separação entre a circulação, que corresponderia aos fluxos materiais e visíveis, e a comunicação, que diz respeito aos fluxos informacionais, imateriais e invisíveis. E como “o ideal do poder é agir em tempo real” (RAFFESTIN, 1993, p. 201), ambas as redes se combinam nas estratégias territoriais dos diferentes atores.

Atualmente, vem ganhando destaque entre os geógrafos os estudos de circulação sob a alcunha “logística”. A palavra “logística” tem origem no grego antigo *logistikós*, empregada no sentido de “relativo ao cálculo”, segundo o *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa* (FERREIRA, 2009). A logística era, em sua concepção inicial, uma denominação dada pelos gregos à parte da aritmética e da álgebra concernente às quatro operações, passando em seguida a nomear o conjunto de sistemas de algoritmos aplicado à lógica. A logística nasce, assim, estritamente relacionada à lógica e ao cálculo racional, noção que posteriormente seria reproduzida na sua aplicação em diversos campos (MONIÉ, 2011).

Com o tempo, a logística passou a ser incorporada às atividades militares. Atrelada à estratégia, a logística militar se tornou um diferencial de grande monta para os exércitos que podiam melhor manejá-la. Essas ideias encontram inspiração já no pensamento do general chinês Sun Tzu (544 a.C.-496 a.C.), para quem os planos e ações já executados deviam ser alterados, diminuindo as possibilidades de o inimigo conhecer os seus próximos passos (TZU, 2005). A logística militar se ocupou de solucionar problemas de transporte, abastecimento e alojamento de tropas, que segundo Monié (2011) correspondiam a dimensões funcionais e territoriais da operação militar. Todo o sucesso das operações militares passou a depender da logística, que por meio de suas estratégias fazia chegar ao *front* de batalha desde o mais trivial até aquilo que seria o diferencial da batalha: a água, os alimentos, as vestimentas, os medicamentos, os cavalos, os utensílios e materiais para a construção de alojamentos, as armas e munições, os profissionais de saúde, os grupos de soldados – enfim, a movimentação de pessoas, animais e toda a sorte de objetos e coisas, em quantidade adequada e no momento e lugar necessários, se tornou competência da logística.

Após a Segunda Guerra Mundial, a logística passou a ser incorporada pelas empresas europeias e estadunidenses, que inicialmente introduziram os princípios militares com o intuito de realizar o suprimento de bens e produtos na Europa, destruída pelos conflitos. Sua adoção pelas grandes empresas de todo o mundo se tornou uma tendência, em alguns casos seguida da terceirização dos serviços logísticos para um agente especializado, o operador logístico.

A logística empresarial, como passou a ser diferenciada a versão voltada a atender às necessidades das empresas, pode ser entendida, segundo definição do Council of Logistics Management trazida por Novaes (2007, p. 35) como o

processo de planejar, implementar e controlar de maneira eficiente o fluxo e a armazenagem de produtos, bem como os serviços de informações associados, cobrindo desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o objetivo de atender aos requisitos do consumidor.

Portanto, a logística inclui tanto atividades prévias, relacionadas ao planejamento, quanto aquelas posteriores à execução do plano, ligadas a controle e avaliação.

Para Castillo (2011, p.339-340), a logística é um conjunto de competências, ao mesmo tempo materiais, normativas e operacionais que, “reunidos em um subespaço, conferem fluidez e competitividade aos agentes econômicos e aos circuitos espaciais produtivos. Trata-se da versão atual da circulação corporativa”. A logística enquanto versão atualizada da circulação corporativa permite considerá-la uma variável do atual período de globalização e uma atividade desempenhada num meio técnico-científico-informacional (SANTOS, [1994] 2008), diferenciando-a qualitativamente de atividades correlatas de transporte e armazenagem de outros períodos históricos.

Para Cowen (2014), logística tem que ver com o suprimento das necessidades materiais diárias das populações do planeta, e por isso mesmo é um serviço prenhe de conflitos. Dessa maneira, relaciona-se intimamente com políticas de securitização dos fluxos de mercadorias e se coloca como uma questão política atual. Reproduzindo o “mapa atual do Imperialismo”, a logística se realiza no jogo contraditório de interesses de agentes em diferentes escalas e desafiando constantemente a ordem estabelecida dos territórios nacionais.

Integração postal na América do Sul: antecedentes históricos

O correio foi um serviço importante de comunicação entre os territórios coloniais da América do Sul e as metrópoles ibéricas, Espanha e Portugal, que se empenhavam em manter linhas postais regulares por meio do transporte marítimo transcontinental no Atlântico. Esse intenso tráfego de cartas e encomendas por barcos e alguns navios não significou, contudo, o desenvolvimento de linhas postais internas ao continente, que articulassem minimamente as diferentes frações territoriais que mais tarde se tornariam países independentes. Esse foi o cenário característico do serviço postal na América do Sul entre os séculos XVI e XIX: extravasão dos fluxos, exclusividade dos serviços e pouca ou nenhuma integração territorial.

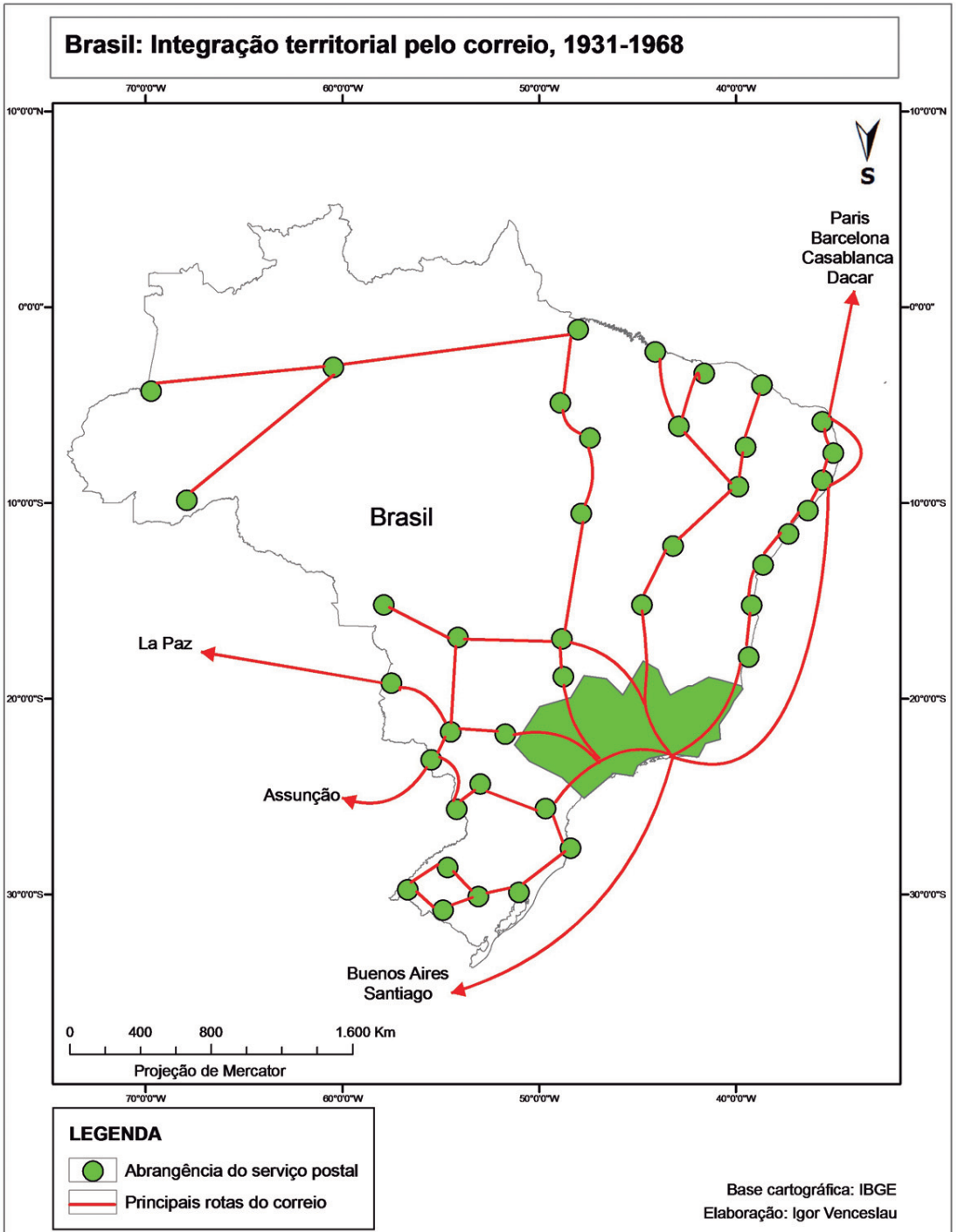
Essa tendência começou a ser alterada com um progresso técnico que impactou significativamente os serviços do correio: a invenção do avião. O transporte aéreo para o serviço postal começou com testes no Brasil em 1921 e culminou na primeira mala aérea, transportada quatro anos mais tarde, pela empresa francesa Compagnie Générale d'Entreprises Aéronautiques (CGA). Apesar da censura postal aplicada na Europa durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), os correios se beneficiaram dos avanços tecnológicos da corrida militar, entre eles o uso de aeronaves. Em 1927, teve início o transporte regular de correspondência via aérea entre a América do Sul e a Europa, passando pelo

Brasil – saindo de Santiago do Chile com destino a Paris, com escalas em Buenos Aires, Rio de Janeiro, Recife, Natal, Dacar, Casablanca, Barcelona e Toulouse (vide Figura 1). O piloto e escritor de literatura francês Antoine de Saint-Exupéry aborda, em seu primeiro livro, a saga do correio aéreo da linha França-América do Sul, na qual ele mesmo foi piloto por vários anos. Numa passagem, revela o imperativo pela velocidade:

para que, apesar das tempestades, das brumas, das ventanias, apesar das mil armadilhas da válvula, do basculador, da matéria, os expressos, comboios, cargueiros e vapores, sejam atingidos, distanciados, superados! E para alcançar, num tempo recorde, Buenos Aires ou Santiago do Chile... (SAINT-EXUPÉRY, 1966, p. 9).

A passagem anuncia uma revolução tecnológica no início do século XX, quando os objetos tentavam não somente vencer as intempéries do meio natural como também superar as antigas invenções do século XIX, agora já tornadas obsoletas e lentas, como a ferrovia e o telégrafo. O avião significou a superação definitiva do navio a vapor. Era o despontar de uma nova fase para o correio.

Figura 1: Brasil: integração territorial pelo correio, 1931-1968



O Brasil passava por um período de modernização, no qual se buscava elaborar um projeto integrador do país em substituição às velhas heranças regionais. Nesse contexto, o Estado se ocupava de “reorganizar e ocupar o território, dotá-lo de novos equipamentos e sistemas de engenharia, conectar suas partes com estradas e sistemas de comunicação” (MORAES, 2005, p. 97). Tornando o correio parte dessa política de rápida integração territorial, as ações estatais impulsionaram sua difusão do correio no país, consolidando-o nas regiões em que os serviços postais foram inicialmente introduzidos e estendendo-o até as áreas de fronteira.

Nesse sentido, os primórdios da integração postal sul-americana se deram por um impulso duplamente externo e interno: de fora, a partir da Europa, que se empenhava em manter ágeis meios de transporte e comunicação com suas ex-colônias; e internamente, principalmente vindas do Brasil, com iniciativas como a do Correio Aéreo Militar (CAM) e do Departamento de Correios e Telégrafos (DCT) a partir de 1930.

Mas essa integração postal, com nó central de conexão no Brasil, se verificava sobretudo para os países platinos e do chamado Cone Sul. As linhas aéreas de correio alcançavam, semanalmente, os territórios de Uruguai, Argentina, Chile, Paraguai e Bolívia, mas não havia integração com outros países andinos ou caribenhos, como Peru, Colômbia e Venezuela, cuja ligação postal internacional se verificava, de maneira incipiente, via países do Caribe, especialmente o Panamá e a rede de comunicações que se estruturava em torno do recente canal, e com os Estados Unidos, que polarizavam os fluxos dessa região. Assim, a integração postal do continente sul-americano já surge com uma fissura, cujos desdobramentos se verificaram nas dificuldades logísticas e geopolíticas em décadas posteriores.

A logística postal na Nova Ordem Mundial

Para entender o papel da logística dos correios na Nova Ordem Mundial é necessário atentar para as palavras da geógrafa Bertha Becker (2010, p. 290), segundo a qual “a logística é a nova racionalidade capaz de explicar a simultaneidade da desordem/ordem, da globalização/fragmentação”. Como Nova Ordem Mundial estamos nos referindo àquela vigente após a Segunda Guerra Mundial, mesmo considerando que mudanças substanciais ocorreram nesse período. Esse período da nova ordem geopolítica é correspondente a fenômenos que outros autores, desde diversos campos disciplinares e matrizes filosóficas, denominam como os da globalização econômica, da mundialização financeira, da reestruturação produtiva, da acumulação flexível, do neoliberalismo e da pós-modernidade.

Após o término da Segunda Guerra Mundial e as várias décadas de conflitos que marcaram a primeira metade do século XX, inicia-se uma fase de cooperação internacional assinalada, por um lado, pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945; e, por outro lado, pelo alinhamento geopolítico dos países em torno de dois blocos político-econômicos distintos. Quanto à ONU, esta teve rápida adesão de países de ambos os blocos e chegou ao século XXI contando praticamente com a totalidade dos países do globo entre seus membros, tornando-se indispensável a qualquer análise da globalização contemporânea.

A ONU atua por meio de suas mais de vinte agências especializadas, dentre as quais figura a União Postal Universal (UPU). A incorporação da UPU ao sistema intergovernamental das Nações Unidas ocorreu em 1948, mas sua fundação remonta ao terceiro quartel do século XIX, sendo considerada a segunda organização internacional mais antiga do mundo.³ Desde o Tratado de Berna em 1874, a União atua no incentivo ao desenvolvimento dos serviços postais em todos os países-membros, prestando inclusive assessorias técnicas. Suas ações também incluem uma função normativa, permitindo a regulamentação da circulação de objetos postais e dinheiro no âmbito internacional, por meio de acordos que buscam harmonizar as tarifas e uniformizar os procedimentos empregados pelos correios. Atuando ainda como árbitro, o órgão investiga e combate casos de violação do sigilo das correspondências e de censura postal (MATTELART, 1994).

Mantendo sua sede na capital suíça, a UPU está atualmente constituída por 192 países membros, cobrindo virtualmente todo o planeta. Suas ações contemplam parcerias com outras organizações para o cumprimento de finalidades comuns, dentre as quais merecem destaque: a Organização Mundial do Comércio (OMC), para a liberalização do mercado postal; a Organização Mundial da Saúde (OMS), para o transporte de substâncias biológicas perigosas e perecíveis;⁴ a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), para a distribuição de material educativo; a União Internacional de Telecomunicações (UIT), para a normalização do correio eletrônico e transferência de fundos; a Associação Internacional de Transporte Aéreo (Iata), para o funcionamento do correio aéreo; e a Agência Internacional de Energia Atômica (Aiea), com vistas à detecção de substâncias radioativas em correspondências (MONTGOMERY, 2002).

3 A primeira foi a União Internacional de Telecomunicações - UIT, fundada em 1957 (MONTGOMERY, 2002). Com sede em Genebra, Suíça, a UIT também foi incorporada à ONU como uma agência especializada.

4 A cooperação entre a UPU e a OMS ficou mundialmente conhecida no caso do combate ao terrorismo biológico praticado pelo envio de cartas com a bactéria antraz (*Bacillus anthracis*) em 2001, que afetou principalmente regiões dos Estados Unidos e do sudeste asiático.

A entrada da UPU na ONU pode ser compreendida como um marco inicial emblemático para a transformação gradual de uma rede postal mormente constituída por fluxos nacionais em outra, estruturadora de uma circulação postal na escala do mundo. A criação da UPU já tinha instituído o que a literatura denomina *território postal único*, que foi intensificado com a sua adesão às Nações Unidas. Esse princípio da unicidade do território consta no primeiro artigo da Convenção de Berna, correspondendo a uma permuta recíproca de postagens dos correios dos países assinados com benefícios de todas as partes.

Apesar de sua nomenclatura, o território postal único deve ser entendido como um símbolo. Isso porque sua constituição está muito longe de ter como significado o fim das fronteiras e dos territórios nacionais, que ainda são elementos importantes para a circulação postal, como será demonstrado mais adiante. Na prática, os conflitos entre a autonomia nacional e a sujeição à ordem internacional em favor de uma maior fluidez não desapareceram, tampouco foi alcançada a plena uniformização das tarifas e dos procedimentos. O território postal único é antes um projeto que um fato realizado, devendo ser compreendido como parte do ideário da globalização. Como desvendou Octávio Ianni ([1995]2010, p. 212) a respeito das falácias da globalização, “o mundo se transforma em território de todo o mundo”, dando a falsa impressão de fim das fronteiras e das desigualdades.

Essas ações globalizantes somente podem ser compreendidas com a sua contrapartida, ou seja, as iniciativas de regionalização que coexistem à UPU. O agrupamento de países em blocos regionais de interesse comum se revela como estratégia possível de enfrentamento à globalização e à forma hierárquica como ela está estruturada. Assim, a criação da União Postal Sul-Americana, já em 1907, quando o Brasil e outros países do continente articulavam o início de uma integração regional, é uma expressão inicial desse conflito, que nunca pôde ser anulado por uma organização supranacional em escala mundial. No ano de 1911, foi instituída a União Postal das Américas, Espanha e Portugal (Upaep), com participação do Brasil e de outros 25 países-membros. Posteriormente, essas associações foram incorporadas ao funcionamento da UPU, servindo inclusive como fóruns regionais para o debate de propostas e incentivo à implementação de políticas comuns. Mais recentemente, note-se a criação da Associação dos Operadores de Correios e Telecomunicações dos Países e Territórios de Língua Oficial Portuguesa (atual Associação Internacional das Comunicações de Expressão Portuguesa - Aicep) em 1998, também com a participação do Brasil.

Como nem sempre as tarifas internacionais acordadas no seio da UPU beneficiam a totalidade dos países, essas associações e uniões regionais acabam por se impor aos ditames externos por meio da criação de tarifas regionais privilegiadas. No âmbito de um mercado postal global, os países que exportam mais correspondências do que as importam, notadamente aqueles que se encontram no centro da economia capitalista, sedes de empresas, agências de

notícias e instituições responsáveis por alimentar parte significativa do fluxo postal encontram-se em larga vantagem, uma vez que os custos de entrega ficam por conta dos países de destino. A existência dessas formas regionais de cooperação denota o conflito entre os interesses nacionais e as políticas globais, sendo ao mesmo tempo uma forma de resistência e parte integrante da globalização.

O território postal único foi uma tentativa exitosa de globalização dos serviços postais. Os acordos permitiram a configuração de uma rede verdadeiramente global de circulação, com a garantia mínima de comunicação para as populações das mais diversas partes do planeta, além de ter ampliado a universalização dos serviços e contribuído para a aceleração do tempo de entrega. Por outro lado, a uniformização de padrões e práticas impostos aos países gerou uma dupla dependência: tecnológica, desde a adoção do padrão inglês do selo até a importação, pelos países mais pobres, de máquinas e equipamentos oriundos principalmente da Europa Ocidental e dos Estados Unidos; e científica, com a crescente necessidade de consultorias e apoio técnico para a utilização das novas tecnologias, serviço prestado inclusive pela própria UPU. Contraditoriamente, a globalização do correio por meio de um “território postal único” não significou a superação das desigualdades geradas no seio da divisão internacional do trabalho.

De fato, somente a partir da segunda metade do século XX o mercado encontrou condições atrativas para o investimento no setor postal em larga escala. O elevado custo dos transportes, aliado às incertezas de retorno dos lucros, e o valor praticamente imutável dos preços praticados faziam com que o Estado fosse o único agente capaz de assumir a iniciativa. A noção de que o correio era um serviço público também pouco questionava a organização dos serviços num nível macro. A transformação do objeto postal em mercadoria a partir da adoção do selo não foi suficiente para o surgimento de grandes investimentos privados. É justamente quando os territórios são dotados, pelo Estado, de uma infraestrutura de transporte terrestre, marítimo e aéreo que permitiu maior fluidez e o barateamento dos custos unitários, após a Segunda Guerra Mundial, que o mercado irá se aproveitar das novas condições de lucratividade.

Nesse contexto, surgem empresas privadas com investimentos e alcance semelhante ao das públicas, que mais tarde estenderiam suas redes por todos os continentes. Todas essas iniciativas foram formuladas no país que durante as décadas de 1960 e, principalmente, 1970 reunia as condições econômicas, técnicas e políticas para que essa mudança pudesse se processar. Nos Estados Unidos, país que assumiu indubitavelmente a hegemonia militar e econômica no mundo pós-guerra, o mercado reagiu ao tradicional correio público com a invenção da grande corporação privada de correio, expressão mercadológica da globalização. Nasceram, assim, as empresas Federal Express (FedEx), United Parcel Service (UPS) e DHL.

A entrada desse novo ator – a empresa multinacional de correio – alterou as relações entre os países, que até então estavam pautadas pela cooperação. O comando externo das ações, o surgimento de novos serviços e a uniformização dos procedimentos frequentemente escapam ao controle dos países, que passam a lidar com a competitividade em dois níveis: o interno ao território nacional, pela concorrência aberta entre a empresa pública nacional e as empresas multinacionais pelos mercados mais vantajosos; e o externo, que se dá entre as empresas públicas nacionais na corrida pela introdução de novos procedimentos e tecnologias que resultem em modernizações. Essa reorganização trouxe profundas consequências para a divisão internacional do trabalho no correio, com vantagens para os países-sede das empresas multinacionais.

Argumenta-se que um novo cenário de globalização dos serviços postais e a entrada de novos atores na divisão internacional do trabalho, as empresas multinacionais dos países centrais (Estados Unidos e Europa Ocidental), acirram as disputas no território pelo controle e operação logística dos fluxos de correio nos países periféricos. Esse cenário estaria se agravando ainda mais com o advento da internet e a expansão do serviço de comércio eletrônico, cuja logística é largamente realizada pelas empresas de correio, seguido da emergência da China como grande varejista global.

Regime normativo postal e ameaças externas á integração sul-americana

Na atualidade, crescem as disputas pelo controle do fluxo postal. De um lado, há as pressões sobre o Estado para a privatização das empresas públicas. A livre concorrência tem sido empregada no Chile desde o final dos anos 1980; na Colômbia, com a Constituição de 1991 e a Lei nº 80, de 28 de outubro de 1993, o monopólio foi abolido; o Peru, por sua vez, abdicou de seu correio público em 2007 (ver Quadro 1). O caso que se apresenta mais emblemático dos conflitos pelo controle do mercado postal é o da Argentina. A quebra do monopólio estatal e a consequente liberalização do mercado interno⁵ ocorreu em 1993 (SIDERO, 1997). Quatro anos mais tarde, o correio daquele país foi totalmente privatizado⁶ e a empresa Correo Argentino S.A. passou a assumir os serviços. Contudo, alguns anos depois o Estado encerrou a licença de prestação dos serviços pela empresa privada⁷ por meio do Decreto nº 1.075, de 19 de novembro de 2003, e

5 Essas ações ocorreram no governo do então presidente Carlos Menem.

6 O correio público argentino foi adquirido em 1997 por empresa privada cujo dono é o atual presidente argentino, Mauricio Macri.

7 A ação foi uma política do governo do então presidente Néstor Kirchner.

criou a empresa pública Correo Oficial de la República Argentina S.A. (Corasa), estabelecendo-a como provedora oficial dos serviços postais que concorre no mercado nacional com mais de cento e quinze empresas privadas.

Quadro 1: Regime normativo postal dos países sul-americanos

País	Regime Normativo
Argentina	Livre Concorrência
Bolívia	Monopólio Total
Brasil	Monopólio Parcial
Chile	Livre Concorrência
Colômbia	Livre Concorrência
Equador	Livre Concorrência
Guiana	Sem Dados
Guiana Francesa	Livre Concorrência
Paraguai	Monopólio Parcial
Peru	Livre Concorrência
Suriname	Monopólio Parcial
Uruguai	Livre Concorrência
Venezuela	Monopólio Parcial

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da União Postal Universal.

Somado às pressões da UPU pelas reformas, há o *lobby* das empresas multinacionais pela quebra dos monopólios estatais. Ainda assim, países com expressivo mercado interno continuam a manter a proteção de seu setor postal, tanto por meio de seu aparato normativo quanto por suas empresas públicas. É o caso de países como o Brasil, que além de populosos têm demonstrado um forte crescimento econômico e a consolidação de seus mercados nacionais nos últimos anos, tornando-se alvos preferenciais da política de expansão das multinacionais de correio.

No âmbito do correio privado, tampouco há território postal único: antes, trata-se de uso corporativos dos territórios. Apesar de declararem presença em todos os países, essas corporações constantemente interrompem suas operações em alguns deles, de acordo com seus objetivos. Assim, há pelo menos dois anos a estadunidense UPS excluiu alguns países de sua rede, alegando que esses lugares são altamente perigosos para suas atividades.⁸ Coincidências com a lista de inimigos declarados dos Estados Unidos? Nem tanto. Na América Latina, até

8 Informação adquirida em trabalho de campo realizado no maior centro de operações logísticas da UPS, localizado em Louisville, Kentucky, Estados Unidos, em novembro de 2015.

julho de 2016, apenas a alemã DHL servia a Cuba, quando as estadunidenses receberam autorização para romper com o embargo imposto à ilha, sendo que a FedEx foi a primeira a iniciar suas operações.⁹

Resta indagar, diante dos múltiplos “territórios postais” que se apresentam na atualidade, em que medida a logística corporativa se diferencia da milenar logística militar. A disputa das multinacionais por acesso e controle dos territórios por meio de suas redes não é tão dessemelhante das audaciosas estratégias militares da arte da guerra. De fato, essas empresas têm mantido suas estratégias em sigilo para garantir um diferencial competitivo entre as demais, fazendo com que suas gigantescas operações estejam escondidas dos olhares cotidianos das populações. Os recentes contratos celebrados entre a DHL e o Departamento de Defesa dos Estados Unidos para servir como operador logístico terceirizado em guerras no Oriente Médio (COWEN, 2014), valendo-se da mesma rede que distribui encomendas e correspondências em todo o mundo, revela que a cisão entre o civil e o militar, separação que funda a logística empresarial, parece não fazer tanto sentido nas práticas das grandes corporações.

Aos interesses das empresas multinacionais de correio, soma-se o interesse das grandes empresas de comércio eletrônico, em especial a gigante corporação estadunidense Amazon. Essa empresa tem nas multinacionais de correio o seu suporte logístico para a distribuição das compras realizadas em seu sítio eletrônico e sua expansão na América do Sul depende, em larga medida, da ampliação dos negócios da FedEx, da UPS e da DHL.

Considerações finais

Refletir sobre a logística e suas implicações geopolíticas na atualidade convida ao deslocamento da questão das cifras dos fluxos para o debate da cidadania. Afinal, trata-se de objetos, mensagens, medicamentos, alimentos, vestuário, material didático e documentos, entre outras infinitudes de coisas que circulam pelo tráfego postal diariamente e contribuem para a vida de toda a população. Quem deve controlá-los? Quem tem a prerrogativa de assegurar a inviolabilidade da correspondência postal? Nesse sentido, o papel do Estado continua fundamental, apesar da concorrência interestatal também se verificar no plano da soberania nacional. Estado ou mercado, quem deve ter o controle? Para a América do Sul, continente periférico na atual ordem mundial, resta primeiramente reconhecer os conteúdos já existentes da integração regional e assumir o desafio de pensar as possibilidades de ampliar a cidadania para os sul-

9 Segundo informações de agência de notícias especializada no setor (KING, 2016).

americanos, em todos os âmbitos da vida social. Nesse sentido, estamos certos de que não haverá cidadania sem considerar o território; assim, não há como pensar em território sem circulação.

Referências bibliográficas

- BECKER, B. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010, p. 271-308.
- CASTILLO, R. Agricultura globalizada e logística nos cerrados brasileiros. In: SILVEIRA, M. R. (Org.). *Circulação, transporte e logística: diferentes perspectivas*. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p. 331-354.
- COSTA, W. M. *Geografia política e geopolítica*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2016.
- COWEN, D. *The deadly life of logistics: mapping violence in global trade*. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 2014.
- FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. Curitiba: Positivo, 2009.
- GOTTMANN, J. *La politique des États et leur géographie*. Paris: Librairie Armand Colin, 1952.
- IANNI, O. *Teorias da globalização*. 16. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.
- KING, L. Fedex first U.S. cargo carrier to service Cuba. *Air Cargo World*, Seattle, 19 July, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2K3ulcx>>. Acesso em: 7 maio 2018.
- MATTELART, A. *Comunicação-mundo: história das ideias e das estratégias*. Tradução de Guilherme J. F. Teixeira. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- MONIÉ, F. Dinâmicas produtivas, logística e desenvolvimento territorial. In: VIDEIRA, S.; COSTA, P.; FAJARDO, S. (Orgs.). *Geografia econômica: (re)leituras contemporâneas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p. 145-167.
- MONTGOMERY, N. *A União Postal Universal: um modelo de organização internacional*. 2002. 384 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- MORAES, A. C. R. *Território e história no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.
- NOVAES, A. G. *Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição: estratégia, operação e avaliação*. 10. reimpr. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- RATZEL, F. *Coleção grandes cientistas sociais*. São Paulo: Ática, 1990.
- _____. *Politische geographie: oder die Geographie der Staaten, des Verkehrs und des Krieges*. München; Berlin: R. Oldenburg, 1903.
- SAINT-EXUPÉRY, A. *Correio Sul*. 5. ed. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1966.
- SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008.
- SIDERO, A. *El negocio postal: la entrega del correo*. Buenos Aires: [S.l.], 1997.

TZU, S. *A arte da guerra: os treze capítulos*. Tradução de Pedro Manoel Soares. Barueri: Ciranda Cultural, 2015.

VALLAUX, C. *El suelo y el estado*. Madrid: Daniel Jorro, 1914.

VENCESLAU, I. *Correios, logística e uso do território: o serviço de encomenda expressa no Brasil*. 2017. 250 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

A produção do espaço fronteiriço e a integração entre o pantanal brasileiro e o chaco boliviano¹

Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima

Resumo: Este artigo sobre a produção do espaço fronteiriço e a integração entre o pantanal brasileiro e o chaco boliviano retoma a discussão da valorização do espaço a partir de novas leituras geográficas. O objetivo do trabalho consiste em revitalizar o conceito “fronteira” à luz das teorias espaciais que abordam a produção e a natureza do espaço geográfico. A área de estudo é o que se denomina como “fronteira oeste”, ou, melhor, a região da fronteira entre Brasil e Bolívia, marcada pela presença dos referidos biomas (antropizados), de populações locais miscigenadas e de incipiente rede urbana transnacional. Entende-se que o espaço é, ao mesmo tempo, conceito geográfico e base territorial da reprodução social e por isso mesmo, inclusive na geografia política, é social, político e econômico. Nesse viés, a produção do espaço resulta da atuação dos atores sociais e políticos no bojo do desenvolvimento capitalista atual. Essa perspectiva busca a integração do conhecimento geográfico e a compreensão do espaço fronteiriço e de suas dinâmicas territoriais e sociais. Com base nas teorias espaciais dos autores estudados, procura-se demonstrar que a fronteira entre Brasil e Bolívia não só decorre do processo de colonização e das disputas territoriais entre estados, mas da ocupação e da apropriação dos territórios pelos atores sociais. Além disso, a fronteira oeste é uma construção política proveniente das relações de poder e da produção de distintas territorialidades, espaços apropriados e vividos. Ela também é conformada pelo sistema capitalista, ou melhor, a região da fronteira entre o pantanal brasileiro e o chaco boliviano atende ao interesse do capital, que é responsável por organização e racionalização do espaço e por difundir projetos estratégicos de desenvolvimento econômico e social. Essa perspectiva de análise geográfica demonstra a complexidade da produção do espaço fronteiriço e reforça a necessidade de democratização do conhecimento geográfico político-social.

Palavras-chave: Geografia política; Espaço geográfico; Fronteira; América do Sul; Biomas.

1 Trabalho desenvolvido no curso Território e Circulação, do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo (PPGH/USP), sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Mónica Arroyo, no ano de 2017.

Introdução

A complexidade do formal (teoria) e do real (realidade) deve estimular novas leituras sobre a geografia política do espaço e sobre o próprio espaço. O mister do geógrafo e cidadão do mundo deve ser confrontar as explicações mecanicistas/racionalistas e instigar a busca por novos projetos geográficos comunitários e outras narrativas. É urgente promover uma geografia política que esteja realmente comprometida com a valorização do espaço (MORAES, COSTA, 1987) – nesse caso, o espaço fronteiro e seus significados geográficos, que fazem com que ele seja complexo e megadiverso, repleto de possibilidades de interpretação e de vida.

O objetivo deste trabalho é discutir a valorização do espaço (fronteiro) para além da abordagem de geografia política e geopolítica tradicionais; em verdade, o que se pretende é posicionar a fronteira enquanto lugar epistêmico, social, político e econômico. Para tanto, são apresentadas teorias espaciais de ilustres geógrafos militantes nos campos do pensamento geográfico e dos estudos sobre a fronteira oeste entre Brasil e Bolívia, precisamente a região do chaco-pantanal, que envolve os referidos biomas e a rede urbana transnacional – leia-se os municípios de Cáceres (Mato Grosso), Corumbá e Ladário (Mato Grosso do Sul) e Santa Cruz de la Sierra (departamento de Santa Cruz).

Depreende-se que a separação entre a interpretação dos fatos (pelo cientista) e a transformação do mundo (pelo sujeito) é um dos desdobramentos da ciência e da sociedade modernas, que insistem em suas dicotomias e nas contradições delas decorrentes, e tal paradigma encontra-se superado. Certo é que a compreensão do espaço fronteiro exige a leitura geográfica e social, teórica e empírica.

A produção do espaço social na geografia política e o espaço fronteiro chaco-pantaneiro

Tratar da produção capitalista do espaço implica reconhecer que o modo de produção capitalista impulsiona o desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais no espaço. Entretanto, discutir a geografia histórica do capitalismo e das heterogêneas espacialidades forjadas em seu desenvolvimento é tarefa árdua e demanda dissertar a respeito da importância do espaço (ou atribuída a ele) no pensamento moderno crítico e na geografia política atual.

Henri Lefebvre propôs integrar as esferas da vida com o espaço a partir do enfrentamento de questões sociais e econômicas, como a autonomia humana, a importância das forças produtivas no desenvolvimento histórico, a conjugação das diferentes escalas e a globalidade, o papel e a crise do Estado. A premissa

básica da abordagem lefebvriana é o caráter social do espaço! Assim sendo, o espaço social mostra-se, simultaneamente, como possibilidade de realização humana (ilusão da transparência) e realidade física e social fluída e porosa (ilusão realística). Nessa perspectiva, o espaço também é produto social, decorrente da metamorfose do espaço natural (físico) em prol da produção particular de cada sociedade do “seu espaço”, da conformação do modo de produção e das funções sociais hierarquizadas (LEFEBVRE, 1991).

Avançando, o autor propõe um conceito espacial tridimensional, apoiado nas inter-relações entre (re)produção e representação do espaço. Em detalhes, a *prática espacial* refere-se à construção humana material, repleta de objetos técnicos, produtora de lugares e conjuntos espaciais afetos à dada formação social. As *representações do espaço* estão ligadas ao modo de produção e a forma como esse impacta as práticas espaciais, pois as representações espaciais são “teorizações”, “planificações” e “imitações” das práticas sociais, constituídas por meio de um supersistema de signos, que torna compreensíveis (e reprodutíveis) essas práticas e a produção do espaço. Os *espaços de representação* associam-se às múltiplas formas de expressão e significação da vida e da experiência humana (LEFEBVRE, 1991).

Conforme Lefebvre (1991, p. 46), as chamadas dimensões do espaço “contribute in different ways to the production of space according to their qualities and attributes, according to the society or mode of production in question, and according to the historical period”. Além disso, as relações entre as dimensões podem ser bem dinâmicas, complementares e contraditórias, ora reveladas, ora desconhecidas, o que evidencia a complexidade espacial.

Harvey (2011, p. 201) não só compartilha do reconhecimento ao ilustre cientista social e sua tese, como entende que “Lefebvre caracteriza essas três dimensões como o vivido, o percebido e o imaginado” – respectivamente, prática espacial, representações do espaço e espaços de representação – e desenvolve essas ideias no que delimita como “dimensões de práticas espaciais”.²

Para abordar a produção do espaço desta forma, Harvey (2011) ressalta que existem relações (dialéticas e não causais) entre o vivido, o percebido e o imaginado, mas tal fato por si só não seria suficiente para compreender a inovação em questão. Por esse motivo, o autor lança um esquema teórico para explicar as imbricações das “práticas espaciais” no espaço vivido, percebido e imaginado à luz de quatro aspectos da prática espacial: 1) acessibilidade e distanciamento; 2) apropriação e uso do espaço; 3) domínio e controle do espaço; e 4) produção do espaço.

2 D. Harvey fala de (dimensões de) “práticas espaciais”, mas o termo também é empregado por Lefebvre, no que denomina como primeira dimensão do espaço, o que pode gerar confusão.

A incidência de cada um deles num “espaço tridimensional” revigora a ciência e a teoria geográficas. Em sintonia com o próprio Harvey (2011), seu objetivo (e de sua teorização) não é exaurir todas as dimensões do espaço (vivido, percebido e imaginado, conforme a definição de Lefebvre) nem todos os aspectos das práticas espaciais (citados anteriormente), muito menos pode ele esgotar todas as possibilidades de leitura e interpretação dos fatos geográficos sugeridos e inseridos em sua “grade” ou matriz lógica espacial. Por certo, sua intenção realmente consiste em dispor de suporte analítico para debater as trajetórias espaciais e os horizontes hermenêuticos.

Logo, o esforço deve ser dirigido à promoção de saber geográfico sobre o espaço social, organizado em torno, é verdade, do modo capitalista e da produção internacionalizada, da divisão territorial do trabalho, da sociedade de consumo e da mundialização do capital, mas que não pode limitar-se a contemplar o processo nem os resultados da (tentativa de) racionalização da organização espacial impetrada por esse sistema, sob risco de reduzir o espaço social a um conjunto de coisas e fatos gerado pela modernização capitalista ou arranjos do tempo-espaço com seus endereços e topografias na superfície terrestre.

Cabe ao protagonista social (filósofo e vivente da própria existência no mundo) desvendar a produção do espaço social, aproximar-se da realidade cotidiana e das identidades e tradições das coletividades humanas, inquirir as ideologias dominantes e as capacidades destas de fabricar espacialidades e de tumultuar as representações do espaço. Ademais, cumpre revelar as “utopias espaciais” idealizadas pelos sujeitos sociais, que ressignificam constantemente a vida e o espaço social. Esse enfoque compromete-se com a ideia de um espaço humanizado e socializado, construído pelo homem e pela sociedade no movimento da História.

Referenciando Milton Santos (2012, p. 240), a ciência do espaço numa perspectiva geográfica restaurada (ou a espaciologia)³ deverá ter como objeto de estudo as “sociedades humanas em sua obra permanente de reconstrução do espaço herdado das gerações precedentes, através das diversas instâncias de produção”. Por conseguinte, conhecer o “espaço transformado” não pode prescindir do entendimento da história e da configuração espacial no bojo do desenvolvimento capitalista. Sob esse pretexto, o escopo da geografia política do espaço pauta-se pela produção capitalista do espaço geográfico (social) e de suas manifestações socioespaciais. Santos (2012, p. 240) discorre sobre um “espaço humano transformado pelo movimento paralelo e interdependente de uma *história* feita em diferentes níveis – internacional, nacional, local”.

3 Milton Santos (2012) afirma que percebeu que “estava em boa companhia”, pois Henri Lefebvre já havia se manifestado nesse sentido, inclusive sugerindo o termo “espaciologia”.

À guisa de contraste, esse viés geográfico é competente para reconstruir a noção de “fronteira”, que não pode mais ser considerada espaço marginal ou periférico do território nacional e simples limite da competência e da soberania do Estado nacional. Em que pese o seu forte conteúdo geopolítico, a fronteira não pode mais ser delimitada com base em parâmetros jurídicos e políticos rígidos, como a manifestação de acordos entre Estados e o resultado de disputas territoriais. Então, ela deixa de ser um conceito espacial formal e passa a assumir conotação social histórica (realista); assim, materializa-se como arranjo socioespacial multiescalar, resultado da combinação (conflitiva ou não) de forças sociais endógenas e de políticas exógenas.

Nada expressa mais a produção do espaço do que os processos de ocupação e apropriação do território por grupos e atores sociais. Na região fronteira chaco-pantaneira é notável a história dos povos indígenas, da colonização luso-hispânica e das disputas territoriais⁴ entre os países limítrofes na constituição das denominadas terras baixas da fronteira sul-americana. Esse espaço (social) é marcado pela vivência de populações tradicionais com fortes vínculos com o território e com o ambiente natural (pantanal brasileiro e chaco boliviano), possuidoras de práticas e representações culturais ressignificadas no bojo da modernidade.

A etnografia dessa fronteira confirma a formação multicultural dos países em estudo, sobretudo dos estados ou departamentos e municípios situados na região. Conforme Rossetto e Girardi (2015), no pantanal brasileiro destaca-se a presença de povos indígenas – bororo, guató, nambikwara, chiquitano (em Mato Grosso), terena, guarani-kaiowá, xavante, kadiwéu, kinikinau, laiana, guaikuru e chamaóko (em Mato Grosso do Sul)⁵ – e de comunidades quilombolas e ribeirinhas, além de grupos sociais locais com forte identidade territorial, como os “pantaneiros”, fazendeiros tradicionais do pantanal (SATO et al., 2013). Embora o departamento de Santa Cruz tenha uma das menores populações originárias num país de maioria indígena, nota-se a presença dos povos chiquitano e ayoreo, segundo Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Banco Interamericano de Desarrollo (2005).

Destarte, o perfil demográfico fronteiro é composto majoritariamente por populações de origem indígena, negra e branca e por grupos sociais de pardos e mestiços. Aliás, interessante é observar as dinâmicas populacionais e a mobilidade da população em busca de serviços e de trabalho e para realização de negócios nas principais cidades. *Grosso modo*, os movimentos migratórios

4 Os conflitos que mais impactaram as relações internacionais e o desenvolvimento da fronteira oeste foram a Guerra do Paraguai (1864-1870) e a Guerra do Chaco (1932-1935).

5 Para Costa (1999), os povos indígenas originários do Pantanal são guarani, payaguá, guaxarapos e xarayes. Para Côrrea Filho (1994), foram os guatós e bororos.

são: a) pendulares nos municípios confrontantes, como Cáceres e San Matias, Corumbá, Ladário, Puerto Suárez e Puerto Quijarro; e b) não pendulares, inclusive de populações não “locais/regionais”, casos dos sulistas e paulistas no pantanal brasileiro e dos andinos no chaco boliviano. Esse exuberante capital humano e social corrobora para a multiterritorialidade da fronteira oeste.

A geografia política renovada e outras premissas geopolíticas sobre poder e fronteira (entre Brasil e Bolívia)

Pensar a fronteira não como vastidão territorial dispendiosa e carente de infraestruturas e de estratégias estatais (defesa e segurança nacional) é arguir visão geopolítica tradicional e promover outra ideia de espaço fronteiro: plural, comunitário e rebelde, em consonância com o que se entende e se espera da “nova” geografia política, comprometida com a realidade social e política subjacente, ou melhor, com a prática e o poder. Citando Lacoste (2006), a geografia serve para a organização dos territórios e demanda conhecimentos diversos sobre o espaço, que são de grande importância para os habitantes das cidades, para as grandes firmas capitalistas e para o Estado, capacitando a todos sua atuação, inclusive uns contra os outros, se necessário.

A tese do geógrafo francês patrocinou a democratização do conhecimento dessa área e a busca pela compreensão do significado político dos fenômenos geográficos, cujos contornos são definidos, em certa medida, por práticas sociais e representações do espaço. Lacoste (2006, p. 49) conjecturou uma “especialidade diferencial” que, conforme o autor, é “feita de uma multiplicidade de representações espaciais, de dimensões muito diversas, que correspondem a toda uma série de práticas e de ideias, mais ou menos dissociadas”, distinguidas como representações do espaço e configurações espaciais.⁶

Sem embargo, Claude Raffestin discute geografia política e espaço com foco nas relações de poder, em todas as suas manifestações no território, produto consumido e vivenciado pelos personagens e atores sociais. O estudioso suíço acredita que a geografia política não deve ser “estatal” ou “estado-centrista”, mas “humana”. Com outras palavras, deve priorizar a análise do “espaço político”⁷ e dos poderes constituídos e exercidos pela população, pelo elemento humano que empresta sentido à realidade espacial. Raffestin (1993) rebate a linguagem oficial da geografia política e os códigos semânticos do Estado que identificam

6 Para Lacoste (2006), a especialidade diferencial pode ser distinguida pelas representações do espaço – os deslocamentos – e pelas configurações espaciais – as influências e as redes.

7 Ao arrematar que o espaço é político, Raffestin (1993) faz referência à Lefebvre (LEFEBVRE, Henri. *La droit la ville – Espace et politique*. Paris: Anthropos, 1972. p. 189).

as *core areas*, as cidades e as fronteiras como “pontos-chave”,⁸ que disfarçam as relações de poder pré-existentes. Isso posto, o espaço (político) não é incontestemente invenção geográfica e se perfaz com as relações de poder.

Raffestin (1993) esclarece que o poder ou os poderes estão presentes em todos os lugares e que as relações de poder podem ser simétricas ou dissimétricas, razão pela qual sustenta que a atual problemática do espaço é relacional, fundada nos atores e nas suas políticas (intenções e estratégias) e, portanto, muito complexa – tendo em vista as variadas relações sociais que tornam inteligíveis o poder político e suas manifestações. Nessa perspectiva, os atores sintagmáticos implementam seus programas – planos com suas finalidades – e podem produzir várias coisas, sendo eles Estado, partidos e igrejas. Já os atores paradigmáticos possuem características comuns entre si, mas não se encontram integrados em programa nem podem, a princípio, implantar planos ou estratégias. Se bem que a “qualidade” dos atores paradigmáticos pode vir a mudar a depender da organização e da atuação deles e da libertação de todos das organizações que os oprimem.

Constata-se aqui certa convergência de ideias entre Lacoste e Raffestin, já que ambos reconhecem a importância e a autonomia das ações sociais no espaço (território). Mas o espaço raffestiano é ficção e realidade, ou melhor, é composto pelos planos da expressão – superfície, distâncias e propriedades – e do conteúdo – as categorias citadas ressignificadas pelos atores sociais. O espaço, então, tem sua dimensão abstrata ou simbólica, derivada das técnicas de controle e dominação do Estado e das organizações, e sua dimensão real, dada pelas relações de poder (aspecto relacional), mas também idealizada pelo ser humano; por mais paradoxal que pareça, fala-se em espaço (político) inventado (RAFFESTIN, 1993).

Todavia, discutir as estratégias dos atores sociais pressupõe conhecer os meios que estes empregarão para perseguir os fins de suas ações. A exteriorização do poder dos atores hegemônicos põe às claras todas as formas de dominação e alienação das pessoas – inicialmente, um poderoso sistema comunicativo de difusão de discursos, conhecimentos e tecnologias sociais cria as condições necessárias para as disputas entre os atores sociais. O melhor uso dos códigos e dos símbolos garante aos atores paradigmáticos poder e influência sob os demais. Fato é que quanto menor for o poder (expressão política) de certos atores sociais, menor capacidade de transformação social eles terão; estando

8 Com referência aos termos e conceitos em destaque, Raffestin (1993) entende que as capitais seriam pontos-chave; as *core areas*, regiões-chave; e as fronteiras teriam recebido várias classificações. Diante do debate sobre a linguagem da geografia do Estado e a planificação estrategista (e semântica), entende-se que essas terminologias poderiam ser resumidas em “pontos-chave”: pontos do território com formas e funções definidas pelo Estado.

esses atores na fronteira, à margem do território nacional, ficam em posição secundária perante outros ou são invisibilizados pelo Estado.

Ainda sobre a exteriorização do poder, num segundo momento, o que se observa é a formação de sistema territorial que viabiliza o exercício do poder voltado à exploração das pessoas e dos objetos. Raffestin (1993) diferencia espaço e território, espaços abstratos/originais e espaços produzidos, mas sua preocupação maior não é linguística, e sim geográfica – explicar a dinâmica das práticas espaciais e a constituição do(s) conjunto(s) de malhas (superfície), nós (pontos) e redes (linhas) que formam o território, denunciando interações espaciais. Diga-se de passagem, os modelos do autor sugerem formas e tipos de “produção territorial”, modos diferenciados e particulares de construir territorialidades distintas – espaços apropriados e vividos.

Então, o espaço é político! A realidade espacial é constituída por fatores geográficos “físicos” e “ideológicos” e pelos elementos da natureza territorial e da política, sendo que a produção do espaço (político) se realiza com as relações de poder. Abordagem comum na geografia política ressalta a importância dos aspectos naturais (fronteiras, limites, recursos) e do poder do Estado; todavia, numa perspectiva renovada há de se buscar novas premissas políticas sobre o território e o poder. Tema em ascensão é o que versa sobre a política e as relações internacionais, ou melhor, é aquele que diz respeito à cooperação internacional e ao exercício do poder (político) em prol do bem comum e da coletividade. Inobstante, a revitalização do conceito de fronteira enquanto espaço político de soberanias compartilhadas e de partilha de interesses serve para reposicionar e alinhar os Estados-nacionais em torno de projetos regionais (fronteiriços).

As hierarquias espaciais fundadas pelas relações de poder e dominação (entre espaços) devem ser perquiridas e confrontadas com as dinâmicas socioespaciais. De acordo com Castro (2005), as categorias espaciais (fatores geográficos como distância, extensão, fluxos, deslocamentos, escalas etc.) contribuem para análise das formas territorializadas de poder no âmbito de um modelo teórico (teorizações políticas) abrangente e (multi)escalar.⁹ Simplesmente não há que se falar em supremacia do Estado moderno territorial, expressão utilizada pela autora, pois estamos diante de um sistema internacional anárquico e de subsistemas nacionais federativos, necessitados da confluência de poderes para implementação de “nova” política espacial.

Para Souza (2004), as relações internacionais entre Brasil e Bolívia não são mais conflituosas, e sim cooperativas. A propósito das interações e das ações políticas na fronteira oeste, o “pantanal brasileiro-boliviano”, ou melhor, os atores políticos e sociais dos pantanais sul-mato-grossense e boliviano

9 Castro (2005) faz referência a John Agnew (AGNEW, John. The new geopolitics of power. In: MASSEY, D. et al. (Eds.). *Human geography today*. Malden: Polity Press, 1999).

(sudeste do departamento de Santa Cruz) mantêm relações nos mais diversos níveis (nacional, subnacional, regional e local) e dispõem de sistemas urbanos interligados. Enquanto isso, os entes federativos e a sociedade civil organizada do pantanal norte mato-grossense e do chaco boliviano ensaiam a simbiose fronteiriça.

A geografia política ampliada e a produção do espaço e da fronteira oeste na economia capitalista atual

Forçoso é definir quais são os fatos sociais (geográficos) que impactam ou não no processo de produção do espaço (a disponibilidade de recursos, o capital social e as relações de poder no território), sobretudo na integração regional fronteiriça. Em conformidade com a posição de Costa (2013), que citou Camille Vallaux, a geografia política pode ter seu objeto de estudo bem delimitado, com algumas adaptações por parte de cientistas e geopolíticos, mas carece de um método próprio. Foi mostrado que a geografia política não deve se limitar a elucidar a primazia e o desenvolvimento dos Estados-nação (viés geopolítico tradicional), mas compreender o processo histórico-geográfico de formação das sociedades políticas, e isso, invariavelmente, exige conhecer o funcionamento do sistema capitalista atual.

Não se pode olvidar que a proeminência dos Estados foi marcante para a emergência da sociedade moderna, entretanto, o capitalismo e o papel das empresas foram igualmente importantes. A organização territorial do capital tem demonstrado força suficiente para acentuar a subordinação das pessoas aos capitalistas e ao mercado, precarizar o trabalho humano, degradar as relações sociais e impor sistemas de infraestruturas físicas úteis à circulação de bens e mercadorias de interesse das grandes firmas. O que se extrai é que, no sistema da economia-mundo e no atual estágio da globalização financeira e cultural, a produção e a integração espacial tendem a ser perpetradas segundo o interesse do capital em níveis e intensidades muito acentuados.

Advertem Agnew e Corbridge (2003) que a economia política internacional precisa ser interpretada sob o olhar histórico-geográfico; na verdade, estão entrelaçadas a econômica política internacional e as ordens geopolíticas, forjadas pelo fator espacial (ontologia do espaço). Sabe-se que o mundo e o espaço estão em constante mudança e que são muitas as possibilidades de leituras geográficas sobre a realidade socioespacial, entretanto, nada mais efêmero e inseguro do que recorrer a explicações geográficas abstratas ou genéricas de fatos sociais/geográficos sem atentar-se para a complexidade da organização do espaço mundial e para o fato de que o espaço intermedia os processos sociais (AGNEW, 1993 apud AGNEW; CORBRIDGE, 2003).

No entendimento de Harvey (2013), as transformações socioespaciais não estão se difundindo de forma homogênea no espaço. Enquanto podem ser observadas concentrações de capital e de trabalho nas regiões metropolitanas e nas principais cidades – com seus modernos espaços públicos e privados, mercados financeiros ativos, sistemas de transportes e comunicação –, outros lugares estão descobertos da modernização territorial capitalista. Curioso observar que a integração espacial vem sendo tratada na geopolítica como reflexo da mobilidade do capital e do trabalho, como se a solução para os problemas socioespaciais afetos à integração espacial fosse a implantação das infraestruturas físicas.

Certamente, as interações espaciais não decorrem exclusivamente da disponibilidade ou da ausência de rede de transportes e/ou de comunicações, embora elas sejam fortemente impactadas pela construção e pelo funcionamento dessas infraestruturas no território. Com efeito, a transposição de barreiras geográficas tem conectado as cidades (de todos os tamanhos e funções na rede mundial) e as colocado à serviço da divisão territorial do trabalho, da internacionalização da produção e da reprodução ampliada do capital. Fato é que, na rede urbana mundial, cada metrópole e/ou cidade desempenha uma função específica por ocasião da capacidade de responder ao mercado e ao sistema capitalista. Não seria impreciso considerar que estamos diante de uma ordem mundial do capital, apoiada na geopolítica das empresas e das suas cidades-filiais.

Em acordo com Massey (2012, p. 133), o discurso sobre a globalização nada mais é que a “velha estória da modernidade”. Este tem impulsionado movimentos reacionários e insistido na manutenção do discurso ideológico sobre o espaço. Essa globalização que torna virtuosos os espaços dinâmicos e a mobilidade dá respaldo para um constante processo de produção de novos espaços econômicos, territórios produtivos e cidades funcionais, sempre supervalorizando a técnica e as infraestruturas, pretensamente capazes de reduzir as distâncias geográficas e temporais. Dessa maneira, o espaço e a fronteira são racionalizados, imbuídos de comandos a emanar e de ordens a cumprir conforme o poder – não dos atores sociais, não do Estado, e sim das empresas.

As teorias geopolíticas e geoeconômicas de Becker e Egler (2010) sobre espaço e fronteira são elucidativas, ainda que tenham se debruçado a respeito do caso brasileiro. Entendem os autores que empresas e bancos internacionais conformaram a divisão internacional do trabalho e reduziram o papel do Estado, limitando-o a condução do desenvolvimento capitalista por meio de projeto político conservador e autoritário, cujos efeitos modernizantes e territoriais são impugnáveis. Como se vê, o ponto nevrálgico da análise geoestratégica (política e econômica) reside na ideia de “modernização conservadora”, ou melhor, na instrumentalização do espaço como fundamento do poder do Estado (da sua

legitimação) na geografia da integração seletiva e como base para a acumulação capitalista das empresas e para a reprodução ampliada do capital.

Na condição de artifice da produção espacial, dos territórios nacional e transnacional, o(s) Estado(s) “promove(m) fronteira(s) do capital” mediante projetos territoriais estratégicos, observáveis nas fronteiras sul-americanas e inseridos no programa Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), da União das Nações Sul-Americanas (Unasul).¹⁰ Ainda que a IIRSA esteja inserida em proposta de desenvolvimento regional transfronteiriço da Unasul, tomar a integração física dos sistemas de transportes e comunicação como a expressão máxima do problema de integração regional é incorrer em prejudicial politização do espaço e, paradoxalmente, formar “espaços fragmentados e/ou alienados” (BECKER; EGLER, 2010).

A estrutura socioespacial da fronteira oeste é bastante diversificada e exhibe processos econômicos sinuosos (SOUZA-HIGA, 2008). A territorialização do capital mostra-se no complexo minero-industrial em Corumbá (MS) e nos polos agropecuários de Corumbá (MS), Cáceres (MT) e Santa Cruz de la Sierra (Bolívia), de acordo com Lima (2015). A integração regional não se resume às conexões físicas do território, mas abrange as relações econômicas e as interações espaciais formadas por um conjunto de movimentos, intensos ou não, fluídos ou não, de pessoas, mercadorias, capitais e informações no espaço, que ocorrem por motivos e finalidades diversas, como ensina Corrêa (1997) em matéria de organização do espaço e da sua dinâmica.

Considerações finais

A geografia da fronteira chaco-pantaneira revela a diversidade natural e cultural, a heterogeneidade das populações e os históricos processos de ocupação e apropriação do espaço social; descortina o exercício do poder e as formas de relações internacionais e (sub)nacionais, bem como os interesses estatais e sociais envolvidos; expõe a dinâmica das economias locais e a estrutura territorial transfronteiriça.

Sem o intuito de fazer rigorosa revisão conceitual e teórica geográfica sobre o espaço nem com a pretensão de encerrar a discussão sobre quem ou o que preside a produção do espaço (fronteiriço), é necessário almejar uma leitura geográfica dialógica e comprometida do “espaço ocupado e vivido”, fundada nas teorias espaciais e na conjugação dos aspectos social, político e econômico presentes na ciência geográfica, sintetizadas da seguinte forma:

10 A Unasul é organização internacional constituída em 2008 pelos países sul-americanos para integração regional no continente e a IIRSA consiste em um de seus programas políticos.

1. O espaço social é conformação histórica, resultado do desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais no bojo do desenvolvimento capitalista e da divisão do trabalho. A fronteira é um espaço social que, assim como outros, está equidistante de qualquer outro ponto do território nacional e tem suas formas de experimentar o espaço e a vida social e econômica.
2. O espaço é notadamente político, é construção discursiva e prática do Estado, formalizada pela linguagem e pelos seus programas, e o território consiste no campo de batalha pelo poder e pela apropriação dos recursos. Se o espaço político, o território e a fronteira se manifestam pelas diversas estratégias dos atores sociais, as territorialidades exibem as múltiplas práticas sociais e as resistências.
3. O espaço econômico, embora esteja comprometido com os processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização do capital e com as ações de implantação de infraestruturas físicas para mobilidade espacial, mostra-se influenciar por outras práticas espaciais e por movimentos com níveis de frequência e intensidade diversos, desnudando todas as contradições e as alternativas à globalização. A fronteira aqui não é só processo socioespacial nem locus da infraestrutura e da mobilidade (precárias ou não), mas lugar das interações espaciais em geral.

Referências bibliográficas

AGNEW, J.; CORBRIDGE, S. *Mastering space: hegemony, territory and international political economy*. London; New York: Routledge, 2003.

BECKER, B.; EGLER, C. A. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CASTRO, I. E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001. *Cepal*, Santiago de Chile, jul. 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2wklEsi>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CORRÊA, R. L. Interações espaciais. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C; CORRÊA, R. L. (Orgs.). *Explorações geográficas*. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 1997.

CORRÊA FILHO, V. *História de Mato Grosso*. Várzea Grande. Fundação Júlio Campos, 1994.

COSTA, M. F. G. *História de um país inexistente: o Pantanal entre os séculos XVI e XVII*. São Paulo. Estação Liberdade, Kosmos, 1999.

COSTA, W. M. C. *Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. 2 ed. 2. reimpr. São Paulo: Edusp, 2013.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 21. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

_____. *Os limites do capital*. Tradução de Margarida Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

LACOSTE, Y. *A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. 12. ed. Campinas: Papirus, 2006.

LEFEBVRE, H. *The production of space*. Translated by Doand Nicholson-Smith. Oxford; Cambridge: Blackwell, 1991.

LIMA, D. M. D. F. A questão ambiental no pantanal brasileiro sob o ponto de vista jurídico-político: estruturas produtivas regionais da cana-de-açúcar e pecuária bovina. In: ROSSETTO, O. C.; TOCANTINS, N. (Orgs.). *Ambiente agrário do pantanal brasileiro: socioeconomia e conservação da biodiversidade*. Porto Alegre: Imprensa Livre; Compasso Lugar Cultura, 2015.

MASSEY, D. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Tradução de Hilda P. Maceto e Rogério Haesbaert. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

MORAES, A. C. R.; COSTA, W. M. *Geografia crítica: a valorização do espaço*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1987.

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo. Ática, 1993.

ROSSETTO, O. C.; GIRARDI, E. P. Trajetória e resiliência dos povos indígenas do pantanal brasileiro. In: ROSSETTO, O. C.; TOCANTINS, N. (Orgs.). *Ambiente agrário do pantanal brasileiro: socioeconomia e conservação da biodiversidade*. Porto Alegre: Imprensa Livre; Compasso Lugar Cultura, 2015.

SANTOS, M. *Por uma geografia nova: da crítica à geografia a uma geografia crítica*. 6. ed. 2. reimp. São Paulo: Edusp, 2012.

SATO, M. et al. *Mapeando os territórios e identidades do estado de Mato Grosso*. Cuiabá: EdUFMT, 2013.

SOUZA, O. R. G. *Do conflito à cooperação internacional: relações Brasil/Bolívia*. Campo Grande: Uniderp, 2004.

SOUZA-HIGA, T. C. C. Diversidade territorial na área fronteira de Mato Grosso e Bolívia. In: SOUZA-HIGA, T. C. C. (Org.). *Estudos regionais sul-americanos: sociocultura, economia e dinâmica territorial na área central do continente*. Cuiabá: EdUFMT, 2008.

Geopolítica e a integração física da Amazônia

Thiago Oliveira Neto

“Embora o poder imperial sempre fluísse com os rios, os cursos d’água não são os únicos elementos da paisagem que transportam a carga da história.”
(Simon Schama, *Paisagem e memória*)¹

Resumo: Este texto aborda uma discussão sobre a integração da Amazônia, bem como sobre alguns apontamentos geopolíticos da integração levada a cabo durante o regime militar, verificando-se que, mesmo depois de décadas do fim desse regime, a região amazônica continua em um processo de integração, apenas por meio de outras técnicas. Nesse contexto, o texto está estruturado em duas partes: primeiramente, abordando um contexto geopolítico da integração da Amazônia no século XX e, em seguida, aponta que o processo de integração territorial continua em marcha por meio da concretização das infraestruturas já existentes ou pela inserção de novas.

Palavras-chave: Geopolítica; Amazônia; Integração.

Introdução

Diversos Estados Nacionais buscaram efetivar sua respectiva integração por meio da construção de diversos sistemas de engenharia. Essa política territorial atendeu preceitos de ordem econômica e geopolítica, englobando desde as necessidades de circulação para fins comerciais até as de manter acesso às fronteiras políticas ou permitir acesso de tropas terrestres para dissuadir qualquer possibilidade de invasão externa e conflito interno.

1 SCHAMA, Simon. *Paisagem e Memória*. São Paulo: Companhia de Letras, 1996, pp. 1-131.

Nesse sentido, o Brasil foi um dos países que elaborou um conjunto de políticas territoriais com fundamento de uma geopolítica clássica para sua integração física. Este país de dimensões continentais passou a ter uma malha rodoviária construída ao longo da segunda metade do século XX, com destaque para a região amazônica, que não apenas passou a ter um conjunto de rodovias interligando-a, como também desenvolveu um conjunto de projetos, visando dinamizar sua demografia, aumentando a produção agrícola, agropecuária e industrial.

Assim, depois de décadas do início da construção das grandes estradas e do desenvolvimento de diversos projetos para a Amazônia, pode-se apontar que, atualmente, essa mesma região apresenta eixos em processo de consolidação e outros já consolidados; novos projetos de integração são implementados com objetivo de romperem-se isolamentos e permitir a fluidez material e imaterial pelo território.

Na apresentação desse tema, visando maior dinamicidade, este texto foi estruturado em duas partes, buscando primeiro fazer alguns apontamentos geopolíticos e sobre a integração da Amazônia por meio da implantação das grandes rodovias, para, posteriormente, demonstrar que a integração dessa região continua em marcha, seja pela consolidação dos eixos construídos em décadas passadas ou pela inserção de novos sistemas de engenharia, os quais também permitem a integração e o fluxo de informação, citando, ainda, a expansão da frente pioneira, com destaque para a Amazônia Ocidental.

Amazônia: uma região e as políticas territoriais para integração no século XX

Os Estados Nacionais criam, em seus respectivos territórios, uma divisão política e regional por meio de recortes e delimitações dentro do território nacional com alguns dos propósitos voltados ao planejamento, em que o conceito de região passa a ter o sentido de unidade administrativa, estabelecendo a “hierarquia e o controle na administração dos Estados” (GOMES, 2012, p. 53). Para o Brasil, a forte atuação macrorregional e sub-regional por meio do planejamento constituído em projetos visava diminuir as desigualdades regionais do país (ANDRADE, 1987; EGLER, 2012), seja pela execução de grandes obras de infraestruturas, seja pelo estabelecimento de subsídios e incentivos fiscais para uma dada fração territorial ou aparelhamento de instituições públicas. Em especial na Amazônia Legal, as políticas territoriais, construídas e implementadas pelo Estado em um determinado momento histórico recente, de certa forma buscavam articular aquela imensa região política com os centros econômicos e políticos do país, conforme já se pontuou inicialmente, com destaque para

as infraestruturas, postas no território com fins de atender diversos preceitos, dois deles a serem mencionados: um de ordem geopolítica e outro com aspectos geoeconômicos.

A rigor, as transformações ocorridas na Amazônia e a construção de grandes eixos rodoviários resultaram de políticas territoriais, as quais, por sinal, possuem uma dada concepção de espaço nacional e podem ser compreendidas como estratégias de intervenção de um Estado, por meio de mecanismos capazes de viabilizar determinada política que altera as estruturas territoriais do país (COSTA, 1996). Essas estruturas territoriais, concentradas ao longo da faixa litorânea durante toda a formação territorial do Brasil, representaram a constituição de porções territoriais com infraestruturas, porém isoladas de outras.

Para reduzir os desequilíbrios regionais, diversas ações foram realizadas com a inserção de infraestruturas, seja para atender preceitos geoeconômicos ou geopolíticos, e, no caso destacado neste trabalho, para propiciar a integração física do país e da Amazônia aos centros políticos e econômicos, foram construídas diversas rodovias, em sua maior parte, durante o regime militar. Os militares se apoiaram no discurso geopolítico para “justificar suas políticas internas e externas” em um contexto geopolítico (COSTA; THÉRY, 2016, p. 4).

Do ponto de vista geoeconômico, Arroyo (2001) ressalta que a participação do Estado é relevante e central para a materialização da infraestrutura que permite o escoamento de produtos através de caminhos naturais ou com a introdução de objetos geográficos que possibilitam os fluxos interiores. E ainda, deve-se acrescentar que as redes de circulação garantem a fluidez, sendo capazes de assegurar a velocidade dos fluxos, portanto, fica claro que a construção “[d]esses imperativos da fluidez do mundo contemporâneo está associada com fortes transformações no território” (BLANCO, 2015, p. 26).

Em um contexto geral, esse argumento engloba que “a logística e as infraestruturas de transportes e armazenamento também conduzem a estruturação do espaço geoeconômico ao condicionar padrões de organização do território e a localização de atividades” econômicas (SILVEIRA, 2015, p. 63).

Para além da abordagem geoeconômica, pode-se apontar um valor estratégico de porções territoriais. Nesse sentido, “trata-se não da exploração econômica do espaço propriamente dito, mas de seu domínio” (MORAES; COSTA, 1993, p. 141), como na criação de rotas de acesso à navegação ou acesso a uma fronteira pelo rio ou por via terrestre.

O ideal de materializar a integração territorial originou-se de uma concepção que foi sendo construída antes do regime militar (1964-1985), enquanto vinha-se pensando a concepção de integração por vias carroçáveis ou linhas férreas desde o século XIX, com uma preocupação centrada em: povoar, integrar, desenvolver economicamente e manter a segurança nas fronteiras.

Camille Vallaux aponta, em seu ensaio de 1914, que as infraestruturas de circulação podem atender preceitos geopolíticos e não necessariamente econômicos (1914), como o cercamento das fronteiras e o acesso a elas.

Apesar da célebre frase de Friedrich List², orientando que os Estados devem constituir, no território, meios para integrá-lo e dominá-lo (apud MAULL, 1960, p. 91), essa integração acaba sendo, em muitos casos, um desafio, tanto para o Estado, que precisa captar recursos, técnicas e mão de obra, quanto para as pessoas que vão utilizar as infraestruturas para seu dia a dia.

Retomando o posicionamento clássico da geopolítica, salienta-se que “a estrada é considerada obra principal do estado, criada para fins políticos e [de] segurança” (CARVALHO, CASTRO, 2009, p. 385). Isso não está distante quando se pensa na Amazônia brasileira, no tempo em que alguns projetos viários possuíam o caráter extremamente geopolítico, com destaque para aquelas rodovias que circundariam a totalidade da faixa de fronteira setentrional (NOGUEIRA; NETO, 2016).

Sob essa ótica, os transportes desempenham um papel definitivo na redução de desequilíbrios regionais; e as estradas construídas na Amazônia representam uma tentativa de reduzir as diferenças regionais no desenvolvimento econômico (MUELLER, 1975).

Em um contexto estratégico, George Wilson aponta os transportes como setor estratégico, sendo que “os muitos benefícios não-econômicos atribuídos ao transportes [são constituídos de] coesão nacional, a unidade política e social, e as necessidades de logística militar” (WILSON, 1966 apud MUELLER, 1975, p. 35, tradução nossa).

Deve-se mencionar o texto de Lewis Tambs, *Geopolitics of the Amazon* de 1974, um dos primeiros textos escritos por não geopolíticos militares sobre a Amazônia e as ações do Estado nessa região. Tambs aponta o contexto geopolítico da bacia Amazônica, destacando que esta “não só atua como um eixo sul-norte, ligando as principais áreas geopolíticas da América Latina, o *heartland* [boliviano] e a fachada do Caribe, mas também é um elo vital na comunicação a oeste-leste [pelo rio Amazonas]” (TAMBS, 1974, p. 50, tradução nossa). Ainda destaca:

O serviço aéreo pode fornecer uma comunicação rápida e fácil com áreas isoladas e postos fronteiriços, mas não substitui a infraestrutura, e, a longo prazo, é ele o que é o terreno, não o ar, que ganha a vitória final da posse [...] a única maneira de dominar uma área e garantir a soberania nacional abrindo por terra comunicações, sejam elas rodoviárias, fluviais

2 “*Quien tiene los medios de comunicación de un país en su poder, domina el país*” (MAULL, 1960, p. 97).

ou ferroviárias, que podem mover colonos e cargas (TAMBS, 1974, p. 50 tradução nossa).

Em um contexto nacional, Martin destaca, do ponto de vista geopolítico, que a necessidade da implantação de uma rede viária no Brasil buscava retirar da Argentina “a vantagem real que este país possuía no contexto sul-americano, graças à sua rede ferroviária” (MARTIN, 2007, p. 42). Nesse contexto, a construção de uma malha rodoviária, com ligações partindo da capital federal – Brasília – para as capitais estaduais, permite, de um lado, a coesão territorial do país e, de outro, o acesso às fronteiras com os países limítrofes. Ressalta-se, ainda, que “a construção da nova capital de Brasília no coração do país foi uma proposta geopolítica de controle do continente” a partir da mudança do centro de gravidade nacional (TAMBS, 1974, p. 73).

Para a Amazônia, diversas rodovias foram projetadas, entre elas a Transamazônica e a Perimetral Norte, no intento de formar “um gigantesco anel de transporte em toda a Amazônia e [acelerar o processo de] colonização e a integração econômica” (TAMBS, 1974, p. 77). Tambs ainda destaca que, na possibilidade de interrupção na navegação marítima de países como Peru e Equador, a tendência seria adotar o rio Amazonas como rota de saída, e que as rodovias “Transamazônica e da Perimetral Norte alteraram radicalmente o equilíbrio geopolítico da bacia Amazônica” (1979, p. 134). Tal proposição não se afasta do que isso representa quando se pensa que a Amazônia é o centro do continente com uma convergência de fluxos interiores dos países que possuem uma parte desse bioma.

Ainda, observa-se que, “geopoliticamente, a Amazônia é uma sub-região conectora entre duas grandes áreas estratégicas do Novo Mundo, o nexo andino da [Bolívia] e o mar do Caribe” (TAMBS, 1974, p. 78).

Mueller chama atenção para sucessão de eventos que ocorreram, no que tange à integração, entre as décadas de 1960 e 1970 (1975), desde os projetos rodoviários feitos em gabinete até a constituição de uma forma de obtenção de recursos nacionais por meio do Fundo Rodoviário Nacional (FRN) e dos empréstimos internacionais. Outro aspecto a ser pontuado remete à sucessão contínua de projetos, como o Plano de Metas de 1956-1961, pelo qual foi construída a primeira conexão a ligar a Amazônia ao centro espacial nacional por meio da Belém-Brasília (BECKER, 1982). Na década de 1960, desenvolveu-se a Operação Amazônia, a partir de 1966; na década de 1970, o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974), e o II PND (1975-1979); e, na década de 1980, o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste). Esses

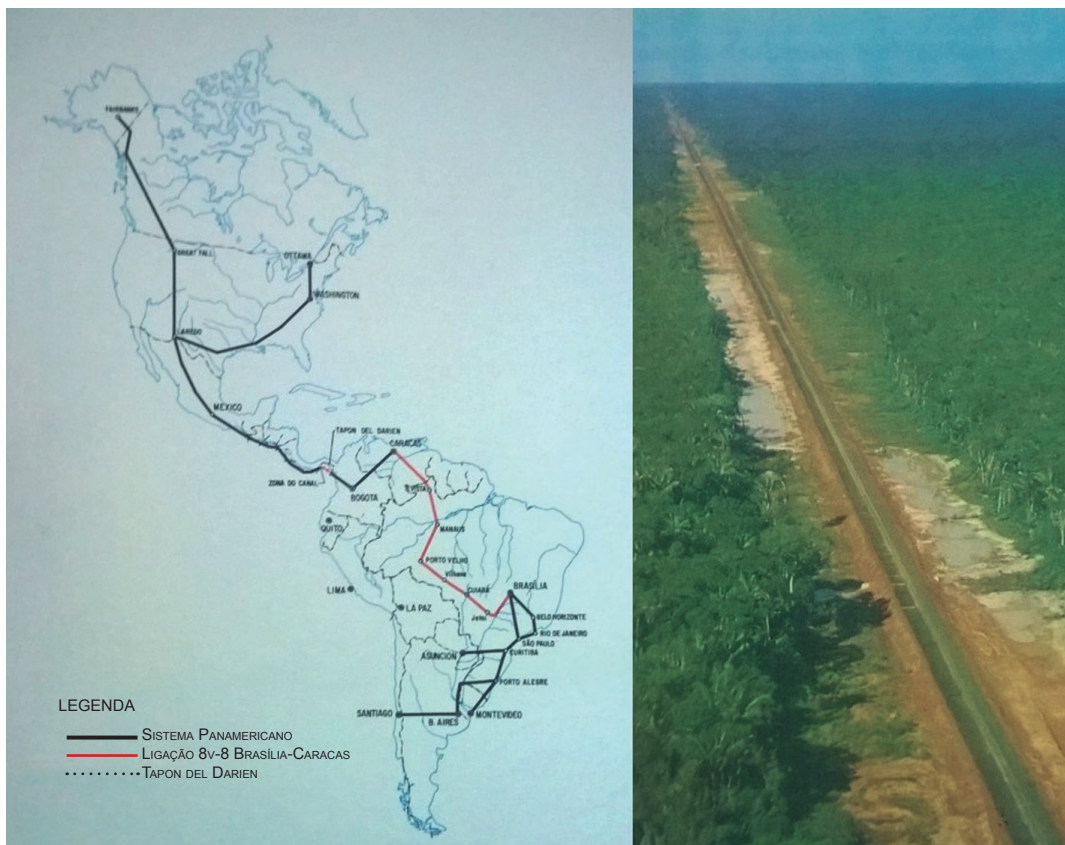
programas governamentais, sem dúvida, provocaram alterações substanciais na Amazônia.

Para Becker (2009), somente a partir de 1966, efetivamente, teve início o planejamento regional efetivo, com a construção das primeiras grandes rodovias no interior da Amazônia (BR-319/BR-174), em 1970, BR-230, BR-163 e BR-210. Uma das ferramentas utilizadas para dar prosseguimento ao processo de integração da Amazônia, iniciado na década de 1960, foi o PIN, instituído pelo Decreto-lei nº 1.106, de 16 de junho de 1970, “com a finalidade específica de promover e financiar um conjunto de obras de infraestrutura na região Norte, visando sua integração à economia nacional” (RESENDE, 1973, p. 13), com investimentos em duas rodovias: BR-230 e BR-163, inicialmente, incluindo, posteriormente, outras rodovias que estavam em construção desde 1968.

Nesse projeto, a ocupação da Amazônia assumiu prioridade por várias razões. Foi percebida como solução para as tensões sociais internas decorrentes da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste pela modernização da agricultura. Sua ocupação também foi percebida como prioritária em face da possibilidade de nela se desenvolverem focos revolucionários. Ao nível continental, duas preocupações se apresentavam: a migração nos países vizinhos para suas respectivas Amazônias, que, pela dimensão desses países, localizam-se muito mais próximo dos seus centros vitais; e, a construção da Carretera Bolivariana na Marginal de la Selva, artéria longitudinal que se estende pela face do Pacífico na América do Sul, significando a possibilidade de vir a capturar a Amazônia continental para órbita do Caribe e do Pacífico, reduzindo a influência do Brasil no coração do continente. Finalmente, ao nível internacional, vale lembrar a proposta do Instituto Hudson de transformar a Amazônia num grande lago para facilitar a circulação e a exploração de recursos, o que certamente não interessava ao projeto nacional (BECKER, 2009, p. 26).

A proposta de construir barragens na bacia Amazônica, com objetivo de formar grandes lagos e produzir energia elétrica e acesso a recursos minerais, foi um controverso projeto americano criado na década de 1960, e considerado pelo Estado-Maior das Forças Armadas “como lesivo aos objetivos nacionais” (VALVERDE, 1971, p. 10). Assim, para permitir esse acesso e fomentar uma coesão territorial, foram implantados os grandes eixos rodoviários.

A integração da Amazônia com o continente sul-americano no sentido norte-sul ocorreria por meio de um conjunto de rodovias (Figura 1), que se denominou de BV-8, interligando a cidade de Brasília até Caracas, na Venezuela, conectando uma porção territorial detentora de recursos naturais aos centros políticos e econômicos, e estabelecendo uma rota de colonização e de acesso aos portos do mar do Caribe (MUELLER, 1975).

Figura 1: Projetos de integração e as rodovias amazônicas

Fonte: Resende (1973, p. 119-121).

Algumas rodovias projetadas nesse período, do Governo Militar, merecem ser pontuadas. Primeiro, destaca-se a Perimetral Norte, projetada para cercar a fronteira norte do Brasil, visto que “o traçado transversal da Transamazônica [e da BR-210] tem ainda profundas implicações geopolíticas. Ele expressa uma ação no sentido da segurança nacional e da integração continental” (BECKER, 1982, p. 30).

Becker (1982) ainda ressalta que a integração da Amazônia ocorria em várias frentes, fosse pelas rodovias que foram abertas quase simultaneamente ou pelo desenvolvimento de projetos que estavam inseridos na pauta principal do Governo Militar. Nesse sentido, uma das formas de realizar a integração psicossocial envolvia um fluxo de informação pela expansão das telecomunicações, inicialmente por meio de torres de tropodifusão e, posteriormente, com um sistema de micro-ondas, rádio nacional, Projeto Rondon e RadamBrasil (1982). Inclui-se, ainda, o papel do Correio Aéreo Nacional (CAN), que permitiu uma

segunda mobilidade das pessoas e de cargas pela Amazônia, depois da navegação, e era realizado anteriormente à introdução de rodovias, destacando-se o papel fundamental da Aeronáutica naquele momento, auxiliando nos fluxos e na coesão territorial antes de 1970.

O sistema multimodal de transporte rio-terra-ar foi implantado para auxiliar no processo de ocupação da região amazônica (MUELLER, 1975) com o deslocamento da frente pioneira, a qual progredia de forma irregular e com diversas direções (MONBEIG, 1984), e, no caso da Amazônia, seguindo a calha dos rios (STERNBERG, 1981) e às margens das rodovias pioneiras por meio de uma “estruturação fundiária”, como exemplo na Transamazônica e da BR-364 com os projetos de colonização³.

Conforme ocorre a expansão da frente pioneira e as dinâmicas do território, os conflitos e processos relacionados à degradação ambiental também são alargados no território. Em um caso particular, a conclusão da pavimentação da rodovia BR-163 permitirá o redirecionamento dos fluxos do transporte de grãos do Mato Grosso para os portos e para a Estação de Transbordo de Carga-ETC, situados na calha dos rios Amazonas e Tapajós, permitindo aos produtores e às grandes *tradings* mais um corredor de exportação.

Nesse contexto, a estruturação do transporte multimodal é fundamental no comércio mundial, e “a proximidade das áreas de produção em relação aos portos constitui um elemento territorial decisivo na definição da competitividade” no mercado (BECKER, 2009, p. 100), incluindo-se, nesse aspecto, a pavimentação de mais de 1.000 km da BR-163. De outro modo, Silveira destaca que os “custos de circulação, portanto, diminuem com o desenvolvimento das inovações tecnológicas acopladas aos meios e vias de transporte. Os preços das matérias-primas e outras mercadorias são sensíveis aos custos de transporte” (SILVEIRA, 2015, p. 53), devendo, porém, considerar também os empecilhos, como o descompasso tecnológico e de investimentos entre o material rodante – caminhões, ônibus, carros – e os objetivos fixos – estradas.

A integração levada a cabo pelos militares, na década de 1970, era constituída por programas que almejavam investimentos em uma integração que englobava desde as rodovias até a integração psicossocial. Atualmente, na segunda década do século XXI, essa integração está sendo realizada através da expansão de serviços e de redes de comunicação, ou seja, essas ações, de uma forma ou de outra, representam a presença do Estado na maior porção territorial do Brasil sem conexão rodoviária.

3 “As frentes de expansão atuais são diferentes daquelas dos anos compreendidos entre 1960 e 1970: são impulsionadas por atores com recursos próprios e não por incentivos fiscais, a maioria deles sediada em Cuiabá e Belém” (BECKER, 2009, p. 86).

A integração da Amazônia continua no século XXI

Mesmo com todo o esforço realizado entre 1960 e 1977 para a integração física da Amazônia, parte dessa região não possui acesso rodoviário e, mesmo no século XXI, os projetos de integração para essa porção territorial são constituídos por meio da inserção de outras redes físicas – não apenas a rodoviária – que permitem, de certa forma, estabelecer também a coesão territorial.

Depois de quatro décadas da implantação maciça de projetos rodoviários, de colonização e de mineração na Amazônia, pode-se apontar que o deslocamento da frente pioneira, naquele momento, propiciou alterações substanciais pela inserção de novas dinâmicas na região e pela alteração na cobertura vegetal. Esse “*povoamento consolidado*”, constituído onde era a frente pioneira das décadas de 1970 e 1980, atualmente possui um “significativo potencial de desenvolvimento, seja pela intensificação do povoamento e das atividades produtivas, seja pela recuperação das áreas alteradas e/ou abandonadas (BECKER, 2009, p. 76, grifos da autora). Outro apontamento a ser realizado refere-se ao predomínio da migração intrarregional (BECKER, 2009), com destaque para as migrações rural-rural, urbana-rural e rural-urbana dentro da própria Amazônia.

Para Becker, o processo de integração física da Amazônia se desenvolveu por meio de uma “malha programada”, ou malha de duplo controle, político e técnico, referente ao “conjunto de programas e projetos governamentais”, implantado através das redes de circulação, polos de crescimento, “criação de novos territórios diretamente geridos por instituições federais e superpostos à divisão política”, além dos ENIDS⁴, que visavam não concentrar os investimentos em linha, mas em um “espaço que possa gerar investimentos articulados [...] e atrair o movimento de capitais” (BECKER, 1999, p. 30-36), descentralizando o crescimento econômico⁵.

Becker (1982) aponta que a produção agrícola na fronteira Amazônica, na década de 1980, era destinada ao abastecimento do centro dinâmico do país e de novos mercados regionais nacionais, situados no Nordeste e na própria Amazônia. Contudo, já se pode afirmar que a produção realizada na Amazônia Legal atende, hoje, também o mercado externo, principalmente com as exportações de grãos e carnes, tendo, ainda, a inserção de capitais regionais, nacionais e internacionais nos circuitos produtivos e na montagem das infraestruturas de transporte dessas *commodities*.

4 Ver em Mello (2006, p. 273).

5 “A teoria do desenvolvimento associado aos transportes tem revelado que, via de regra, se não houver um planejamento adequado, o crescimento econômico tende a se concentrar nos pontos extremos dos eixos, permanecendo as áreas ao longo deles sem a dinamização esperada” (BECKER, 1999, p. 40).

No final da década de 1990 e início de 2000, o Governo Federal buscou equipar o território “pelo resgate e reconstrução de novas redes físicas” (MELLO, 2006, p. 29). Isso inclui os grandes e pequenos objetos geográficos existentes na Amazônia, desde usinas hidrelétricas, grandes rodovias, até as redes de energia elétrica e fibra óptica.

Um processo recente de integração multiescalar ocorreu com a conclusão da rodovia interoceânica no trecho Rio Branco (Brasil) até o Peru, no final da primeira década do século XXI, obra que fez parte da agenda de projetos da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), segundo Arévalo (2017), permitiu uma intensificação do fluxo comercial, o fortalecimento de relações bilaterais, aumento de exportações e ganho de competitividade entre os dois países a partir da conclusão das obras ao longo da rodovia após 2011. Partindo desses fatos destaca-se a importância da integração física, que reforça o estabelecimento e o aumento de interações espaciais na fronteira, na faixa de fronteira e para além desta. Um dos elementos dessa interação é a existência de linhas de ônibus, uma delas transportando passageiros de Lima (Peru) até São Paulo (Brasil), passando pela Amazônia (Figura 2).

Figura 2: Ônibus da linha internacional entre Lima e São Paulo chegando na rodoviária do Tietê, em 17 de outubro de 2017, após percorrer 6.000 km.

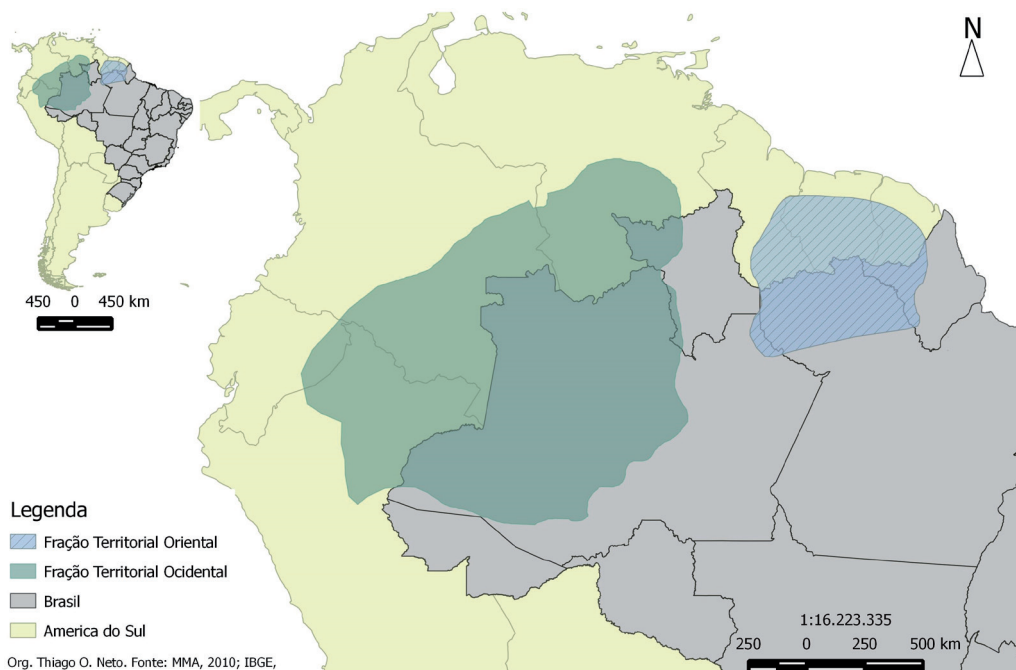


Foto: Thiago Neto.

A integração da região ocorre, atualmente, de diversas formas e por diversos meios, do ponto de vista estatal, ou seja, institucional, envolvendo um aparato constituído de escolas, correios, institutos federais, universidade, órgãos de saúde etc., presentes em diversos municípios, com serviços oferecidos. Pela iniciativa privada, a presença ocorre pela rede de bancos, tendo, ainda, uma outra rede, essa em fluxos, como o transporte fluvial e o aéreo, ambos permitindo a mobilidade das pessoas e de bens de consumo em uma porção territorial de baixa densidade e completamente dispersa ao longo das calhas dos rios. Obviamente, cada um, privado ou público, possui objetivos diferentes, mas ambos permitem oferecer serviços ou deslocar pessoas e cargas.

Apesar das diversas ações focadas na integração regional sul-americana ou regional amazônica, essa integração, tida como meta pelos países limítrofes e pelo próprio Brasil, é executada de forma concentrada em eixos e em porções localizadas. A rigor, a noção de integração dessa região não é a mesma que as demais regiões do Brasil, em decorrência da densidade de objetos geográficos postos entre os lugares, pois, na Amazônia, a integração ocorre em determinados “trechos”, com a pavimentação de estradas, construção de pontes, implantação de linhas de transmissão de energia ou cabo, aquáticos ou terrestres, que permitem a fluidez de dados (internet), ambos abrangendo apenas uma parcela do território, enquanto outras continuam a ter uma baixa densidade de objetos geográficos. Como exemplo disso, destacam-se duas porções territoriais, uma com mais de um milhão de km² e outra com mais de 300 mil km² sem acesso rodoviário (Figura 3), que engloba uma parcela do Brasil e dos países limítrofes. O Estado visa conectar parte dessa porção territorial ocidental com redes técnicas, enquanto, na outra porção territorial, a presença do Estado ocorre substancialmente com os aparatos militares, em decorrência da ausência de cidades.

Figura 3: Porções territoriais sem acesso rodoviário na Amazônia brasileira e sul-americana



Lysias Rodrigues, em 1947, denominou os maiores estados da federação como “monstruosidades geográficas” em decorrência das grandes extensões territoriais, e tais recortes teriam que apresentar uma divisão⁶, tendo como preocupação central a neutralidade de possíveis regionalismos e o estabelecimento de uma coesão com o reforço da unidade nacional (LIMA, 2015; RODRIGUES, 1947). Apesar da não divisão dos estados do Amazonas e do Pará, e presença de duas frações territoriais sem acesso viário, essa mesma área possui outros atributos com fins de manter a coesão e a segurança nas fronteiras, com destaque para os Pelotões Especiais de Fronteira (PEF), situados em rios fronteiriços. Além disso, as forças armadas brasileiras circulam por meio da navegação fluvial ou aérea.

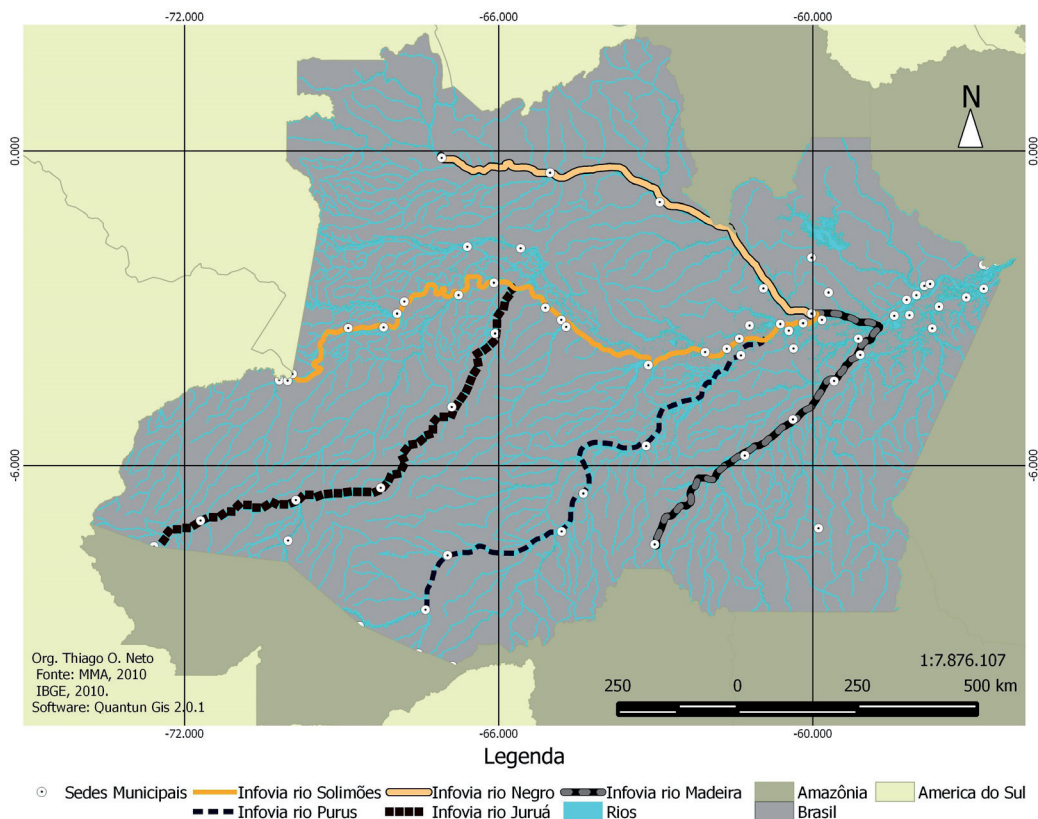
Alguns recortes territoriais foram instituídos, não para fins de divisão, mas para conservação, como as unidades de conservação e as terras indígenas que constituem mosaicos para preservar e assegurar a reprodução dos povos indígenas.

6 Sobre a divisão dos estados, em destaque para o Amazonas, ver Nogueira (2007).

O fluxo material na porção ocidental sem acesso viário ocorre substancialmente pelos canais naturais, observando-se, em alguns pontos, a existência de portos para atracação de barcos. Quando não, os barcos regionais atracam nas margens dos rios para descarregar ou carregar, embarcar ou desembarcar, enquanto o transporte aéreo permite a ligação de poucos pontos mais densos.

Ainda no contexto de integração, a instalação recente de cabos aquáticos de fibra óptica⁷ permite a interligação das cidades do Amazonas com a rede de internet (Figura 4).

Figura 4: Rede de infovias planejadas



Outros exemplos associados à integração consistem na expansão das redes de transmissão de energia elétrica na Amazônia, não apenas como

⁷ Ver em Nogueira; Neto (2017, pp. 318-319).

linhas que transportam energia produzida para outras regiões adensadas demograficamente, mas internamente na Amazônia, sejam redes com mais de 100 km, entre Tucuruí e as cidades ao longo da Transamazônica, no Pará, ou a linha Tucuruí-Manaus, ou, ainda, redes que passaram a interligar diversas partes da Amazônia, propiciando energia elétrica para vilas e comunidades, seja pelos rios ou pelas estradas (Figura 5).

Figura 5: Imagens de vários trabalhos de campo pela Amazônia onde as infraestruturas em redes estavam presentes



a) margens do rio Solimões, com o furo do Paracuúba, em destaque para as setas vermelhas indicando a rede elétrica em 13 de abril de 2016; b) estrada estadual Anori-Codajás, com rede elétrica; c) rodovia BR-174 nas proximidades da ponte sobre o rio Caracará, em Roraima, com as torres de energia de alta voltagem, em 24 de dezembro de 2014; d) rodovia BR-319 entre as localidades de Tupana e Igapó-Açu, com a presença de infraestruturas de períodos técnicos diferentes, uma rede de energia (em seta 1), torre de micro-ondas (em seta 2) e a rede de fibra óptica (em seta 3), em 13 de agosto de 2016.

Fotos: Thiago Neto.

A Amazônia, como centro de convergência de fluxos, conforme apontado por Théry (2005), passa a desdobrar novos cenários, os quais, desde a década de 1990, já denunciavam uma integração física a partir de sistemas de engenharia, sejam os novos e operantes, como o gasoduto Urucu-Coari-Manaus, linha de transmissão entre a usina hidrelétrica de Tucuruí até Manaus, e a trafegável BR-174, permitindo acesso ao mar do Caribe e ao sistema rodoviário guiano.

Entretanto, alguns embates atuais sobre a conclusão de infraestrutura construída e não concluída são formados pela própria divergência entre órgãos ambientais e pela composição distinta dos ministérios e do governo (OLIVEIRA NETO; NOGUEIRA, 2017), tendo, de um lado, grupos e instituições que buscam consolidar as infraestruturas e outras que reduzem a velocidade dessa consolidação em decorrência de inúmeros entraves.

Considerações finais

Depois de 80 anos da publicação da principal obra sobre geopolítica, do general Mário Travassos⁸, o Brasil apresenta novas dinâmicas e um arranjo espacial composto pelas infraestruturas de circulação, materializadas em boa parte do território. Depois de 50 anos da construção das primeiras rodovias interligando a Amazônia à capital federal e aos centros econômicos, a região é completamente outra, onde uma gama variada de projetos foram implementados, seja total, parcial ou não completamente implantados, sendo que esses projetos, de forma geral, conseguiram deslocar algumas atividades antes centradas nas regiões Sul e Sudeste para a Amazônia.

Com o processo de integração da Amazônia, por intermédio de um conjunto de políticas territoriais entre os anos 1960, 1970 e 1980, deslocaram-se a frente pioneira do país e as demais dinâmicas do território, que passou a desenvolver porções territoriais que se destacam pela produção de grãos, pelo rebanho em milhões de cabeças e pelos conflitos latifundiários, mantendo, contudo, porções territoriais sem acesso rodoviários e com um mosaico de UC e TI como forma de garantir a preservação ambiental.

Atualmente, a integração territorial não se faz apenas pela expansão de infraestrutura de circulação material, pois também se expandem aquelas que promovem os fluxos imateriais, as comunicações, ou ainda, expandem-se os serviços do Estado, com a implantação de instituições de ensino ou de atendimento médico, este por sinal, feito nas regiões de fronteira através das forças armadas.

No passado, para os tecnocratas do governo, a dificuldade de integração da região amazônica ocorria pelas dificuldades em construir os sistemas de engenharia em solos de baixa resistência, altos níveis de precipitação e ausência de recursos. Depois de quatro décadas, o embate é outro, praticamente institucional, principalmente entre instituições responsáveis pela manutenção e construção de infraestruturas e aquelas que ocupam a pasta ambiental.

8 Projeção Continental do Brasil.

Contudo, a frente pioneira, incentivada para se deslocar para e pela região Norte, atualmente continua em expansão, seja em linha com uma expansão para as laterais, como é o caso da BR-364, entre Rondônia e Acre, ou em forma retangular ou circular, como é o caso específico de Boca do Acre, Cruzeiro do Sul, Guajará, Rodrigo Alves, Mâncio Lima, Humaitá e Apuí, tendo ainda os estados de Roraima e Amapá com a expansão recente da produção de grãos (soja) e no Pará, ao longo dos eixos das rodovias. Nessa mesma conjuntura, destaca-se o caso particular de eixos em processo de consolidação, a BR-163 entre Garantã do Norte (Mato Grosso) e Itaituba, Rurópolis e Santarém (Pará), onde o processo de pavimentação e a montagem de estruturas portuárias propiciaram o deslocamento de parte da produção graneleira mato-grossense para o rio Tapajós e Amazonas, reduzindo distâncias regionais dos transportes de grãos, propiciando novas dinâmicas em uma porção territorial, incluindo movimentação de centenas de caminhões e pessoas.

Referências bibliográficas

ANDRADE, M. C. *Espaço, polarização e desenvolvimento: uma introdução à economia regional*. São Paulo: Atlas, 1987.

ARÉVALO, J. L. S. *Análise econômica das relações entre Brasil e Peru: evidências da Rodovia Interoceânica sobre a integração*. 2017. 130 f. Tese (Doutorado em Administração de Organizações) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ARROYO, M. M. *Território nacional e mercado externo: uma leitura do Brasil na virada do século XX*. 2001. 250 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BECKER, B. K. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

_____. A geografia e o resgate da geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 99-124, 1988.

_____. Os eixos de integração e desenvolvimento e a Amazônia. *Revista Território*, Rio de Janeiro, n. 6, p. 29-42, 1999.

_____. *Amazônia: geopolítica da virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

BLANCO, J. Territorio, circulación y redes: articulaciones y tensiones. In: ARROYO, M.; CRUZ, R. C. A. *Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização*. São Paulo: Annablume, 2015. p. 15-36.

CARVALHO D.; CASTRO, T. Geografia política e geopolítica. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Org.). *Geografia e geopolítica: a contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. p. 403-412.

COSTA, W. M. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. 5. ed. São Paulo: Contexto, 1996.

- COSTA, W. M.; THÉRY, H. Oitenta anos de geopolítica no Brasil: da geografia militar a um pensamento estratégico nacional. *Tamoios*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 4-21, 2016.
- EGLER, C. A. G. Questão regional e gestão do território no Brasil. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012. p. 207-238.
- GOMES, P. C. C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Geografia: conceitos e temas*. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 2012. p. 49-76.
- LIMA, W. T. *A geopolítica brasileira, o papel de Mario Travassos e as implicações na constituição do sistema geográfico no eixo de integração e desenvolvimento Manaus/Caribe*. 2015. 186 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.
- MARTIN, A. R. *Brasil, geopolítica e poder mundial: o anti-Golbery*. 2007. 118 f. Tese (Livre-Docência em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- MAULL, O. *Geografia política*. Barcelona: Ediciones Omega, 1960.
- MELLO, N. A. *Políticas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume, 2006.
- MONBEIG, P. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: Hucitec, 1984.
- MONIÉ, F. As cidades portuárias diante do imperativo de fluidez: território, circulação e reestruturação das hinterlândias dos portos. In: ARROYO, M.; CRUZ, R. C. A. *Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização*. São Paulo: Annablume, 2015. p. 103-128.
- MORAES, A. C. R.; COSTA, W. M. *Geografia crítica: a valorização do espaço*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.
- MUELLER, C. W. *Pioneer roads and the modernization of Brazilian Amazonia Ocidental*. 1975. 343 f. Tese (Doutorado em Filosofia) – University of Miami, Florida, 1975.
- NOGUEIRA, R. J. B. *Amazonas: a divisão da “monstruosidade geográfica”*. Manaus: Edua, 2007.
- NOGUEIRA, R. J. B.; OLIVEIRA NETO, T. Geopolítica e rodovias nas Amazônia brasileira. *Revista da Anpege, Dourados*, v. 12, n. 17, p. 55-83, 2016.
- _____. Estado e território na Amazônia brasileira: novas infraestruturas. In: PALHETA, J. M.; NASCIMENTO, F. R.; SILVA, C. N. *Grandes empreendimentos e impactos territoriais no Brasil*. Belém: GAPTA/UFPA, 2017. p. 306-330.
- OLIVEIRA NETO, T.; NOGUEIRA, R. J. B. O debate institucional sobre rodovia na Amazônia: o caso da BR-319. *Revista Sociedade e Território*, Natal, v. 29, n. 1, p. 84-101, 2017.
- RESENDE, E. Rodovias e o desenvolvimento do Brasil. In: CONGRESSO MUNDIAL DA FEDERAÇÃO RODOVIÁRIA INTERNACIONAL, 7, 1973, Munique. *Anais...* Munique: MT/DNER, 1973.
- RODRIGUES, L. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar, 1947.
- SCHAMA, S. *Paisagem e memória*. São Paulo: Companhia de Letras, 1996.
- SILVEIRA, M. R. Circulação, transportes, logística e a dinâmica capitalista: alguns apontamentos sobre as recentes reestruturações no Brasil. In: ARROYO, M.; CRUZ,

R. C. A. *Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização*. São Paulo: Annablume, 2015. p. 51-73.

STERNBERG, H. O. Frentes pioneiras contemporâneas na Amazônia brasileira: alguns aspectos ecológicos. *Espaço e Conjuntura*, São Paulo, n. 6, p. 1-38, 1981.

TAMBS, L. Geopolitics of the Amazon. In: WAGLEY, C. *Man in the Amazon*. Gainesville: Center for Latin American Studies, 1974. p. 45-83.

_____. Como o Brasil joga o xadrez geopolítico. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 32088, p. 134-156, 21 out. 1979.

THÉRY, H. Situações da Amazônia no Brasil e no continente. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 37-49, 2005.

VALLAUX, C. *Geografía social: el suelo y el Estado*. Madrid: Daniel Jorro, 1914.

VALVERDE, O. Dos grandes sul-americanos aos grandes eixos rodoviários. *Caderno de Ciências da Terra*, São Paulo, n. 14, p. 1-22, 1971.

Projeto nacional e políticas territoriais no Brasil

Simone Affonso da Silva

Resumo: Buscaremos elucidar a problemática do projeto nacional brasileiro a partir de dois aspectos. O primeiro diz respeito à identificação dos principais temas que nortearam os discursos, as políticas públicas e a atuação geral do Estado brasileiro no tocante a esse tópico. Para tanto, focamos o período de 1930 a 2018, destacando as políticas territoriais concernentes ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento regional. Note-se que a bibliografia pertinente reconhece que o Estado brasileiro dispôs de determinados projetos nacionais em alguns momentos de sua história, a exemplo dos governos de Getúlio Vargas, de Juscelino Kubitschek e da ditadura militar. Contudo, é senso comum afirmar que atualmente o país não possui um projeto nacional. Consequentemente, o segundo aspecto abordado no capítulo diz respeito ao questionamento sobre a possível existência de um projeto nacional para o Brasil na atualidade. A partir da caracterização do que seria esse conceito em nossa contemporaneidade, examinamos dois marcos recentes e suas implicações à consecução de um projeto nacional: a ascensão e a queda do “lulismo”. O primeiro marco baseia-se no documento *Um Brasil para todos* e na *Carta aos brasileiros*. Concluímos que há projetos de classe diferentes em disputa no país, os quais em parte fundamentam planos de governo, mas que não correspondem a um projeto nacional. Este nos remete à atuação contínua do Estado num período de longo prazo, de forma coesa e focada no desenvolvimento econômico e social, ambientalmente sustentável e socialmente justo e equitativo, com participação social, coordenação e cooperação governamental, de forma que os desafios e obstáculos de caráter estrutural possam ser superados.

Palavras-chave: Projeto nacional; Projeto geopolítico brasileiro; Políticas territoriais no Brasil; Ordenamento territorial; Desenvolvimento regional.

Introdução

Buscando contribuir na árdua tarefa de refletir sobre a temática do projeto nacional brasileiro, abordaremos o assunto à luz das políticas territoriais,

especialmente aquelas explícita ou implicitamente voltadas ao ordenamento do território nacional e ao desenvolvimento de regiões na escala subnacional.

Embora antes dos anos 1930 o Brasil já tivesse vivenciado políticas relativas ao ordenamento territorial e ao desenvolvimento regional – ainda que incipientes –, o caráter difuso e efêmero das mesmas dificilmente nos possibilitaria avaliar a existência e a natureza de um projeto nacional tendo-as como parâmetro. Assim sendo, nossa apreciação crítica focará o período que compreende os anos 1930 até hoje.

Serão destacados na primeira parte do capítulo os principais temas que nortearam os discursos, as políticas públicas e a atuação geral do Estado ao longo do tempo no que concerne ao projeto nacional, além de algumas políticas associadas ao ordenamento e ao desenvolvimento regional. Considerando que é senso comum afirmar que atualmente o país não dispõe de um projeto nacional, discutiremos na segunda parte do capítulo sua possível existência na contemporaneidade. Dessa forma, buscamos contribuir com um debate que tem sido demasiadamente superficial, apesar de sua grande relevância.

Os principais elementos do “projeto nacional” brasileiro a partir dos anos 1930

As retóricas da integração e da segurança nacional

A Revolução de 1930 marcou uma importante mudança de paradigma político e administrativo: a ressignificação do papel do Estado, que foi levado a participar de modo cada vez mais amplo e sistemático na economia do país, incorporando gradativamente a prática do planejamento governamental (IANNI, 1991).

O Estado teria passado a atuar sob vigência do paradigma keynesiano e da administração burocrática, que coexistiram com os paradigmas liberal e da administração patrimonialista, ainda não inteiramente superados. A Revolução de 1930 também propiciou a emergência do paradigma nacional-desenvolvimentista no âmbito das relações Estado-sociedade e a ascensão do paradigma da industrialização como via primordial para o crescimento econômico, sendo a infraestrutura econômica e a urbanização alguns de seus requisitos indispensáveis (SILVA, S.A., 2014).

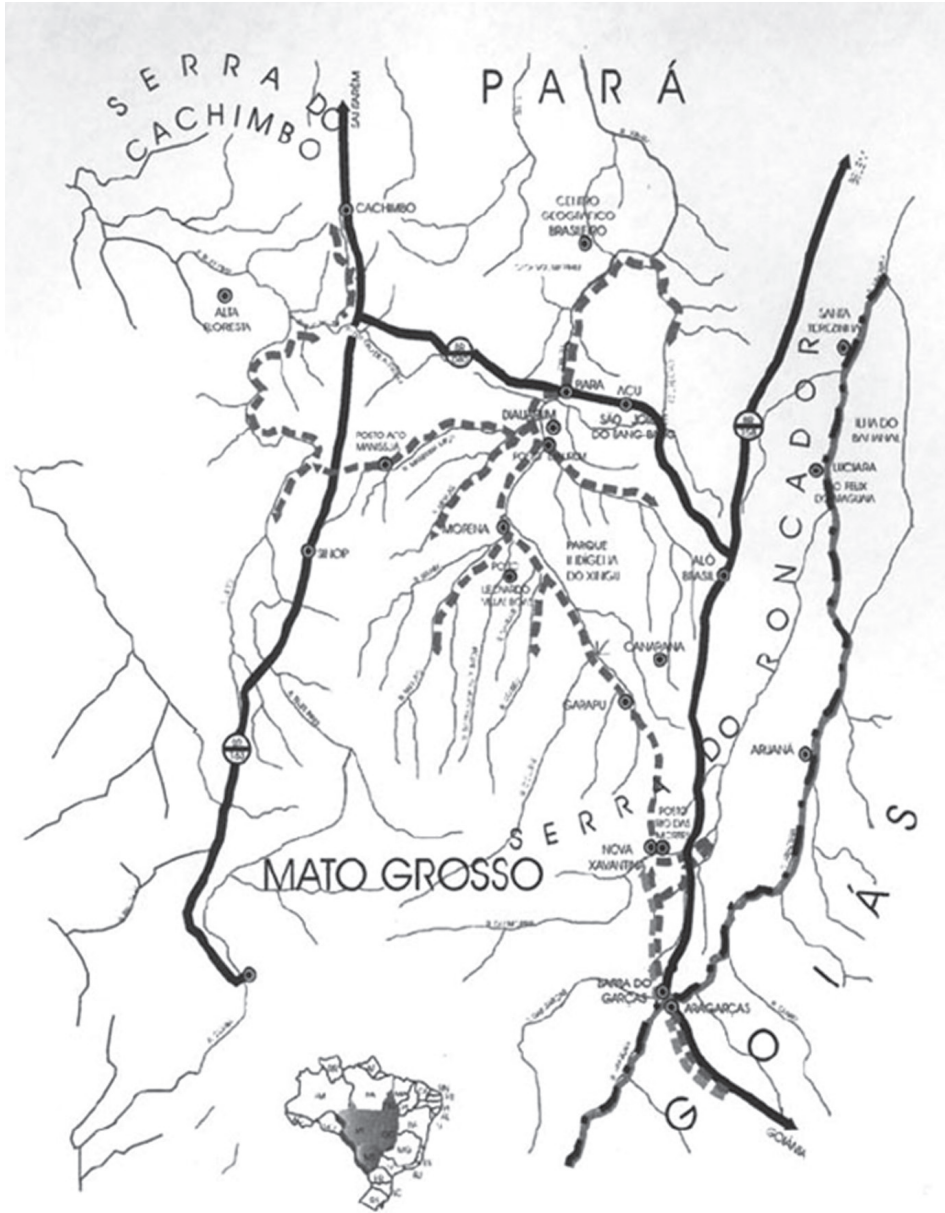
É nesse panorama que as problemáticas da integração e da segurança nacional ganharam destaque no “projeto nacional” que teria se consolidado a partir da Revolução de 1930, especialmente nos governos de Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954).

No que se refere à integração nacional, o objetivo central seria a superação da organização espacial baseada em “arquipélagos econômicos” (COSTA, W. M., 1995). Ademais, as desigualdades regionais seriam obstáculo à criação de um mercado nacional e à integração nacional (UDERMAN, 2008b). Desse modo, a partir da década de 1940, o Estado teria intensificado a promoção da ocupação econômica e do povoamento das regiões Amazônica e Centro-Oeste e, a partir dos anos 1950, a dinamização econômica do Nordeste (BOMFIM, 2007).

O “projeto nacional” brasileiro repousaria, dentre outros aspectos, na busca pela ocupação de “vazios territoriais” e sua conexão com o núcleo geopolítico do Estado sob o prisma econômico, a fim de aumentar as interdependências e complementaridades regionais (BRANDÃO, 2007) e garantir a unidade territorial e a coesão política do Estado (BOMFIM, 2007). Esse empreendimento teria sido realizado com o auxílio da Fundação Brasil Central (FBC), criada em 1943, da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), criada em 1953, e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), criada em 1959, bem como de suas sucessoras e demais agências de desenvolvimento regional (SILVA, S. A., 2014).

Observemos o exemplo apontado por Maciel (2011). Até os anos 1940, as comunicações no Brasil eram realizadas mormente pela navegação costeira. Face às ameaças externas à segurança da costa brasileira em decorrência do ingresso do Brasil na Segunda Guerra Mundial, em 1942, surgiu de forma prioritária e imediata a missão de implantar uma rota de comunicações pelo interior do Brasil, sobretudo entre as cidades do Rio de Janeiro e Manaus. Tal missão foi atribuída à Expedição Roncador-Xingu. Além de promover a integração física entre a capital federal e a região amazônica, essa missão tinha por objetivo mobilizar um contingente de trabalhadores – sobretudo oriundos do Nordeste – para as áreas de extração de látex, a fim de aumentar a produção de borracha e incrementar as exportações aos Estados Unidos, o principal mercado consumidor da borracha brasileira e importante aliado geopolítico. A Expedição Roncador-Xingu estava inserida na campanha Marcha para o Oeste do governo de Getúlio Vargas, que desde a Revolução de 1930 pregava a unidade territorial e a integração nacional por meio da ocupação do oeste do país, no âmbito de seu “projeto nacional”.

Figura 1: Expedição Roncador-Xingu e outras expedições da Fundação Brasil Central (FBC)



- 1º Trecho da Expedição Roncador-Xingu (1943-1944)
- - - Roteiro das expedições da Fundação Brasil Central (Villas Bôas, 1945-1967)

Fonte: Lima Filho (2000).

Industrialização para o desenvolvimento nacional e regional

Embora o paradigma da industrialização já se fizesse presente desde os anos 1930, ele ganhou maior proeminência no Plano de Metas (1956-1960) do governo de Juscelino Kubistchek, que objetivava intensificar o processo de industrialização enfatizando a participação e expansão do setor privado na economia (COSTA, F. L., 2008).

Segundo Wanderley Messias da Costa (1995), alguns projetos realizados pelo governo brasileiro no âmbito do Plano de Metas impactaram significativamente a configuração regional brasileira, como a construção de Brasília e a criação de rodovias federais, como a Belém-Brasília, a Fortaleza-Brasília e a Belo Horizonte-Brasília, que buscaram conectar as atuais regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste às áreas economicamente mais dinâmicas do país.

Figura 2: Posição de Brasília no Planalto Central e as distâncias a que se acha das capitais e territórios. Reproduzido da *Revista Brasília*, janeiro de 1957



O gráfico mostra a posição de Brasília no planalto central brasileiro e as distâncias a que se acha das Capitais dos Estados e Territórios.

Fonte: Fundação Getúlio Vargas (2009).

Para Oliveira (1981), o “projeto nacional” nesse período, pautado na integração nacional, teria sido na verdade o processo de expansão do capitalismo monopolista industrial do Centro-Sul para o restante do país, inclusive por meio das políticas regionais, que ganharam destaque a partir da criação da Sudene em 1959. A “modernização” política e econômica do país passaria pela ascensão da burguesia industrial, até então submissa às oligarquias agrárias regionais, sobretudo no caso do Nordeste.

Agronegócio: modernização e competitividade da economia brasileira

Enquanto o paradigma industrial ganhava força nas políticas regionais realizadas pela Sudene no Nordeste, o paradigma agropecuário gradativamente se destacava na região Centro-Oeste, associado às políticas de ocupação econômica e colonização realizadas no âmbito da Fundação Brasil Central (FBC), substituída em 1967 pela Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco).

Para Bomfim (2007), o planejamento regional no Centro-Oeste entre 1950 e 1980 buscou realizar uma das premissas do “projeto geopolítico brasileiro”: a ocupação da hinterlândia. Nesse caso, a opção foi pela modernização do setor agropecuário, responsável pela emergência do agronegócio, paradigma associado à ideia de “tecnificação do campo” e “racionalização do território”.

Gremaud e Pires (1999) apontam que nos programas de integração nacional dos anos 1960 e 1970 estavam previstos a transformação da agricultura tradicional nordestina e a difusão da irrigação nessa região, assim como a expansão da fronteira agrícola, incorporando os vales úmidos do Nordeste, a região amazônica e o Planalto Central.

Desde então, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), criada em 1973, tem desempenhado papel substancial no processo de expansão espacial e modernização técnica da agricultura brasileira.

Figuras 3 e 4: Embrapa, Unidade Agropecuária Oeste em Dourados (MS), 2018. Unidade criada em 1975 com o objetivo de dar suporte ao desenvolvimento da fronteira agrícola que surgia no sul do Mato Grosso



Fonte: Araújo (2014) e Brasil (2014a).

A polarização econômica e sua posterior irradiação como via para o desenvolvimento

O golpe militar de 1964 representa um marco para as políticas territoriais: houve grande incremento das iniciativas voltadas ao ordenamento territorial, apesar do declínio das políticas regionais (SILVA, S. A., 2014). Ademais, a reforma administrativa de 1967 teria sido o apogeu do projeto de modernização do Estado e da economia inaugurado na década de 1930, caracterizado pela economia industrial, pela substituição de importações, pela estatização da economia e pelo estabelecimento dos princípios de administração científica no setor público (RIBEIRO, 2002).

Assim, Gremaud e Pires (1999) ressaltam a busca pela criação de um “modelo brasileiro de capitalismo industrial” no contexto do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), de 1972-1974, reforçando a tentativa de firmar o “Brasil potência”.

O I PND elencou como política territorial o Programa de Integração Nacional (PIN), com os seguintes projetos prioritários: a construção de sistemas rodoviários de interligação do Nordeste e da Amazônia e de corredores de transporte, inclusive para exportação; levantamentos geográficos por meio do Projeto Radar da Amazônia; programas de colonização e estabelecimento de infraestrutura na Amazônia; e um plano de irrigação para o Nordeste (GREMAUD; PIRES, 1999).

Figura 5: Placa à beira da Transamazônica (BR-230), no trecho de Jacareacanga (PA), mostra distâncias em quilômetros – 30 de janeiro de 1974



Para Bomfim (2007), a noção de “polos de desenvolvimento” utilizada no arcabouço do PIN e a busca pela urbanização e industrialização de áreas “atrasadas” pautaram as políticas públicas, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, indicando, mais uma vez, a presença dos paradigmas da industrialização e da urbanização. Uderman (2008a) também assinala a estreita relação da teoria dos polos de crescimento com os princípios do modelo de Estado “desenvolvimentista” e o paradigma técnico-econômico fordista, que apresentava como pressuposto a necessidade de sustentação de grandes projetos industriais capazes de gerar “economias de escala”.

No arcabouço do “projeto nacional” dos governos militares, o desenvolvimento nacional e regional demandaria intensos investimentos, mas não de maneira dispersa. Assim, foram criados diversos “polos de desenvolvimento” industriais e agrominerais, destacando-se: o Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Prodoeste), em 1971; o Programa Especial para o Vale do São Francisco (Provale), em 1972; o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) e o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste), em 1974; e o Programa de Desenvolvimento do Cerrado (Polocentro), em 1975.

Figura 6: “Polos de desenvolvimento” e programas econômicos de integração nacional durante a ditadura militar



Fonte: Adaptado de Théry e Mello (2009, p. 269).

Internacionalização econômica, sustentabilidade ambiental e inovação tecnológica: os pilares do desenvolvimento no século XXI

A virada do século XX para o século XXI foi marcada, dentre outros aspectos, pela globalização e emergência do neoliberalismo, segundo o qual se buscou reduzir a intervenção estatal nos âmbitos nacional e mundial (SILVA, S. A., 2014). No que se refere à atuação do Estado brasileiro, a reforma administrativa de 1995, conhecida como “Reforma Bresser”, objetivou implementar o modelo de “administração gerencial”, de forte caráter neoliberal. Assim, o Estado passaria de empresário e intervencionista a regulador das atividades econômicas e serviços sociais (COSTA, F. L., 2008; RIBEIRO, 2002; UDERMAN, 2008b). Como agravante, a instabilidade econômica nos anos 1990 teria sido responsável pelo arrefecimento do planejamento de médio e longo prazos em favor de medidas macroeconômicas circunstanciais (COSTA, F. L., 2008; UDERMAN, 2008b).

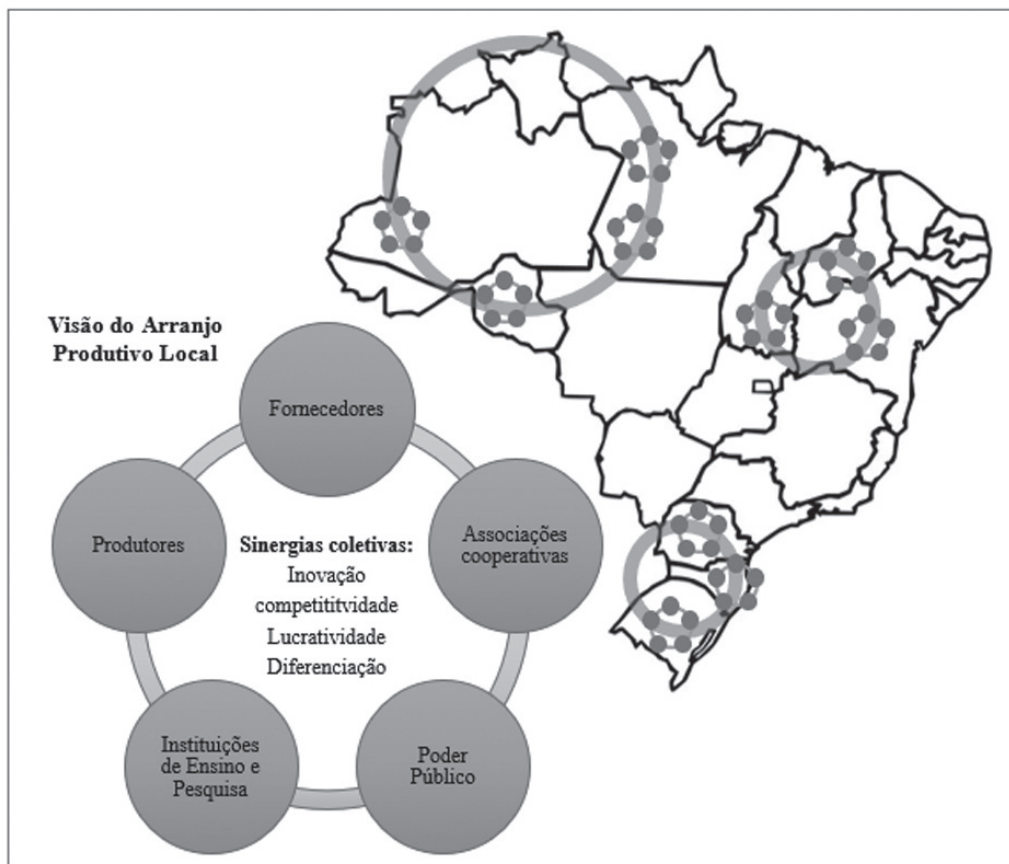
Adicionalmente, Uderman (2008a) assinala nesse período o declínio do molde de desenvolvimento fordista e a emergência do modelo técnico-industrial toyotista. Enquanto o fordismo promoveu a concentração de capitais produtivos no espaço, a exemplo das grandes plantas fabris, o toyotismo tem promovido uma configuração espacial da produção mais fragmentada e dispersa territorialmente, a exemplo dos arranjos produtivos locais, baseados no paradigma do desenvolvimento local, pontua Simone Affonso da Silva (2014).

A questão ambiental, sobretudo no que se refere às disputas envolvendo os padrões de exploração, conservação e preservação dos recursos naturais do país, e a capacidade atual e futura de geração de conhecimento e inovações tecnológicas, especialmente para os segmentos industriais de ponta e a agropecuária moderna, têm perpassado praticamente todos os planos de desenvolvimento econômico nacionais e regionais elaborados no Brasil no século XXI. Ambos os aspectos estão cada vez mais associados com a inserção brasileira de forma soberana no cenário internacional.

Nesse contexto, sobressai no âmbito das políticas regionais o programa Rotas de Integração Nacional, lançado em 2014 pelo Governo Federal, que visa “promover a inclusão produtiva e a integração econômica das regiões menos desenvolvidas do país aos mercados nacionais e internacionais de produção, consumo e investimento” (BRASIL, 2014b, p. 2). As rotas são redes de arranjos produtivos locais (APL) aptas a receber apoio do Governo Federal no tocante a investimentos em infraestrutura, ao acesso a financiamento e ao fortalecimento de capital social (ibidem, p. 4). No momento, constam a Rota do Cordeiro (Semiárido Nordeste), a Rota do Açaí (região Norte), a Rota do Peixe (regiões Norte e Nordeste), a Rota do Mel (região Nordeste), a Rota da Fruta (regiões Norte e Nordeste) e a Rota do Leite (regiões Centro-Oeste e Sul).

Em nossa apreciação, o referido programa explicita a retórica da integração nacional, do desenvolvimento regional sob o viés localista, da inovação tecnológica e respectiva modernização do setor agropecuário, da sustentabilidade ambiental e da inserção de espaços sub-regionais nas economias nacional e internacional. Conforme examinamos até o momento, todos esses elementos têm sido basilares nas discussões sobre o projeto nacional brasileiro.

Figura 7: Rotas de Integração Nacional



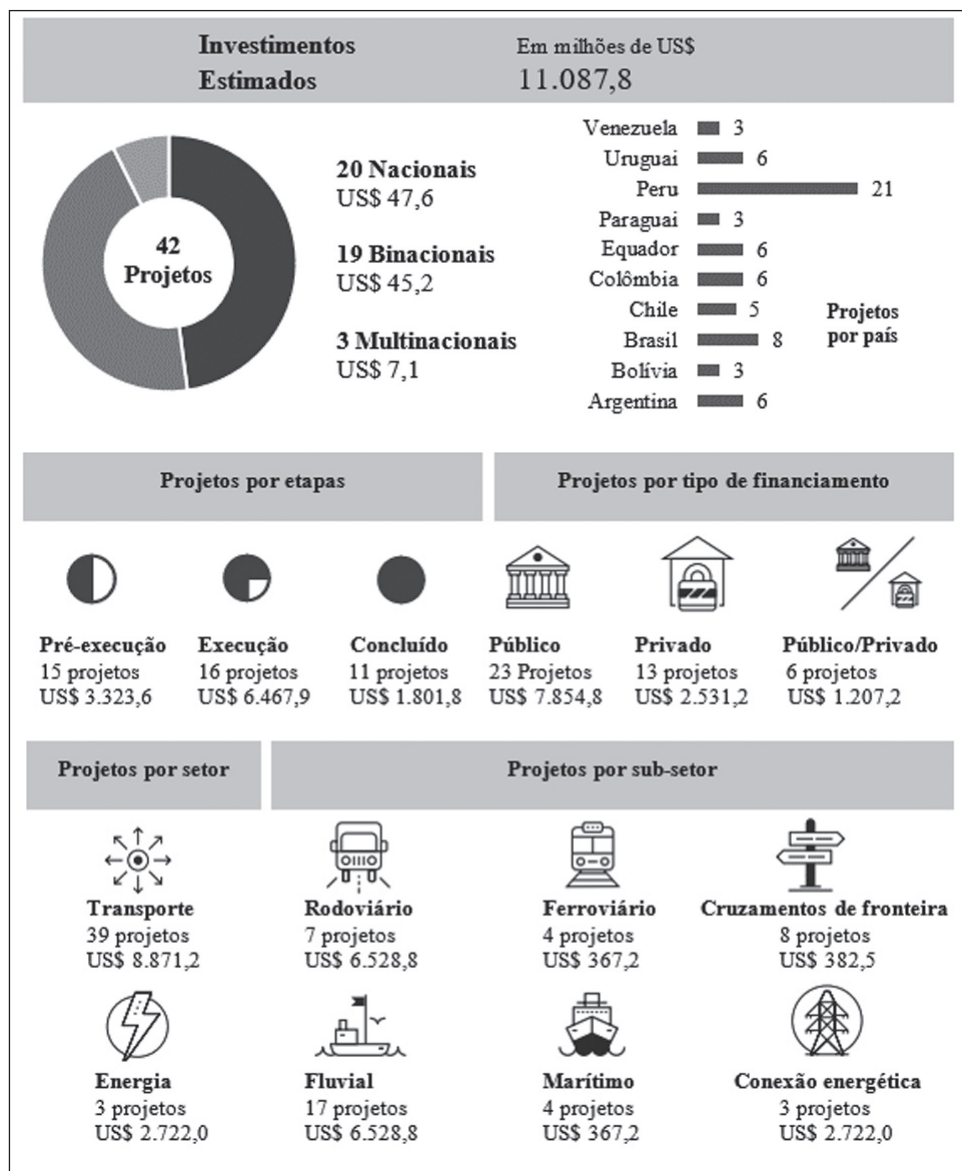
Fonte: Adaptado de Brasil (2014b, p. 3).

Dentre as políticas públicas mais relevantes concernentes ao ordenamento territorial em âmbito federal no período recente, podemos apontar o Zoneamento Ecológico-Econômico, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentado em 2002, e os Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids), criados para nortear a alocação de investimentos públicos e privados no âmbito dos Planos Plurianuais de 1996-1999 e de 2000-2003.

Na esfera geopolítica, Cardoso Júnior (informação verbal)¹ argumenta que, a partir dos anos 2000, o discurso sobre a participação do Brasil no cenário internacional teria se tornado mais ousado, apregoando uma inserção ativa nos âmbitos político e cultural, além da esfera econômica. Nesse panorama, destacamos a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa), lançada em 2000. A Iirsa, fundada na retórica do ordenamento territorial e do desenvolvimento regional subcontinental, congrega os 12 países independentes da América do Sul com o objetivo de superar os obstáculos logísticos e de infraestrutura física da região por meio de investimentos nos setores de energia, transportes e comunicações.

1 Informação fornecida por José Celso Cardoso Júnior em entrevista concedida à autora em 25 de novembro de 2013.

Figura 8: Irsira – agenda de projetos prioritários de integração, 2017-2022



Fonte: Adaptado de Unión de Naciones Suramericanas e Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (2017, p. 41).

Figuras 9 e 10: Iirsa – eixos de integração e desenvolvimento

Fonte: Adaptado de Unión de Naciones Suramericanas e Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (2017, p. 167).

Nossa análise apontou que desde os anos 1930 sucessivos governos têm buscado atuar segundo o que consideravam ser um “projeto nacional”, ao qual diversos temas foram sendo gradativamente incluídos. A bibliografia pertinente reconhece a existência de projetos nacionais em determinados períodos históricos, como nos governos de Getúlio Vargas, de Juscelino Kubitschek e da ditadura militar. Contudo, no caso da atualidade, é senso comum afirmar que não dispomos de um projeto nacional para o Brasil. Por conseguinte, a segunda parte do capítulo tem o propósito de contribuir com o aprofundamento desse debate.

Existe um projeto nacional para o Brasil na atualidade?

Nossa resposta é: depende do que se entende por “projeto nacional”.

No geral, a ideia de projeto nacional nos remete à atuação do Estado num período de longo prazo, de forma coesa e focada no desenvolvimento econômico e social, hoje ambientalmente sustentável e socialmente justo e equitativo. Em sociedades democráticas isso tende a envolver algum nível de participação

social, ou seja, a pactuação entre Estado e sociedade sobre as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos. Ademais, seria imprescindível a continuidade das ações, de forma que os desafios e obstáculos de caráter estrutural pudessem ser superados, ultrapassando questões meramente conjunturais. Assim, a coordenação e cooperação governamental, horizontal e vertical, seriam cruciais, além do alinhamento entre as ações dos setores público e setor privado e da sociedade em geral.

Segundo esse esboço de definição, a existência de um documento oficial não corresponde necessariamente à existência de um projeto nacional. As políticas e documentos mencionados ao longo deste capítulo podem nos indicar alguns aspectos do projeto nacional vigente em cada período, mas nem tudo que está escrito é concretizado, da mesma forma que nem tudo o que é realizado está escrito nos documentos oficiais. Igualmente, tanto o discurso geral do Estado como a coesão de suas ações ao longo do tempo podem ser indicativos da existência de um projeto nacional. Contudo, documentos, discurso político e ações do Estado não devem ser tomados isoladamente. Um documento, apesar de muito bem formulado, é inútil caso não seja implementado e executado. Um bom discurso sem fundamentos teóricos e metodológicos que o sustentem pode ser apenas uma arte da eloquência. Ações relativamente coesas não pressupõem direcionamento para o desenvolvimento social e econômico no longo prazo. Dessa forma, a existência de um discurso ou a coesão das ações do Estado ao longo do tempo também são insuficientes para em si mesmas comprovarem a existência de um projeto nacional.

Destacaremos dois marcos importantes nos últimos 15 anos no que diz respeito à possível existência de um projeto nacional para o Brasil: a ascensão e a queda do “lulismo”. O primeiro marco tem como base os documentos *Um Brasil para todos* e *Carta aos brasileiros* e o segundo baseia-se no texto *Uma ponte para o futuro*.

Um Brasil para todos e Carta aos brasileiros, uma tímida virada à esquerda?

Com o título *Um Brasil para todos*, o programa de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, candidato à presidência da República Federativa do Brasil nas eleições de 2002 pelo Partido dos Trabalhadores (PT), trouxe críticas contundentes sobre as políticas econômicas e sociais dos governos anteriores, além de apregoar a intensificação do papel do Estado na condução geral da sociedade brasileira. Utilizou-se a expressão “desprivatização do Estado”, afirmando que a administração pública deixaria de estar a serviço de interesses privados, sobretudo dos grandes grupos econômicos. Defendeu-se a presença ativa e a ação

reguladora do Estado sobre o mercado, a fim de conter monopólios e oligopólios. Apregoou-se autonomia na gestão da economia nacional para garantir a soberania do país e reduzir as vulnerabilidades externas. Propôs-se a consolidação de um pacto regional de integração na América do Sul, além do fortalecimento e da ampliação das relações Sul-Sul. Advogou-se maciços investimentos em educação e ciência, tecnologia e inovação. Ressaltou-se o imperativo de realizar as reformas agrária, tributária, fiscal, política, previdenciária e trabalhista, em maior ou menor grau direcionadas à redistribuição de riquezas, renda e poder. Destacou-se o papel do mercado de consumo de massas interno e do sistema produtivo nacional no processo de desenvolvimento do país, em detrimento da reprodução do capital financeiro globalizado. Elegeu-se a dimensão social como eixo prioritário de desenvolvimento da nação. Retomou-se a discussão sobre as desigualdades regionais. Enfatizou-se a problemática ambiental como elemento crucial das novas políticas públicas. Dessa forma, o programa de governo anunciou intenções de romper com as tendências políticas e econômicas vigentes em favor da criação de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil (CONCEPÇÃO..., 2002; PROGRAMA..., 2002).

A *Carta aos brasileiros* publicada durante a campanha presidencial de Lula em 2002 teria sido uma tentativa de amenizar as resistências de importantes atores econômicos nacionais e internacionais à eleição do candidato, uma vez que o documento apresenta tom mais ameno no tocante às proposições de ruptura com a ordem vigente. Abandonando o discurso radical, a carta apregoa a adoção de um processo de transição entre modelos econômicos, que não seria “um produto de decisões unilaterais do novo governo, impostas à revelia da sociedade”. Ao contrário, o documento aponta a disposição desse governo em propiciar ampla negociação nacional, capaz de criar um novo contrato social para assegurar o crescimento econômico com estabilidade (SILVA, L. I. L., 2002). Portanto, uma premissa anunciada seria o respeito aos contratos e obrigações do país (CONCEPÇÃO..., 2002). Além dessa mudança de tom no discurso sobre o projeto de governo, o candidato se comprometeu a manter os três pilares da política macroeconômica anterior: taxa de câmbio flutuante para controlar as contas externas, taxa de juro real elevada para conter a inflação e superávit primário crescente para evitar o endividamento público (PINTO et al., 2016).

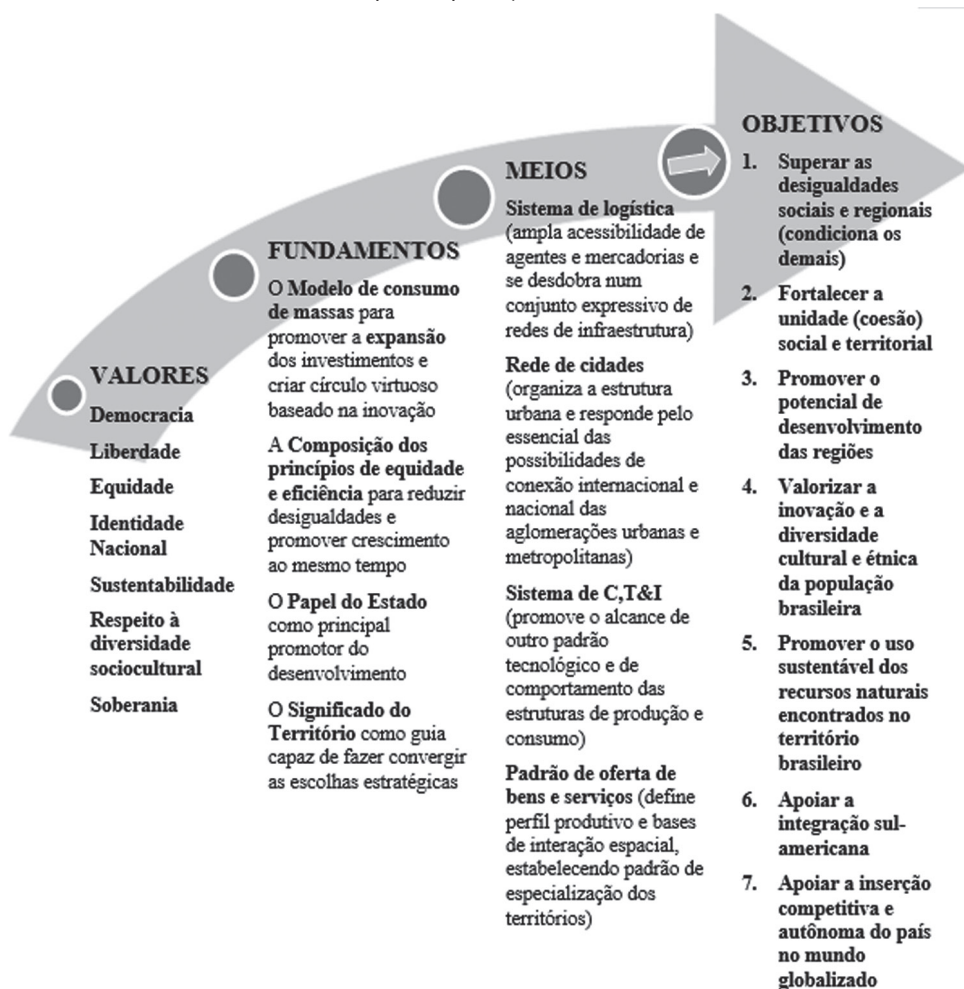
Esses foram alguns dos aspectos mais importantes do discurso que permeou os governos petistas, da vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002 até o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016. Contudo, para os pesquisadores que costumam acompanhar o processo de políticas públicas, são notáveis as lacunas entre o que foi proposto e o que foi implementado e executado por esses governos, embora alguns tópicos tenham avançado significativamente.

No tocante à conformação de um projeto nacional, foram elaborados: a) o projeto *Brasil 3 Tempos* (BR3T), publicado entre 2004 e 2006 pelo Núcleo

de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; e b) a *Agenda nacional de desenvolvimento* (AND), publicada em 2005 pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Ambos indicam a existência de um pensamento estratégico de longo prazo no Brasil. Todavia, os dois esforços tiveram pouca visibilidade.

O *Estudo da dimensão territorial para o planejamento*, publicado em 2008, se baseou no projeto BR3T e na AND, dentre outros documentos. De certa forma, ele sintetiza os principais elementos exibidos nos documentos estratégicos formulados no período, porém, a partir de uma abordagem territorial, conforme destaca a figura a seguir.

Figura 11: Bases da visão estratégica do *Estudo da dimensão territorial para o planejamento*



No tocante às políticas territoriais, os avanços foram menos significativos. Podemos citar a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Nacional (PNDR), em 2007, que apresentou baixos níveis de implementação e execução, e a interrupção na elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (Pnot), que havia sido iniciada em 2003. A nosso ver, ambas as políticas, de caráter de estratégico e de longo prazo, seriam importantes pilares de um projeto nacional brasileiro.

Além disso, a suplantação do *Estudo da dimensão territorial para o planejamento* pelo Programa de Aceleração do Crescimento, lançado em 2007 (SILVA, S. A., 2014), também é indício da debilidade das políticas territoriais face à lógica setorial e fragmentada que tem predominando na administração pública brasileira.

O conjunto de políticas e documentos citados indicam que não há falta de planejamento ou de diretrizes gerais para nortear um projeto nacional. Acreditamos que os maiores empecilhos estão na esfera política, e não técnica, haja vista as resistências às diversas iniciativas governamentais de caráter estrutural apresentadas no período.

Não obstante o compromisso adotado por Lula no que seria a busca por uma “conciliação de classes” – crescimento econômico com redução da pobreza, mas sem mudanças estruturais na distribuição de riquezas e de poder –, análises recentes argumentam que algumas medidas implementadas pelos governos comandados pelo PT, especialmente a partir do primeiro mandato de Dilma Rousseff, se contrapuseram aos interesses das elites nacionais e internacionais. Pinto et al. (2016) mencionam a demissão de ministros envolvidos em corrupção, a redução das taxas de juros, a desvalorização cambial e modificações nos programas de concessões.

Segundo os autores, a frente política desenvolvimentista dos governos petistas foi construída sobre grandes contradições, as quais foram amenizadas pela favorável conjuntura econômica externa e pela condução de uma frágil aliança entre o bloco no poder e os movimentos sindical e popular (PINTO et al., 2016). Esse atípico período de acumulação – no qual todas as classes teriam ganhado, ainda que em proporções diferentes – teria se esgotado com a mudança na conjuntura internacional, provocada pela crise econômica de 2008, e com as medidas políticas e macroeconômicas contundentes da presidente Dilma Rousseff. Assim, a aliança com a cena política (partidos políticos e Congresso Nacional) e com o bloco no poder (banqueiros, empreiteiros, industriais e proprietários do agronegócio) teria se “desmanchado no ar”.

O esgarçamento da frente desenvolvimentista construída pelo PT teria resultado na instabilidade política que culminou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff em agosto de 2016, prenunciado pelo documento *Uma ponte para o futuro*.

Uma ponte para o futuro e os prelúdios do golpe parlamentar de 2016

Para Brandão (informação verbal),² o golpe parlamentar de 2016 que levou ao *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff foi marcado por conspirações políticas, pelo enfrentamento de forças elitistas, conservadoras e autoritárias contra forças populares, progressistas e democráticas e pela derrota, ao menos momentânea, destas últimas.

O documento *Uma ponte para o futuro*, publicado em outubro de 2015 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), do vice-presidente Michel Temer, evidencia as conspirações políticas no seio do governo, já que propõe agenda política oposta à do governo antes mesmo do início do processo de *impeachment* da presidente da República.

Segundo o documento, a crise política e econômica na qual o país se encontrava impunha a “formação de uma maioria política, mesmo que transitória ou circunstancial” (UMA PONTE..., 2015, p. 2), capaz, de num prazo curto, produzir as decisões necessárias para retirar o país da inércia econômica e imobilidade política. Defendeu-se a redução da carga tributária e alterações no perfil dos gastos públicos. Criticou-se os gastos com políticas de saúde, educação e previdência social, especialmente a Constituição Federal e a legislação concernente, responsáveis pela rigidez institucional e pelos desequilíbrios no orçamento público. Advogou-se pelo fim de todas as indexações, seja para salários, benefícios previdenciários ou outros rendimentos, em favor de reajustes concedidos pelo Congresso Nacional a cada ano de acordo com a conjuntura econômica. Indicou-se que na área trabalhista as convenções coletivas deveriam prevalecer sobre as normas legais. Estabeleceu-se como objetivo maior abertura comercial e a busca por acordos regionais com os “países relevantes” – Estados Unidos, União Europeia e Ásia. Definiu-se como foco do desenvolvimento a iniciativa privada, por meio de transferências de ativos que se fizerem necessárias, concessões amplas em todas as áreas de logística e infraestrutura, parcerias para complementar a oferta de serviços públicos e retorno ao regime anterior de concessões na área de petróleo. Por conseguinte, o documento concluiu que a solução para os problemas diagnosticados não seria obra de especialistas financeiros etc., mas de políticos capazes de tomar as decisões certas, voltadas, sobretudo, à redução do Estado e à flexibilização das normas vigentes (UMA PONTE..., 2015).

Após o *impeachment* de Dilma Rousseff e da investidura do vice-presidente Michel Temer no cargo de presidente da República, as ações do Estado foram redirecionadas segundo o discurso e a agenda apresentada pelo referido

2 Em debate realizado no curso de Território e Desenvolvimento do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), no segundo semestre de 2017.

documento. Visto que as políticas territoriais não lograram posição de destaque nos governos petistas, mas sim as políticas sociais, foram justamente estas as mais prejudicadas pelas medidas governamentais de caráter neoliberal após o *impeachment*.

Destarte, seja em governos progressistas ou conservadores, políticas estruturantes como a Pnot e a PNDR, bem como a conformação de um projeto nacional assentado nas características que apontamos anteriormente, encontraram significativos obstáculos nas últimas décadas.

Considerações finais

Desde os anos 1930, sucessivos governos buscaram atuar segundo sua própria leitura acerca do que seria um “projeto nacional”. Assim, à questão da integração e da segurança nacional foram acrescentados elementos como industrialização, agronegócio, polarização econômica, internacionalização da economia, sustentabilidade ambiental e inovação tecnológica. Alguns elementos foram adquirindo novas nuances com o passar do tempo, mas todos permanecem, com maior ou menor peso, nas discussões atuais acerca do projeto nacional brasileiro.

Na história do Brasil, cada mudança de partido no poder geralmente representou um novo projeto para o país, com os planos sendo alterados segundo mudanças de paradigmas políticos, administrativos, econômicos e sociais (SILVA, S.A., 2014). Desde o arrefecimento do planejamento econômico nacional de longo prazo nos anos 1980, avaliamos que houve projetos de governo, mas não projetos nacionais, de acordo com a definição explicitada anteriormente. A nosso ver, tais projetos de governo não estavam suficientemente enraizados na sociedade e nas entranhas do Estado para sobreviver às rupturas promovidas pelas mudanças de gestão, sejam aquelas que ocorreram respeitando-se os marcos democráticos ou a última, sob a forma de um golpe parlamentar. A segunda parte do capítulo, focada nos últimos 15 anos, evidencia isso.

Portanto, sobre a indagação acerca da existência de um projeto nacional na atualidade, talvez seja mais prudente afirmar que há projetos de classe diferentes em disputa no país, os quais não correspondem a um projeto de desenvolvimento para a nação brasileira. Nos parece que o concerto de interesses das classes dominantes não necessariamente diz respeito a um projeto nacional. Embora possa haver certa coesão das classes dominantes na intenção de manter seus privilégios e obter o máximo de enriquecimento – geralmente às custas das classes trabalhadoras –, seu possível projeto de longo prazo abarca a sociedade, sem contudo ser construído com ela e para ela. Nos marcos de regimes autoritários, a participação social e pactuação de um projeto de futuro para o país

entre o Estado e a sociedade pode ser dispensável – como o foi ao longo do século XX na história brasileira ou o é em alguns países atualmente. Mas, nos marcos democráticos que almejamos manter e aprofundar, essa opção não nos serve. O projeto de governo desenhado pelo PT, com o apoio das classes dominadas, não logrou transformar-se num projeto nacional devido às próprias fragilidades sobre as quais foi erigido, embora diversos aspectos de caráter estrutural com potencial de alterar os mecanismos vigentes que (re)produzem continuamente as desigualdades tenham sido (re)introduzidos na agenda governamental.

Referências bibliográficas

ARAÚJO, N. P. Portaria da Embrapa Agropecuária Oeste. Brasília: *Embrapa*, 2014. 1 fotografia. Disponível em: <<https://bit.ly/2I7QN3v>>. Acesso em: 9 maio 2018.

BOMFIM, P. R. A. *A ostentação estatística (um projeto geopolítico para o território nacional: estado e planejamento no período pós-64)*. 2007. 387 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento. *Estudo da dimensão territorial para o planejamento: visão estratégica nacional*. Brasília, DF, 2008. v. 2.

_____. Infraestrutura. *Embrapa*, Brasília, DF, 28 jun. 2014a. Disponível em: <<https://bit.ly/2K1uld1>>. Acesso em: 9 maio 2018.

_____. Ministério da Integração Nacional. *Rotas de Integração Nacional*. Brasília, DF, 2014b.

CONCEPÇÃO e diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil: Lula 2002. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, set.-out. 2008.

COSTA, W. M. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 1995. (Coleção Repensando a Geografia).

EM FOCO: construção da Transamazônica. *O Globo*, Rio de Janeiro, 27 set. 2017. Disponível em: <<https://glo.bo/2ry7DS0>>. Acesso em: 9 maio 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Álbum de fotos. *Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil*, Rio de Janeiro, 18 dez. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2KN2sq7>>. Acesso em: 8 maio 2018.

GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. “Metas e Bases” e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: KON, A. (Org.). *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999. p. 41-66.

IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LIMA FILHO, M. F. Aragarças: a cidade encantada no sertão de Goiás. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 6, n. 13, p. 65-87, jun. 2000.

MACIEL, D. P. Estado e território no Centro-Oeste brasileiro (1943-1967) – Fundação Brasil Central (FBC): a instituição e inserção regional no contexto sócio-cultural e econômico nacional. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., São Paulo, 2011. *Anais...* São Paulo: Associação Nacional de História, 2011.

OLIVEIRA, F. *Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste: planejamento e conflito de classes. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

PINTO, E. C. et al. *A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

PROGRAMA de governo 2002 – Coligação Lula Presidente: um Brasil para todos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

RIBEIRO, S. M. R. Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre as propostas dos anos 60 e 90. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., Lisboa, 2002. *Actas electrónicas...* Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2002.

SILVA, L. I. L. *Carta ao povo brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SILVA, S. A. *O planejamento regional brasileiro pós-Constituição Federal de 1988: instituições, políticas e atores*. 2014. 518 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

THÉRY, H.; MELLO, N. A. *Atlas do Brasil: disparidades e dinâmicas do território*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

UDERMAN, S. O Estado e a formulação de políticas de desenvolvimento regional. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 39, n. 2, p. 232-250, abr.-jun. 2008a.

_____. Políticas de desenvolvimento regional no Brasil: limites de uma nova agenda para o Nordeste. *Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos*, Juiz de Fora, v. 2, n. 2, p. 104-112, out. 2008b.

UMA PONTE para o futuro. Brasília, DF: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS; CONSEJO SURAMERICANO DE INFRAESTRUCTURA Y PLANEAMIENTO. *Agenda de proyectos prioritarios de integración 2017*. Buenos Aires: Unasur; Cosiplan, 2017.

A macrorregião sucroenergética brasileira: agricultura, globalização e açúcar

*Mateus de Almeida Prado Sampaio*¹

Resumo: Este capítulo apresenta e debate, de modo mais introdutório e questionador do que conclusivo, temas e aspectos relacionados à produção sucroenergética brasileira atrelada a conceitos tais como neoliberalismo, produção de *commodities*, segurança e soberania alimentar, relações internacionais e geopolítica. Divide-se nos subitens “Globalização Neoliberal”, “Mundialização da Agricultura Brasileira, Agro-hidronegócio e Regiões Competitivas”, “Açúcar: um alimento economicamente barato”, “Açúcar: um alimento politicamente caro”, depois, as “Considerações Finais”. No primeiro subitem são abordadas as transformações ocorridas no Brasil e no mundo, que alteraram a economia e a geopolítica mundial, inaugurando uma Nova Ordem. No segundo, são apresentadas as adequações que a agricultura brasileira passou após a década de 1990, em especial a canavieira, para atender à crescente demanda internacional. No terceiro subitem constam reflexões sobre alterações recentemente ocorridas na demografia mundial, que redundaram na ascensão de um novo padrão agroalimentar e ampliação da demanda por açúcar. Já o quarto subitem apresenta ao leitor aspectos que relacionam o açúcar às relações internacionais que transcendem os aspectos meramente econômicos, configurando-o como um artigo de caráter geopolítico. As considerações finais resumem o conteúdo apresentado no capítulo e traz novas indagações para os interessados pela temática da agricultura e globalização.

Palavras-chave: Globalização; Agricultura; Açúcar; Geografia Econômica; Geopolítica.

1 O autor agradece aos colegas Simone Affonso da Silva e Daniel Bruno Vasconcelos pela cooperação e colaboração na pesquisa acadêmica. Endereço eletrônico para acessar a Tese de referência para este artigo: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-11092015-154508/pt-br.php>>.

Globalização Neoliberal

Tomamos como ponto de partida para nossa análise as transformações ocorridas na política macroeconômica brasileira e na geopolítica global, sobretudo aquelas iniciadas na transição da década de 1980 para a de 1990. Nesse contexto, emerge no Brasil um novo “ambiente institucional” (NORTH, 1991) que, em termos metafóricos, pode ser considerada como uma espécie de pequena “perestroika” brasileira (SILVA, 1996, p. 57), marcada, digamos assim, pela decadência do paradigma intervencionista keynesiano e pela ascensão do modelo liberal hayekiano na agricultura nacional. Podem ser elencados como eventos-chave do período a promulgação da Nova Constituição (1988) e o início o Plano Real (1994), promotores de profundas mudanças nos planos político e econômico da nação. Entre 1994 e 1998 a política econômica do país priorizou a estabilização, mantendo a taxa de câmbio fixa e a moeda brasileira valorizada. Num segundo momento, a partir de 1999, o país adotou o “regime de câmbio flexível”, desvalorizando o Real, o que estimulou as exportações agrícolas, fazendo a balança comercial subir e a economia crescer de modo independente da demanda interna.

Já no plano internacional, vale mencionar algumas importantes passagens ocorridas na transição da década de 1980 para a de 1990, e do século XX para o XXI. Nesse sentido, a declaração, em 1989, do chamado Consenso de Washington, idealizado pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e o pelo Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, apresenta-se como outro evento-chave da fundação do período político e econômico atual. Entre outros ocorridos cuja relevância é de primeira ordem em relação à geopolítica internacional, teve fim a bipolarização do mundo entre os blocos capitalista e comunista com a dissolução da URSS (1991) e formação da União Europeia – UE (1992), com a assinatura do Tratado de Maastricht. Mais especificamente dentro da perspectiva econômica, a criação da Organização Mundial do Comércio (1995) incorreu em fortes impactos sobre os padrões de transações mercantis internacionais. Esse quadro caracterizou-se pela revisão e redução das barreiras alfandegárias, promovendo maior liberalização no comércio internacional. No caso do açúcar, redundou em intenso aumento da livre concorrência entre as diversas zonas produtoras, com a “seleção mercadológica” dos fornecedores mais aptos (SAMPALIO, 2015). Esse movimento veio acompanhado de uma psicosfera e um discurso hegemônicos associados às ideias de inabilidade do Estado e soberania do Mercado. O geógrafo Roberto Lobato Corrêa escreve que nesse período emergiu uma espécie de “Nova Ordem Mundial”, que reformulou e intensificou a divisão territorial do trabalho em escala planetária, suscitando o complementar processo de “especialização” e “integração” espacial de uma economia globalizada e constituída de partes interdependentes, na

qual “complexas redes de produção e circulação de capitais, pessoas, matérias-primas, informações e produtos” alteram “a natureza, a intensidade e os padrões espaciais de interação” (CORRÊA, 1997, p. 282-284).

Na agricultura brasileira, o ideal de que somente a concorrência perfeita poderia conferir o máximo bem-estar social, derivado de eficiente alocação dos recursos, traduz-se pela importação e adaptação do conceito norte-americano de *Agribusiness* (DAVIS; GOLDBERG, 1957), acatado e adaptado como Agronegócio. No país, a desregulamentação dos mercados agrícolas após 1990 (cana, leite, trigo e café, por exemplo) promoveu maior estímulo à concorrência e competitividade em âmbito nacional e internacional, o que exigiu dos produtores aumento da produtividade ou o abandono da atividade. Foi o que ocorreu, respectivamente, no caso da cana-de-açúcar (que aumentou sua área de cultivo e exportações de seus derivados) e do trigo (que reduziu sua área plantada e ampliou as importações). Colocado de modo simplista, com a virada para a década de 1990, o país optou por ampliar a produção das culturas que produzia em melhores condições competitivas, e importar aquelas cuja aptidão era menor. Aumentou, concomitantemente, a exportação de soja, açúcar e carnes, e a importação de arroz, feijão e trigo, provenientes de países dotados de maior especialização na produção desses cultivos. Esse fenômeno pode ser entendido como parte do processo de “substituição das políticas de soberania alimentar pela política de segurança alimentar” (OLIVEIRA, 2012, p. 6). “Isto quer dizer que a lógica neoliberal atua no sentido de tentar converter todo alimento produzido em mercadoria, não para ser consumido pelos que produziram, mas para ser adquirido por quem tenha dinheiro, onde quer que esteja no mundo” (OLIVEIRA, 2016, p. 123), isso desde que o negócio tenha liquidez e seja rentável.

No que se refere especificamente ao setor sucroenergético, no plano nacional, duas datas podem ser consideradas como momentos-chave para a compreensão da atual dinâmica territorial associada ao agronegócio canavieiro no Brasil: 1990 e 2003. A extinção do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1990, é o fato que marca o início do período atual da territorialização dessa cultura no Brasil. Com o fim do IAA, órgão governamental até então responsável por planejar e controlar a produção nacional de cana, açúcar e álcool inicia-se um período de adaptação do setor para funcionamento diante novas dinâmicas do mercado financeiro internacional, gradualmente abandonando-se o dirigismo estatal e assumindo-se as feições neoliberais hoje predominantes. Após uma primeira fase de estabilização econômica ocorrida no mercado de cana-de-açúcar no Brasil entre 1990 e 1999, uma segunda fase, de crescimento, se iniciou após 2003. Nesta segunda data ocorreram dois fatos relevantes, um de caráter político, outro vinculado à esfera das técnicas. O primeiro foi o início do Governo Lula da Silva, que direcionou farto estímulo ao desenvolvimento

da canavicultura voltada à fabricação de etanol; o segundo foi a invenção dos motores Total Flex Fuel, capazes de acionar o arranque dos veículos leves a partir de quaisquer taxas de mistura entre gasolina e etanol hidratado. Numa conjuntura planetária marcada pelas preocupações crescentes com as mudanças climáticas, tentativa de descarbonização da economia e financiamento de políticas voltadas ao combate do Aquecimento Global, após 2003 duplicou-se o volume de cana esmagado pelo parque industrial sucroenergético brasileiro (de 320 para 640 milhões de toneladas), o que promoveu a reorganização de espaços agropecuários regionais e inseriu no processo produtivo novos territórios, até então não dedicados à especialização canavicultora.

Mundialização da Agricultura Brasileira, Agro-hidronegócio e Regiões Competitivas

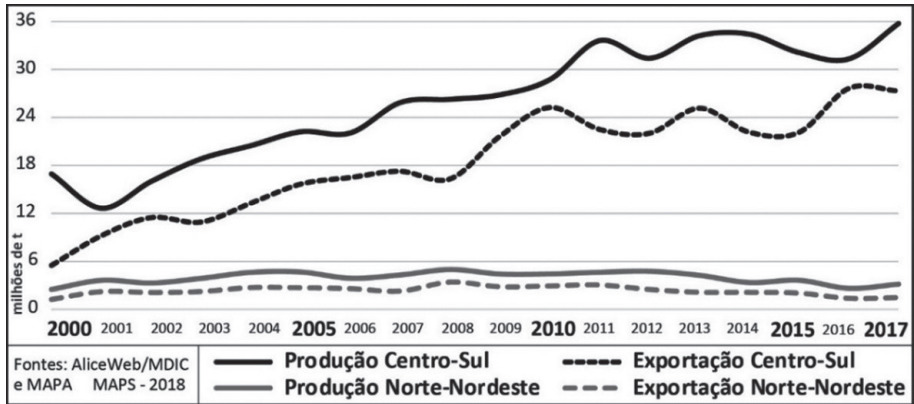
O resultado das mudanças sociais, políticas e econômicas supramencionadas é entendido num contexto de acirramento do fenômeno de globalização, verificando-se, “de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, 2001, p. 23). Esse panorama torna propício o processo de mundialização da agricultura brasileira, baseado na tríade: produção de *commodities*, submissão aos interesses e às lógicas do capital financeiro internacional e formação das empresas monopolistas mundiais, acionando o duplo processo de “territorialização dos monopólios” e “monopolização do território” (OLIVEIRA, 2016). Nesse contexto de agronegócio globalizado (SANTOS, 2002a; ELIAS, 2003), promove-se a “transformação dos territórios nacionais em espaços nacionais da economia internacional” (SANTOS, 2002a, p. 147). Mediante cálculos econométricos das diferentes taxas de retorno aos capitais investidos, surgem no campo brasileiro distintos “lugares funcionais”, compondo vastas “superfícies mercadológicas especializadas” (SANTOS, 2002b). Na análise de Elias (2013), tratam-se das “Regiões Produtivas do Agronegócio – RPA’s”, que se apropriam de condições fisiográficas favoráveis (clima, solo, reservas hídricas, declividade do relevo) e da presença seletiva de infraestruturas (rodovias, ferrovias, hidrovias, armazéns, energia, portos, cidades), beneficiando-se ainda de normativas legais (zoneamentos agroecológicos, guerra fiscal e isenções tributárias, acesso prioritário a crédito e financiamentos públicos) para comporem os circuitos espaciais produtivos. Concordamos com Castillo e Frederico (2010), que entendem o conceito de “região competitiva” calcado numa produção obediente a parâmetros internacionais de qualidade e custo, desempenhando a logística vinculada à ideia de circulação corporativa, papel central no fenômeno de aceleração contemporânea (SANTOS, 1996) e potencialização da “fluidez territorial” (ARROYO, 2001). Essa competitividade “a todo custo” também se deve ao uso de inovações tecnológicas e gerenciais

(SAMPAIO, 2010), agroquímicos e farta quantidade de água. Segundo os dados levantados por Bombardi (2017, pp. 33 e 276), o Brasil consome 20% dos agrotóxicos do mundo, dos quais 10% estão associados ao cultivo de cana – ou seja, aproximadamente 2% do volume global – sendo comum (e temerosa) sua pulverização por via aérea. Com a proposta do “Polígono do Agro-hidronegócio”, Thomaz Junior (2010) traz à tona a importância estratégica do acesso aos recursos hídricos do território para a expansão do agronegócio canavieiro e seu fortalecimento no processo de disputa ante outras formas de ocupação no campo brasileiro. Também bastante esclarecedores do recente processo de ampliação do espaço canavieiro nacional são o artigo de Castillo (2015) e a tese de Sampaio (2015).

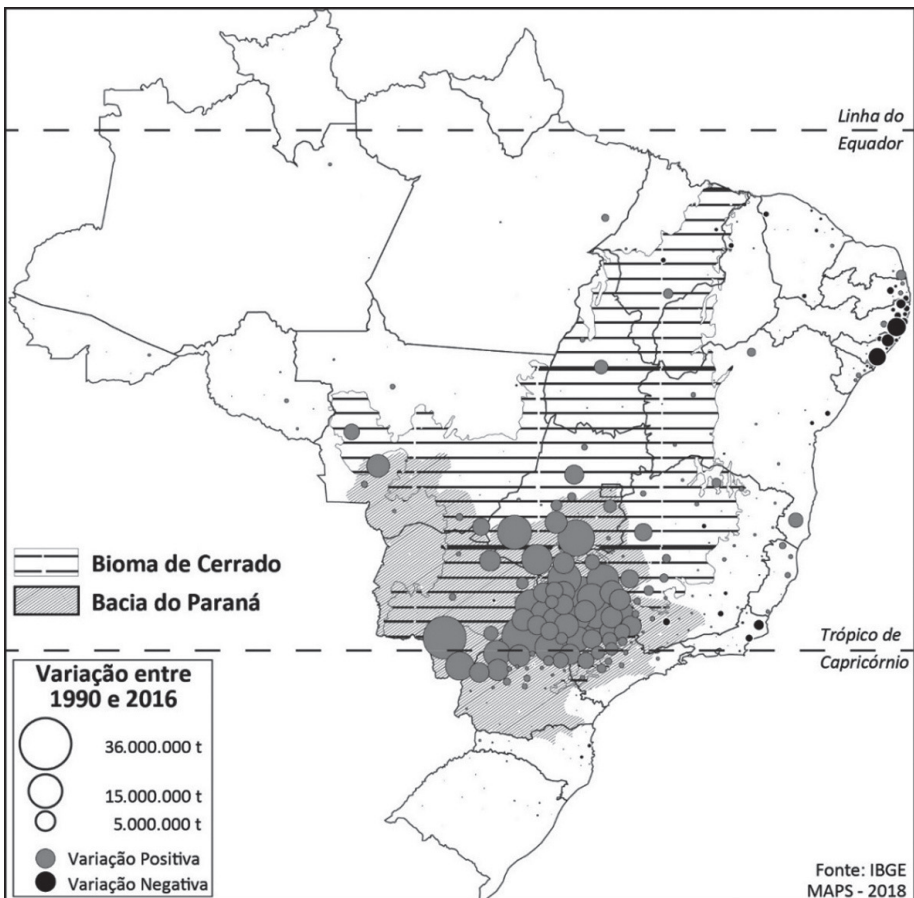
O aumento recente (2003-2018) da produção de açúcar e etanol no Brasil pautou-se no abastecimento do mercado interno, mas principalmente no externo, sobretudo no que diz respeito ao açúcar, o principal produto da cana. Já no que tange ao etanol e à bioeletricidade, é o mercado doméstico o principal absorvedor da produção. Isso representa uma grande vantagem competitiva pois permite ao país alterar seu *mix* produtivo, dirigindo maior quantidade de cana para a fabricação de açúcar nos anos em que sua cotação internacional está valorizada, ou para o álcool, nos momentos de baixa. Atualmente, 56% dos canaviais brasileiros são direcionados à produção do biocombustível e a variação de 1% a mais no direcionamento da safra para o etanol significa menos 750 mil toneladas de açúcar no ano.

Hoje o Brasil possui duas macrorregiões canavieiras distintas, ambas de ordem mundial. A primeira é a Macrorregião Sucroenergética do Centro-Sul, expressão geográfica do atual período da globalização, caracterizada pelo uso corporativo do território, espacialmente seletivo e socialmente excludente; a segunda é a Macrorregião Açucareira Nordestina, expressão de um período histórico que já foi mais pujante no passado (Gráfico 1). A primeira está em ampliação e é notadamente atrelada à Bacia do Paraná, Alto Rio da Prata, tendo seus principais vetores de crescimento no Bioma do Cerrado (Mapa 1). A segunda, localizada na Zona da Mata Nordestina, está agora em contração, passando seu território a se submeter a novas modalidades de usos (tais como loteamentos residenciais e industriais, atrelados ao processo de metropolização).

Gráfico 1: Produção e exportação de açúcar no Brasil, por região (2000-2017) – em milhões de toneladas



Mapa 1: Variação microrregional na produção de cana-de-açúcar entre 1990 e 2016



Açúcar: um alimento economicamente barato

Entre os anos 2000 e 2015 a população mundial saltou de 6,14 bilhões de habitantes para 7,38 (20% em 16 anos), ou aproximadamente 150 pessoas por minuto. Os dados da Organização das Nações Unidas apontam não apenas para um rápido crescimento populacional, como ainda para um crescimento concentrado. As consideradas “*Less developed regions*” responderam por 95% desse incremento. Ainda nesse período, o mundo se urbanizou: sua população deixou de ser 53% rural para se tornar 54% urbana. Nesse aspecto, a China é o país que mais se destaca, tanto em números absolutos quanto em relativos. Sua população cresceu 114 milhões de habitantes, mas sua população urbana cresceu 317, movimento impulsionado pelo forte êxodo rural. O êxodo rural é também um fenômeno mundial, notadamente na América Latina, África e Ásia. Se considerarmos apenas o Brasil, percebemos que a taxa de urbanização é também bastante elevada: 84% para o país inteiro e 91% para o Centro-Sul. Com isso, há proporcionalmente, no mundo e no Brasil, cada vez menos produtores de alimentos para um número sempre maior de consumidores, de tal modo que alimentos processados agroindustrialmente – que frequentemente contêm açúcar na formulação – ganham espaço nas prateleiras dos hipermercados. Assim, o consumo mundial de açúcar vem aumentando constantemente ².

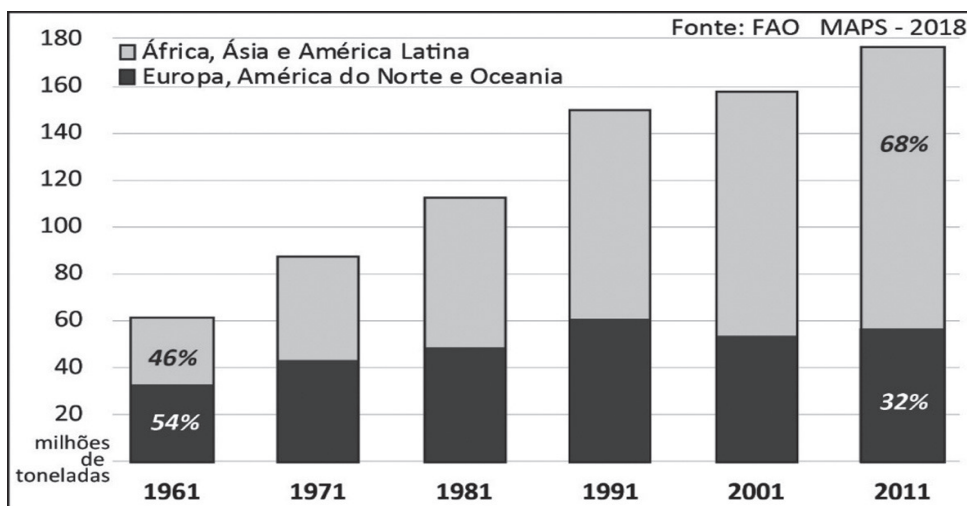
Existem modalidades de agricultura urbana altamente promissoras, mas como destacaram Silva (1997) e Campanhola e Silva (2000), para o caso brasileiro, deve-se ter em mente que sequer o meio rural é estritamente agrário, havendo crescimento da importância de atividades e ocupações não-agrícolas na parcela da população recenseada como rural. Ou seja, nem toda população rural é produtora de alimentos. Há, isso sim, uma correlação entre modernização agrícola e desruralização da população. Com a aceleração da urbanização e um concomitante aumento do nível médio de renda *per capita* em escala mundial, ocorre paralelamente uma maior mercantilização do acesso aos alimentos e a adoção de novos hábitos alimentares (BELIK; SILIPRANDI, 2010).

O processo de desruralização da população e concomitante mercantilização da alimentação faz subir a demanda mundial por açúcar, principalmente nos países em desenvolvimento, uma vez que os desenvolvidos tentem a estabilização de suas taxas de consumo (Gráfico 2). Conforme a Lei Geral da Demanda, exposta por Grassi Mendes (1989), há uma relação inversa entre o preço de um produto e a quantidade consumida, e quanto mais pobre for uma pessoa ou família, maior será a proporção da renda comprometida com a aquisição de

2 É bastante interessante o ensaio fotográfico “*Hungry Planet: What The World Eats*”, de Peter Menzel e Faith D’Alusio, que registraram 27 famílias de 24 países diferentes, de todos os continentes do mundo, diante de sua dose semanal de alimentos e no local onde costumam comer, constando o valor gasto. Disponível em: <<https://ti.me/2joNi0Z>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

alimentos. Portanto, ante uma situação de ascensão de renda, tende a haver maior demanda por alimentos baratos.

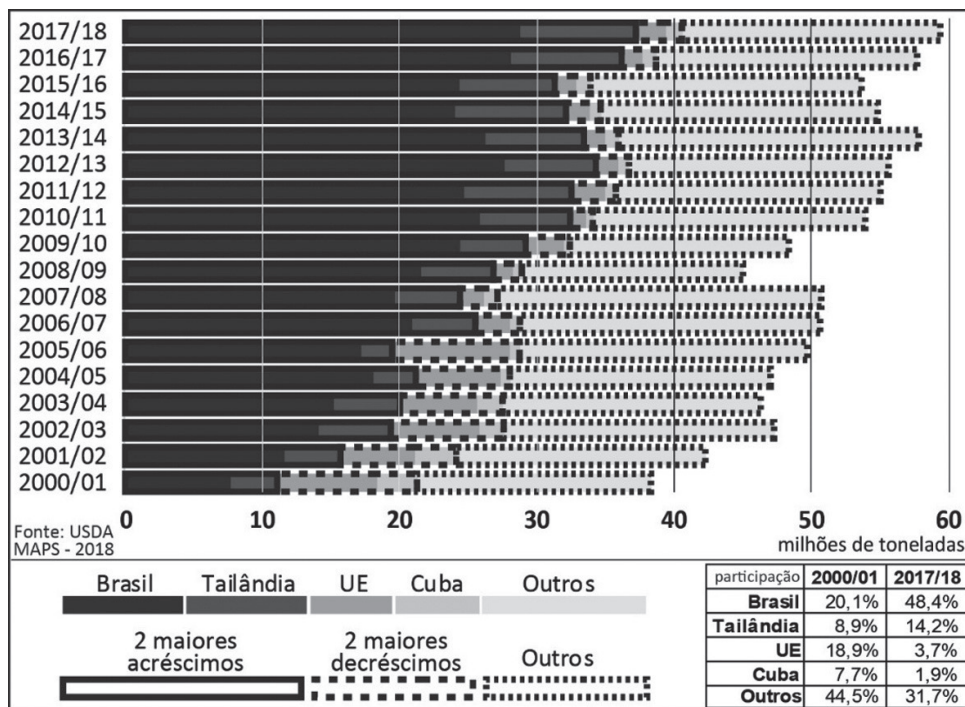
Gráfico 2: Consumo mundial de açúcar, por continentes (1961-2011), em milhões de toneladas e em percentual sobre o total



Para atender esse aumento impulsionado pelo consumo *per capita* ascendente em países que tradicionalmente não eram grandes consumidores de açúcar, houve, *pari passu*, uma especialização produtiva agroexportadora localizada em alguns poucos países que se encontravam em condições de fornecer a mercadoria. No Brasil, os produtores adequaram-se para proporcionar uma oferta de grande volume, qualidade compatível e baixo custo; na concorrência entre vendedores de açúcar, as nações menos competitivas perderam espaço para aquelas que se mostraram mais aptas em concorrer vantajosamente (Gráfico 3). Entre as safras de 2000/01 e 2017/18, notadamente o Brasil no Hemisfério Ocidental e a Tailândia no Hemisfério Oriental, foram os dois países que mais aumentaram sua participação sobre o total das vendas realizadas. O Brasil ampliou sua participação sobre o volume global comercializado de 20% para 48%, e a Tailândia, de 9% para 14%. Por outro lado, a UE e Cuba, foram os que mais perderam espaço nesse comércio: combinados, passaram de uma fração de 27% sobre o total para apenas 6%. O conjunto formado por todos os demais países exportadores de açúcar conseguiu manter, ao longo do período analisado, o mesmo volume comercializado, fazendo com que, em termos proporcionais a parcela de sua participação no mercado decaísse de 45% para 32%. O fornecimento de açúcar ao mercado mundial tem se dado cada vez mais de forma concentrada, cabendo seu suprimento aos países agroespecializados

que conseguem reunir elevadas quantidades produzidas e reduzidos custos. São os casos de Brasil, Tailândia, Austrália e Guatemala, por exemplo. Tais países apresentam elevados índices de especialização agroexportadora, pois na safra de 2017/2018 exportaram 77% (Austrália), 75% (Tailândia), 73% (Guatemala) e 72% (Brasil) do volume produzido (FAS/USDA, 2017). Ou seja, são economias extravertidas, produzem para exportar, uma vez que seus respectivos mercados domésticos têm importância relativamente pequena sobre seu desempenho comercial.

Gráfico 3: Exportação de açúcar mercado mundial: competitividade entre *players* ascendentes e descendentes (2000/01-2017/18) – em milhões de toneladas exportadas



O acirramento da competitividade fez com que houvesse maior concentração no fornecimento da *commodity*: em 2017, três principais *players* responderam por 70% das exportações (Brasil, Tailândia, Austrália). Esses grandes exportadores, além de concorrerem entre si, causam um impacto negativo nos países exportadores de pequeno e médio porte, que não raro tendem a abandonar a atividade. Predomina a hegemonia de poucos, grandes e altamente especializados e competitivos países exportadores no abastecimento

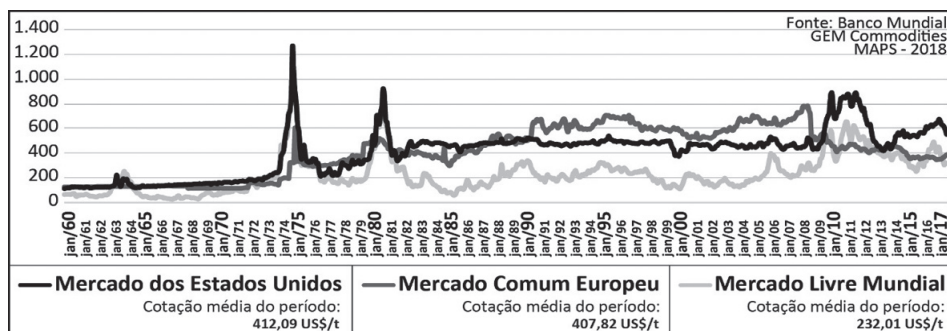
de um mercado importador pulverizado, composto por um número maior de países. Os principais importadores em 2017 foram China, Indonésia, Estados Unidos, Rússia, Coreia do Sul, UE, Argélia, Japão e Canadá, que somados representaram cerca de 35% do volume (FAS/USDA, 2017). O Brasil, que é o principal exportador mundial, responde por uma parcela de 48% sobre o total; a China, que é a maior importadora, responsabiliza-se por “apenas” 8%.

Açúcar: um alimento politicamente caro

A despeito do discurso do Consenso de Washington em prol do neoliberalismo, dos esforços e disputas comerciais no âmbito da OMC e da ascensão de países altamente especializados que produzem açúcar essencialmente para exportar, o *laissez faire et laissez passer* não se estabeleceu plenamente no comércio açucareiro mundial. Mantém-se forte nas transações açucareiras globais a participação dos chamados “acordos preferenciais”. Basicamente, o “Mercado Mundial do Açúcar” se divide em dois, o “Mercado Livre Mundial” e os “Mercados Preferenciais”. O Mercado Livre Mundial se pauta nas relações liberais clássicas de mercado, calcadas na relação entre oferta, procura, níveis de estoques, cotações e padrões de competitividade. Já os Mercados Preferenciais são regulamentados tendo por base acordos políticos, preços prefixados e sistemas de cotas de produção e fornecimento. A origem dessas políticas econômicas remonta às relações existentes entre metrópoles e colônias, por meio das quais se exercia o monopólio (estatal ou privado) dos mercados e, com isso, influenciava-se diretamente sobre a gestão política das áreas produtoras³. O uso do açúcar enquanto moeda de barganha geopolítica ainda segue firme, tendo vigorado um amplo dirigismo estatal na economia açucareira da UE até 2017. Nos Estados Unidos esta se mantém firme e não há previsão para término. O efeito mais imediato da intervenção dos governos nos mercados açucareiros europeu e norte-americano sempre foi a deturpação dos preços e a manutenção de valores bastante superiores em relação aos cotados e praticados no contexto de livre-mercado (Gráfico 4).

3 FERLINI (2010) analisou a relação colonial entre Portugal e Brasil, mediada pelo açúcar.

Gráfico 4: Cotação do açúcar no mundo, nos EUA e na UE (1960-2017) – em US\$ por tonelada



Não cabe entrar numa análise minuciosa do Gráfico 4, mas, sucintamente, pode-se dizer que o que explica o fato de a UE e os Estados Unidos possuírem preços tão diferenciados em relação ao mercado livre é basicamente a maneira como manejam suas “leis” de mercado, voltadas a criar uma escassez fictícia e uma valorização artificial da mercadoria. Desse modo, no plano externo, reforçam vínculos comerciais com países fornecedores e, no plano interno, beneficiam seus agricultores (ainda que em detrimento dos consumidores, que pagam mais pelo produto). Há, portanto, certo ranço colonialista que atribui ao açúcar o papel de moeda assimétrica para transações geopolíticas, alimentando o exercício do *soft-power*.

Os EUA mantêm cotas de importação de açúcar atribuídas aos países considerados por sua diplomacia como parceiros estratégicos para a manutenção da política externa participativa e forte. Tal medida teve início com a dissensão política com Cuba, após esta se converter ao socialismo em 1961. Para suprir a lacuna do açúcar até então importado da ilha, os EUA redistribuíram o volume entre 17 novos fornecedores da mercadoria: Brasil, Índias Ocidentais Britânicas (Jamaica e Barbados), Índia, República da China (Taiwan), Austrália, Índias Ocidentais Francesas (Guadalupe e Martinica), Colômbia, Equador, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Panamá, Holanda, Paraguai, Canadá, Reino Unido e Bélgica (Comunidade Econômica Europeia) – listados em ordem decrescente de cotas (SAMPAIO, 2015, p. 327). A análise dessa distribuição permite concluir que os EUA priorizaram, naquele momento, o comércio feito com nações latino-americanas (ao estilo “Doutrina Monroe”) e com parceiros voltados a refrear o avanço do comunismo. Atualmente são 41 os países que têm direito a vender açúcar aos EUA com barreira tarifária preferencial, recebendo por seu produto um prêmio bem mais elevado que o preço de mercado.

A atual política econômica externa da UE para o açúcar teve início com a adesão do Reino Unido ao Mercado Comum Europeu, em 1973, sendo que este

trouxe consigo o Acordo Açucareiro da Commonwealth (AAC). O AAC abrangia países cuja história colonial era atrelada à do império britânico (MOYNAGH, 1977, p. 170). Londres comprometia-se a comprar determinada quantidade de açúcar bruto de cana de cada membro signatário pagando um preço superior ao praticado no Mercado Livre Mundial. Em 1975 foi firmado na Convenção de Lomé o “Protocolo do Açúcar”, por meio do qual as cotas de importação da CAA foram incorporadas pela Comunidade Econômica Europeia (CEE). Tais países ficavam isentos de tarifação alfandegária para o açúcar entregue dentro de suas cotas, cabendo uma elevada carga tarifária aos produtores não-associados. Apertava-se o vínculo econômico e geopolítico entre ex-metrópoles coloniais e ex-colônias tornadas independentes após a Segunda Guerra Mundial. Num contexto reformista e expansionista, com a assinatura do Acordo de Cotonou, a UE decidiu que a partir do ano 2000 todo o conjunto de Estados da África, Caribe e Pacífico (ACP) teria acesso ao seu mercado consumidor. Em 2001 foi concedida nova abertura (planejada e regulamentada), passando a englobar também os Países Menos Desenvolvidos (PMD). De forma quase concomitante, a UE criou uma agenda comercial conjunta para os países-membros do ACP e do PMD, baseada na ampliação do comércio, estreitando relações econômicas (e políticas) entre os signatários. Retornando ao Gráfico 4, percebe-se que em 2009 as três curvas de preços se desestabilizaram em relação ao padrão que vinham sustentando até então. Isso porque, por meio do Acordo de Parceria Econômica feito com os países-membros do Grupo África, Caribe e Pacífico (APE/ACP) e da iniciativa Tudo Menos Armas, assinada com os membros do grupo de Países Menos Desenvolvidos (TMA/PMD), a exportação de açúcar para a UE tornou-se *duty-free* e *quota-free*. Uma perspicaz crítica a essa diplomacia do fornecimento preferencial é feita por Voorend (2005, p. 107), segundo o qual esta mantém e revigora “regiões dependentes do açúcar”, persuadindo alguns países a orientarem sua produção para atividades econômicas que agravam a insustentável dependência comercial sobre um único – e não competitivo – produto agrícola de exportação: a monocultura do açúcar. Agora, ante as perspectivas associadas ao *Brexit*, certamente ocorrerão novas mudanças na geopolítica açucareira europeia.

Quanto ao Brasil, sua inserção no comércio internacional de açúcar é pautada essencialmente no suprimento da demanda do mercado livre, num fornecimento do tipo Sul-Sul (Gráfico 5).

Gráfico 5: Principais destinos da exportação brasileira de açúcar (2011-2016) – em toneladas

PAÍS DE DESTINO	Entre 2011-2016 - em T	2011-2016 - em %	Em 2016 - em T	2016 - em %
China	14.964.025	12	2.465.920	10
Bangladesh	11.760.704	9	1.934.350	8
Argélia	11.129.782	9	2.019.843	9
Rússia	9.807.259	8	818.085	3
Índia	7.892.629	6	2.443.571	10
Malásia	6.863.309	5	1.469.612	6
Egito	6.261.529	5	842.136	4
Nigéria	6.196.200	5	1.355.878	6
Indonésia	5.610.093	4	1.510.777	6
Canadá	5.098.422	4	749.909	3
Marrocos	5.035.616	4	1.026.797	4
Emirados Árabes Unidos	5.033.861	4	662.845	3
TOP 12 PAÍSES	95.653.429	73	17.299.723	76
OUTROS 109 PAÍSES	30.699.823	27	6.360.593	24
TOTAL: 121 PAÍSES	28.932.160	128.565.657	28.932.160	128.565.657

Fonte: AliceWeb/MDIC MAPS - 2018

Considerações finais

Como dito anteriormente, este texto visa ser mais introdutório e questionador do que conclusivo. Nesse sentido, e diante do exposto, trouxemos algumas questões nas Considerações Finais, com intuito de fomentar a reflexão e o debate.

Desde sua domesticação, cerca de seis mil anos atrás, até o presente momento, todas as etnias e culturas humanas, de todos os continentes e climas, ao tomarem contato com o sabor doce e o valor energizante da cana-de-açúcar a adotaram em sua agricultura – ou, quando isso não era possível, recorreram à importação de seu produto. Populações foram escravizadas, guerras foram travadas, territórios foram tomados tendo a produção e o comércio açucareiro como pano de fundo ou mesmo como causa primária. Teria a humanidade se viciado em açúcar e na renda que este proporciona?

De acordo com os dados da FAO (2017, p. 76), tínhamos, em 2015, um paradoxo aparentemente novo na história da humanidade. Pela primeira vez a população em sobrepeso ou obesa (12,8%) havia superado em número absoluto e relativo a população com fome ou subnutrida (10,7%). Nos territórios mais ricos e desenvolvidos, como América do Norte e Europa, esse fenômeno é ainda mais intenso (respectivamente 27,7% e <2,5%). Provavelmente como consequência de novos hábitos sedentários urbanos, a humanidade está agora consumindo mais energia do que gastando – e o açúcar tem um papel relevante nessa situação. Seria e será cada vez mais o açúcar parte de um problema generalizado de saúde pública, causador de uma futura epidemia?

O país que teoricamente mais se posicionou em favor da liberdade de comércio, e que por ironia o chamado Consenso de Washington faz referência a sua capital, é justamente aquele que mais regulamenta a produção e comercialização do açúcar, seja em âmbito doméstico ou de importação. Os Estados Unidos são, ainda, o país que mais impõem barreiras alfandegárias ao produto externo, exercendo o Governo Federal o planejamento, subsídio e financiamento, enfim, há um forte dirigismo centralizado sobre sua artificializada economia açucareira. A quem interessa o livre mercado, e em quais condições?

Acordos político-econômicos, como o Tudo Menos Armas, entre a UE e o grupo dos Países Menos Desenvolvidos, criam um mercado paralelo e cativo, onde há acesso livre das tarifas aduaneiras para o comércio com certos países, em detrimento de outros que têm seus produtos intensivamente taxados. Tal prática diplomática e geopolítica não se configuraria como uma revitalização do velho Pacto Colonial, ao tentar criar certo monopólio comercial?

A China, mediante suas transformações demográficas recentes, converteu-se na última década no maior mercado importador de açúcar do mundo, sendo o Brasil seu principal fornecedor. Entretanto, recentemente o gigante asiático resolveu alterar seu modelo de taxaçaõ alfandegária, assim como manejar ativamente seu volumoso estoque governamental, que é o maior do mundo. Que papel desempenhará o Partido Comunista da China nas oscilações da cotação mundial do açúcar, e quão intensos serão os impactos de suas decisões de mercado?

No Centro-Sul do Brasil, o Bioma do Cerrado, em especial aquele assentado sobre a Bacia do Paraná, Alto Rio da Prata, tornou-se a maior e mais especializada região competitiva em termos de produção de açúcar. Seu território, usado corporativamente sob a lógica da reprodução ampliada do capital financeiro globalizado, tem priorizado a construção de uma região extravertida, voltada para gerar valor de troca. Esta promove concentração fundiária e de renda, além de menor diversidade produtiva. Quais os riscos envolvidos nessa excessiva especialização funcional? Tratando-se cada vez mais de um “campo sem camponeses”, não seria prudente investir incisivamente em políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura urbana e/ou metropolitana, a fim de gerar mais alimentos e a menor custo para consumidor local?

Referências bibliográficas

ARROYO, M. M. *Território nacional e mercado externo: uma leitura do Brasil na virada do século XX*. 2001. São Paulo: Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

BELIK, W.; SILIPRANDI, E. Hábitos alimentares, segurança e soberania alimentar. In: VILARTA, R.; GUTIERREZ, G. L.; MONTEIRO, M. *Qualidade de vida: evolução dos conceitos e práticas no século XXI*. Campinas: Unicamp, 2010. pp. 187-195.

BOMBARDI, L. M. *Geografia do Uso de Agrotóxicos no Brasil e Conexões com a União Europeia*. São Paulo: FFLCH/USP, 2017.

CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. *O Novo Rural Brasileiro – Políticas Públicas*. Jaguariúna: Embrapa, 2000.

CASTILLO, R. *Dinâmicas recentes do setor sucroenergético no Brasil: competitividade regional e expansão para o Bioma Cerrado*. Niterói: UFF, Instituto de Geociências, Revista GEOgraphia, Ano 17 – Nº 35 – Dossiê as dinâmicas socioespaciais do agronegócio no Brasil e na Argentina, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2FXjPkB>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

CASTILLO, R.; FREDERICO, S. *Dinâmica Regional e Globalização: espaços competitivos agrícolas no território brasileiro*. In: Revista Mercator, Vol. 9, Nº 18. Fortaleza, 2010.

CORRÊA, R. L. Interações espaciais. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. *Explorações geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

DAVIS, J. H.; GOLDBERG, R. A. *A concept of agribusiness*. Boston: Harvard University Press, 1957.

ELIAS, D. *Globalização e agricultura*. São Paulo: Edusp, 2003.

_____. Regiões produtivas: notas teóricas e metodológicas. In: ADÃO, J. B.; SILVA, C. A.; ARRUIZZO, R. C. *Espaço e energia: mudanças no paradigma sucroenergético*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2013.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS et al. *The state of food security and nutrition in the world 2017: building resilience for peace and food security*. Rome: FAO, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2fP3Laa>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *Sugar: world markets and trade*. Washington, DC, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2rwtFEb>>. Acesso em: 28 dez. 2017.

FERLINI, V. L. A. *Açúcar e colonização*. São Paulo: Alameda, 2010.

GRASSI MENDES, J. T. *Economia Agrícola: princípios básicos e aplicações*. Curitiba: Editora UFPR, 1989.

MOYNAGH, M. *The negotiation of the commonwealth sugar agreement, 1949-1951*. The Journal of Commonwealth & Comparative Politics, Abingdon, v. 15, n. 2, p. 170-190, 1977.

NORTH, D. C. *Institutions*. The Journal of Economic Perspectives, Pittsburgh, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OLIVEIRA, A. U. *A mundialização da agricultura brasileira*. In: Colóquio Internacional de Geocrítica, 12., 2016, Bogotá. Anais... Bogotá: Universidade Nacional da Colômbia, 2016.

_____. *A Mundialização da Agricultura Brasileira*. São Paulo: Iände Editorial, 2016.

SAMPAIO, M. A. P. *Aceleração do tempo e encurtamento das distâncias: o histórico papel das técnicas no processo de interiorização e modernização da canavieira paulista: séculos XVI*

a XXI. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

_____. *360° – O Périplo do Açúcar em direção à Macrorregião Canavieira do Centro-Sul do Brasil*. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2015.

SANTOS, M. *Metamorfose do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2002a.

_____. *Pensando o espaço do homem*. São Paulo: Edusp, 2002b.

SILVA, J. G. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Unicamp, 1996.

_____. *O novo rural brasileiro*. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 43-81, 1997.

THOMAZ JUNIOR, A. *O agrohídronegócio no centro das disputas territoriais e de classe no Brasil do século XXI*. Campo-Território: Revista de Geografia Agrária, Uberlândia, v. 5, n. 10, p. 92-122, 2010.

VOOREND, K. *ACP and the value of the Sugar Protocol*. Thesis (International Economic Studies) – Maastricht University, Maastricht, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2I5vow0>>. Acesso em: 22 maio 2014.

Sites consultados

AliceWeb. Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior da Secretaria de Comércio Exterior, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br/>>.

Banco Mundial. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/>>.

Companhia Nacional de Abastecimento. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/>>.

The Statistics Division of the Food and Agriculture of the Organization of the United Nations. Disponível em: <<http://www.fao.org/corp/statistics/en/>>.

Foreign Agricultural Service of the United States Department of Agriculture. Disponível em: <<http://www.fas.usda.gov/>>.

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>.

The Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wup/>>.

Pesquisa Agrícola Municipal do IBGE. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>.

União da Indústria de Cana-de-Açúcar. Disponível em: <<http://www.unicadata.com.br/>>.

Geopolítica e defesa Argentina no século XXI

Tales Henrique Nascimento Simões

Resumo: O desenvolvimento das estratégias geopolítica e de defesa na Argentina foi sempre condicionado ao contexto regional e internacional, em estreita associação com as diretrizes de sua política externa. A superação da lógica geopolítica confrontacionista, com a desanuviação da possibilidade de confronto com os Estados vizinhos, balizou a orientação voltada à cooperação com os países sul-americanos, com incidência marcante na delimitação da defesa nacional enquanto política pública. A adoção de um pensamento geopolítico mais cooperativo, consubstanciado no avanço da integração regional sul-americana, foi a tônica da política de defesa argentina nos governos Kirchner (2003-2015), com importantes avanços em seu arcabouço normativo e operacional, ainda que insuficientes para um país que pretende alavancar seu status no cenário internacional atual.

Palavras-chave: Argentina; Geopolítica; Defesa; Integração regional; América do Sul.

Introdução

Os estudos geopolíticos hodiernos têm conferido novas dimensões aos fenômenos políticos, econômicos e estratégico-militares que conformaram a Geopolítica Clássica no final do século XIX e ao longo de quase todo o século XX. Nesse período, a América do Sul testemunhou a apropriação dos conceitos geopolíticos pelos setores militares, que os instrumentalizaram em prol dos interesses do Estado (COSTA, 2013). O entendimento do espaço geográfico como um recurso a serviço dos Estados projetava a inserção internacional e a capacidade de influência no cenário internacional, em que a segurança nacional era o *leitmotiv* das estratégias geopolíticas.

As transformações paradigmáticas advindas do fim da Guerra Fria, contudo, reconfiguraram a ordem geopolítica em escala global e permitiram o advento de novos processos sociais entre a sociedade e o espaço. O cerne

das preocupações da Geopolítica Clássica, o estudo sobre os conflitos, a busca de interpretações e soluções para as controvérsias interestatais e as políticas nacionais para o território certamente não esvaneceram, mas passaram ao segundo plano, como supedâneo para as análises contemporâneas. A ordem mundial contemporânea testemunha a coexistência de uma unipolaridade estratégico-militar dos Estados Unidos e de uma progressiva multipolaridade no aspecto político e econômico de potências tradicionais e emergentes. A ascensão dos países emergentes e a intensificação da gradual relevância do eixo Ásia-Pacífico como epicentro de poder global são marcos do sistema internacional atual, que permitiu o surgimento de novos mecanismos de diálogo e cooperação em níveis regional e internacional e alavancou a capacidade de poder dos países em desenvolvimento, em consonância com suas demandas autonomistas.

Na Argentina, as tendências oriundas do processo de globalização são acompanhadas pelo cenário transformador que brindou o país com a redemocratização no início dos anos 1980. Essas mudanças permitem compreender as transformações geopolíticas pelas quais vem passando o país, sua inserção internacional e a atualização de sua política de defesa, sobretudo a partir do limiar do século XXI, quando essas alterações se tornaram mais manifestas. A seguir, o texto analisa a trajetória geopolítica, a política externa e as questões de defesa na Argentina no novo século, com enfoque nos governos de Néstor Kirchner (2003-2007) e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), além de remeter a questões históricas que permearam a geopolítica argentina ao longo do século XX e que permitem entender a conjuntura mais recente do país.

A Geopolítica Argentina

A descontinuidade dos regimes políticos na Argentina no século XX constitui o principal fator para a trajetória errática das delineações e práticas de sua geopolítica, sua política externa e sua estratégia de defesa. Com efeito, essas flutuações políticas estão estreitamente ligadas às constantes mudanças dos tipos de governo no poder, que foram atravessados pelas oligarquias rurais, pelo peronismo, por regimes militares e por manietados interregnos democráticos. Mesmo com o retorno da legalidade constitucional do país em 1983, a continuidade do pensamento geopolítico local enfrentou avanços e recuos, matizada pelas divergências entre os diferentes governos e sua concepção de Estado e sociedade.

Para compreender as continuidades e rupturas da geopolítica e da defesa argentinas, é importante remeter à construção do pensamento geopolítico e da inserção internacional do país, que estiveram sempre concatenados com os diferentes modelos econômicos adotados. Desde o período colonial, a

territorialidade, as fronteiras e o mito sobre a perda de território argentino estiveram insculpidos nos estudos do país. As primeiras concepções geopolíticas foram forjadas a partir desse entedimento e trataram de temas como a organização política interna e a problemática fronteiriça argentina. A bacia do Prata fora palco de numerosos conflitos armados entre os Estados sul-americanos desde sua independência política, muitos deles herdados das ex-colônias. Após a Guerra da Cisplatina (1825-1828), as guerras fratricidas entre federalistas e unitários, a queda de Juan Manuel Rosas (1852) e a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), a Argentina logra consolidar-se como Estado nacional na década de 1880 (BANDEIRA, 2010).

Segundo Rapoport e Spiguel (2005), a subordinação à estrutura econômica agroexportadora do país e a dependência dos países europeus, sobretudo da Grã-Bretanha, mercado dos produtos primários argentinos e maior investidor no país, formavam a tônica da inserção internacional argentina, conduzida pelas oligarquias agroexportadoras da “geração de 1880”. As relações especiais com os britânicos permitiram à Argentina vivenciar até a Primeira Guerra Mundial uma prosperidade econômica sem paralelo na região, com o desenvolvimento da infraestrutura e da educação.

A ideia de uma Argentina insular como paradigma geopolítico e geoeconômico, voltada para a Grã-Bretanha, foi estruturada pelo Almirante Segundo Storni, em especial em sua obra *Intereses argentinos en el mar* (1916). Assentadas em uma perspectiva realista e tributárias dos ensinamentos de Alfred Mahan, suas ideias lograram delinear o desenvolvimento marítimo do país como catalisador de sua supremacia na região. Estruturou-se a noção de uma Argentina insular, “de costas” para os países sul-americanos e para suas províncias interioranas, enquanto o porto de Buenos Aires e seu litoral abriam-se para o mar em direção à Europa, da qual provinham os bens industriais, os imigrantes, os investimentos e a influência cultural.

Alicerçado na premissa de que a Argentina se encontrava cercada por barreiras naturais (oceano a leste e sul, cordilheira dos Andes a oeste e zonas florestais ao norte) e no modelo agroexportador que dependia da saída ao mar para integrar-se à economia global, o país relegou as nações da América do Sul ao segundo plano. Storni considerava que seus vizinhos pouco tinham a oferecer à próspera economia argentina. Ao contrário, os vizinhos, assim como as potências extrarregionais, eram foco de preocupação no estuário do rio da Prata. Ao enfatizar a salvaguarda do espaço territorial diante de diversos litígios fronteiriços pendentes, veio à tona uma série de desavenças diplomáticas associadas a fatores geopolíticos, a exemplo da possibilidade iminente de guerra com o Brasil durante as chancelarias de Zeballos e do Barão do Rio Branco, motivada pela percepção argentina de pretensões imperialistas brasileiras.

A Primeira Guerra Mundial e a crise de 1929 evidenciaram os limites do modelo agroexportador. As mudanças democráticas no país a partir de 1912

alçaram ao poder governos que reivindicavam maior autonomia na inserção internacional argentina, como ilustram a declaração de neutralidade na Primeira Guerra e a retirada do Estado da da Sociedade de Nações. Porém, a estrutura agroexportadora e a dependência econômica do país mantiveram-se incólumes. Diante das dificuldades em combater a depressão econômica, o efêmero avanço democrático foi liquidado pelo golpe militar de 1930.

A perspectiva geopolítica de Storni adquiriu nova dinâmica e deu azo para a formulação de inéditas concepções estratégicas nacionais nas décadas seguintes. O golpe de 1930 representou a ascensão de militares nacionalistas que teriam longa atuação no poder político argentino até a década de 1980 e nos estudos geopolíticos, essencialmente vinculados às suas Forças Armadas. Durante a Segunda Guerra Mundial, a Argentina mais uma vez manteve-se neutra e no seio do exército as divisões em correntes em prol da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos e a Alemanha nazista levaram a uma ruptura no conservadorismo. Nesse cenário, consolidou-se a figura do coronel Juan Domingo Perón, que rivalizava com os militares pró-Alemanha e com as oligarquias agroexportadoras. Sua ascensão levou o país a declarar guerra ao Eixo e fazer parte da nova ordem internacional pós-1945. Internamente, inaugurava-se a modernização socioeconômica por meio da industrialização e do nacionalismo. Após a Segunda Guerra Mundial, a associação dos estudos geopolíticos com o nazismo alemão e os conceitos de Karl Haushofer conferiram-lhe uma conotação particularmente negativa. No meio acadêmico, os estudos sobre a geopolítica foram obliterados por décadas, restritos apenas aos círculos militares em suas formulações políticas de poder em países como Brasil, Argentina e Chile (COSTA, 2013).

Na Argentina, subsistiam temores de uma tendência expansionista do Brasil. Em contrapartida, o Brasil considerava a Argentina um país sequioso pela restauração do antigo Vice-Reino do Prata, quando Buenos Aires hegemonizava os territórios argentino, uruguaio, paraguaio e boliviano. A divulgação na Argentina, no início dos anos 1940, do livro do brasileiro Mário Travassos, *Projeção Continental do Brasil* (1935), alentou o desenvolvimento de estudos sobre geopolítica. Em 1941, surge sua primeira publicação, *La República Argentina en el panorama geopolítico del mundo*, de Ricardo de Labougle. Mas as publicações argentinas ganhariam fôlego após a Segunda Guerra Mundial nos círculos militares, ligadas a obras clássicas de Ratzel, Mackinder, Mahan e Spykman, abordando temas como a rivalidade com o Brasil, a integração territorial, o Atlântico Sul e a Antártida. O período da Guerra Fria condicionou os trabalhos geopolíticos argentinos, com influência da Doutrina da Segurança Nacional dos Estados Unidos. Os escritos geopolíticos mais conspícuos de Perón, do Gal. Guglielmelli, do Almirante Rojas e de Osiris Villegas buscavam modelos distintos de inserção internacional.

A perspectiva geopolítica de Perón remetia aos conceitos ratzelianos de poder terrestre, que involucravam a integração nacional e as questões

fronteiriças. O militar empreendeu uma robusta modernização das Forças Armadas, criou a Força Aérea Argentina, alavancando o país ao *status* de potência militar regional, de modo a garantir uma inserção internacional mais autônoma. Ao propor a “Terceira Posição”, questionava os imperialismos de Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e defendia uma política nacionalista. Pragmaticamente, seu governo preservou relações com a Europa e entabulou vínculos comerciais com o bloco socialista, ao mesmo tempo em que abria o mercado argentino para capitais dos Estados Unidos.

O processo de integração regional foi uma das principais vertentes da geopolítica peronista, que concebia a América do Sul como espaço de cooperação política e econômica, conforme ilustra a tentativa de resgatar o Pacto ABC, do Barão do Rio Branco, entre Argentina, Brasil e Chile. Nesse período, contudo, emergia a “Estratégia da Contenção” do geógrafo Nicholas Spykman, que influenciou a estratégia dos Estados Unidos durante a Guerra Fria, ao delinear o cerco perimetral para a contenção do *heartland* soviético. Em sua ótica, era imperativo para o líder do bloco capitalista manter sua hegemonia no continente americano e evitar que os Estados mais poderosos da região – Argentina, Chile e Brasil – juntassem forças para contrabalançar seu poder na América do Sul, cerceando as pretensões peronistas.

Durante os governos militares da “Revolução Libertadora” (1955-1958) e da “Revolução Argentina” (1966-1973), a Argentina envolveu-se em controvérsias sensíveis para sua integridade territorial, como os conflitos limítrofes com o Chile – nos Andes e no canal de Beagle – e as discórdias com o Brasil sobre a construção de hidrelétricas no Rio Paraná. As hostilidades e desconfianças emanavam das pesquisas geopolíticas divulgadas na *Revista Estratégia* (1969-1984), na *Revista Geopolítica* (1975-2000) e na *Revista da Escola de Guerra Naval* (1969-presente). Nessa série de trabalhos, ganhou relevo o dissenso entre o general Guglielmelli e o almirante Rojas quanto a uma Argentina marítima ou continental. Rojas, inspirado em Mahan, enfatizava o poder naval e advogava por uma nação marítima, mas também defendia a cooperação com os países sul-americanos ao sugerir a construção de uma infraestrutura fluvial conjunta no rio Paraná. Guglielmelli, por sua vez, seguia os preceitos do poder terrestre de Ratzel e enfatizava a necessidade de um país integrado geopolítica e geoeconomicamente. Crítico do modelo agrário-liberal e da Argentina insular do almirante Storni, Guglielmelli defendia a industrialização e a aproximação com os países vizinhos, idealizando uma Argentina peninsular e soberana (GUGLIALMELLI, 1983).

Desde 1930, os militares ou exerciam o poder diretamente ou tutelavam os governos democraticamente eleitos, direcionando suas políticas interna e internacional. Quando seus interesses eram confrontados, não hesitavam em se articular para evitar posições autonomistas, como as de Arturo Frondizi (1958-1962) e Arturo Illia (1963-1966). A partir do golpe de 1976 e a consagração da

doutrina militarista repressiva, os estudos geopolíticos das décadas anteriores foram efetivamente aplicados pelo regime militar, em especial em três situações: 1) a questão de Itaipu com o Brasil; 2) a disputa pelo canal de Beagle com o Chile; e 3) a Guerra das Malvinas com a Grã-Bretanha.

A disputa com o Brasil envolveu a construção de uma grande usina binacional próxima à fronteira argentina e a possibilidade de o Paraguai alinhar-se ao governo brasileiro, o que alteraria a balança de poder regional. Após anos de tensões, a assinatura do Acordo Tripartite entre Brasil, Argentina e Paraguai em 1979 decidiu pela construção das usinas de Itaipu e Corpus e permitiu uma modificação significativa das relações brasileiro-argentinhas. A controvérsia com o Chile pinochetista foi muito mais delicada e esteve próxima de levar os países a um conflito armado. O General Videla queria uma definição sobre a histórica disputa com o Chile pelas três ilhas do Canal de Beagle, que envolvia o controle da passagem interoceânica no sul do continente. Após negociações malogradas e o início de manobras hostis de ambos os lados, o confronto bélico foi evitado pela mediação do papa João Paulo II em 1979, secundada pelo Tratado de Paz e Amizade de 1984, que teve particular influência dos trabalhos sobre a bacia do Prata do contra-almirante Fraga.

No caso das Malvinas, a retórica do nacionalismo territorial argentino chegou ao paroxismo. Desde que foram capturadas pelos ingleses em 1833, as ilhas constituíam um enclave colonial britânico no Atlântico Sul. O regime militar argentino, envolto em grave crise econômica, buscou sua recuperação para garantir sua legitimidade no poder. O envio de uma frota inglesa à região levou à eclosão da guerra, na qual os militares argentinos viram-se diante de uma grande potência ocidental. A derrota do Estado sul-americano abriu espaço para a redemocratização do país e permitiu clara inflexão de seu direcionamento geopolítico.

O retorno da democracia dirimiu as hostilidades a países considerados potenciais adversários, como Brasil e Chile. A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a solução dos litígios fronteiriços com o Chile levaram a uma nova relação com os países sul-americanos, assentada na cooperação política e econômica. As dificuldades econômicas herdadas da ditadura militar eram a principal preocupação dos governantes argentinos pós-1983. O avanço do neoliberalismo econômico em escala mundial foi particularmente avassalador na Argentina dos anos 1990, guiando a estratégia internacional do governo Carlos Menem, assentada no “realismo periférico”, um alinhamento automático com os Estados Unidos na economia e na diplomacia, com sua participação na Guerra do Golfo, a aquisição do status de aliado “extra-Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)” dos Estados Unidos e a saída do Movimento dos Países Não Alinhados. Mas o neoliberalismo apenas acentuou os problemas econômicos argentinos, evidenciados na grave deterioração social e política que

levou a rebeliões populares e à renúncia do presidente Fernando de la Rúa em 2001.

A Era Kirchner (2003-2015)

O período pós-Guerra Fria e o ocaso dos regimes militares sul-americanos engendraram transformações significativas nas concepções geopolíticas da região. Muitos trabalhos, sobretudo aqueles centrados nas possibilidades de conflito, tornaram-se obsoletos. Certamente subsistiram ensaios geopolíticos argentinos por parte dos militares na era democrática, como as análises a respeito do poder terrestre do Coronel Marini, sobre os domínios aéreo e espacial do Comodoro Quillet e sobre a integração territorial do Coronel Díaz Loza. No entanto, a atualização da agenda internacional permitiu que os estudos geopolíticos ganhassem terreno no meio acadêmico com a introdução de novos temas. Receberam proeminência os ensaios de Nicolás Boscovich sobre a geopolítica da integração, que defendiam a criação de infraestrutura física entre os países sul-americanos, já no auge do regionalismo e dos desafios da globalização.

Néstor Kirchner assumiu o governo em 2003, durante severa depressão econômica. A pobreza e a indigência haviam chegado a patamares inéditos no país. A necessidade de retomar o desenvolvimento socioeconômico foi associada à superação da ideologia neoliberal e do modelo rentista-financeiro que vigorava no país. A forte recuperação argentina entre 2003 e 2007 deu-se por meio do fortalecimento do setor industrial, da agricultura, do mercado consumidor e do comércio exterior.

A autonomia, a universalidade e o multilateralismo consistiam no novo prisma da inserção internacional argentina, que obliterava os alinhamentos automáticos e a ideia de que os problemas geopolíticos tinham soluções meramente econômicas. Kirchner viabilizou a consolidação dos princípios da política externa argentina, como a afirmação da democracia, o compromisso com a paz, o desarmamento, os direitos humanos e o absoluto apego às decisões proferidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU). Muitos analistas associaram “o modelo próprio” da chancelaria dos anos Kirchner a uma adaptação ao século XXI da estratégia geopolítica da “Terceira Posição” peronista. Com efeito, ambos defendiam a estratégia de inserção não subordinada, com vistas a ampliar sua margem de manobra por meio do estreitamento de relações políticas e econômicas com novos e tradicionais parceiros, da disposição em ocupar cadeiras nas diversas organizações internacionais e da consolidação da integração regional.

O pragmatismo a serviço do interesse nacional direcionou as negociações kirchneristas em diversos fóruns internacionais. Na esfera comercial, engajou-

se na abertura comercial aos produtos argentinos, na aproximação de países em desenvolvimento em agrupamentos como o G-20 na Organização Mundial do Comércio (OMC) e no estabelecimento de vínculos com África e Ásia, materializados na instauração de novas embaixadas. No âmbito político, o governo respaldou decisões do Conselho de Segurança das Nações Unidas concernentes à condenação do narcotráfico e do terrorismo internacional e reconheceu no multilateralismo e na cooperação internacional a viabilidade para um mundo mais pacífico e solidário. Em consonância com a busca de maior representatividade e equidade nos processos decisórios da governança global, a Argentina divergiu da reivindicação brasileira de assumir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU ao defender o estabelecimento de uma cadeira rotativa para os países da região

Cristina Fernández de Kirchner, ao ascender à presidência em 2007, deu continuidade à política externa conduzida por seu antecessor. No entanto, a conjuntura internacional foi desfavorável ao novo governo devido à eclosão da crise financeira global em 2008 e da crise da dívida europeia em 2011, que conduziu a uma baixa significativa dos preços dos produtos agropecuários e reverteu a trajetória de crescimento. Mesmo fragilizada economicamente, a Argentina continuou levando adiante uma inserção internacional proeminente, sobretudo em relação à integração regional.

A integração regional foi um dos pilares da estratégia de autonomia argentina na era Kirchner para fortalecer a posição internacional e diminuir a dependência econômica do país. Na geopolítica argentina, a estratégia de vincular-se aos países vizinhos remete-se especialmente às concepções de Perón, Guglielmelli e Boscovich. A integração forjada no consenso entre os países viabilizaria o alcance dos objetivos internacionais da Argentina, como a redução das assimetrias de poder, a reconfiguração das instituições internacionais e a reforma das regras do comércio internacional. Sua prioridade estratégica esteve centrada no Mercosul. Desde os acordos entre os presidentes Sarney e Alfonsín, em meados da década de 1980, no bojo da redemocratização de Brasil e Argentina, a integração regional constituiu um aspecto basilar da política externa argentina. Após o viés mercantilista ao longo da década de 1990, os governos que emergiram nos países do bloco no limiar do século XXI harmonizaram suas tendências progressistas à projeção política e social mercosulina. A Argentina, por carecer de excedentes de poder, não poderia prescindir de um projeto regional que lhe assegurasse maiores credenciais e oportunidades político-econômicas de modo a alavancar sua influência na balança de poder regional e global. No Mercosul, seria possível desenvolver a cooperação para alavancar sua influência na balança de poder regional e global.

A Argentina também preconizou uma ampliação em direção a novos espaços geográficos sul-americanos. O Mercosul foi o passo inicial para a conformação da integração sul-americana e latino-americana. A constituição da

União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008 e da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) em 2011 contou com atuação propositiva do país na busca de um ambiente de paz e democracia na região. O governo argentino teve papel destacado no encaminhamento de diversas questões geopolíticas na América do Sul, a exemplo da intervenção militar da Colômbia no território equatoriano, da tentativa de ampliar as bases militares dos Estados Unidos na Colômbia, da readmissão de Cuba na Organização dos Estados Americanos (OEA), da crise secessionista na Bolívia e da suspensão do Paraguai no Mercosul e na UNASUL quando da destituição sumária de Fernando Lugo.

O protagonismo exercido pelos países da América do Sul deu-se em função do declínio da hegemonia dos Estados Unidos e sua obstinação com a segurança internacional, sobretudo após os ataques terroristas de 2001. O vácuo deixado por esse país permitiu o crescimento das relações intrarregionais, a ascensão da liderança brasileira e a expansão da presença de outros atores extrarregionais, notadamente a China, que fez do comércio o fio condutor de sua aproximação da América do Sul. Nas relações Argentina-Estados Unidos, apesar da retórica argentina reticente à potência mundial, não houve desentendimentos geopolíticos notáveis, com exceção do rechaço aos projetos dos EUA de criar uma zona de livre comércio no continente (Área de Livre Comércio das Américas – ALCA), de reativar a IV Frota e de instalar bases militares adicionais na Colômbia. As relações comerciais e a cooperação em áreas como direitos humanos foram coerentes com o histórico dos países.

As relações com os países sul-americanos avançaram em sinergia e cordialidade, mas não isentas de divergências. O prolífico relacionamento com o Brasil, seu maior aliado estratégico, foi assinalado por conflitos comerciais e pela decisão argentina de não aquiescer à candidatura brasileira ao Conselho de Segurança da ONU e ao papel de líder regional que o Brasil deseja estabelecer na América do Sul. O vínculo político e comercial com a Venezuela aumentou consideravelmente e a Argentina foi defensora voraz da adesão venezuelana ao Mercosul. No entanto, inquietava o governo argentino o crescimento da influência regional encetada por Hugo Chávez com sua diplomacia do petróleo e a formação da Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), que fazia a balança de poder sul-americana pender cada vez menos para o lado argentino.

O relacionamento com o Chile foi fortalecido pelo vigoroso aumento do comércio bilateral e dos investimentos chilenos na Argentina. A criação de mecanismos de consulta permanente e a construção de novos passos fronteiriços sinalizaram a dinâmica das relações entre os dois países. Com relação à Bolívia, a Argentina ergueu-se permanentemente contra os movimentos secessionistas bolivianos para garantir as importações de gás natural e para frear um possível

fluxo de imigrantes do vizinho ao norte. Por fim, a tradicional amizade com o Uruguai sofreu notável abalo com a construção de uma fábrica de celulose em território uruguaio, que os argentinos acreditavam poder contaminar o rio Uruguai, na fronteira entre os dois países, e afetar a população ribeirinha argentina. O caso chegou mesmo a ser levado à Corte Internacional de Justiça (CIJ) após fracasso nas negociações bilaterais.

Defesa na Era Kirchner

O legado desfavorável dos militares – vinculado às violações de direitos humanos, à deterioração econômica e à Guerra das Malvinas –, gerou um rearranjo do papel das Forças Armadas na era democrática. Nas décadas de 1980 e 1990, um consenso entre parlamentares e atores sociais estabeleceu orientações basilares para a política de defesa, assentadas em três pilares: 1) a secessão definitiva entre defesa nacional e segurança interior; 2) o afastamento das hipóteses de conflito com os países vizinhos; e 3) o controle dos governos civis na delineação da defesa nacional. Entre 1983 e 2003, a agenda de defesa alcançou resultados normativos significativos, que reajustaram a doutrina militar assentada na “segurança nacional”, mas pouco se avançou na modernização do setor e seus problemas estratégicos, sujeitos a questões de natureza política ou econômica (EISSA, 2017).

A construção de uma política de defesa autônoma esteve subordinada às mudanças sistêmicas no pós-Guerra Fria. A Argentina decidiu fazer uma separação nítida entre a Defesa Nacional e a Segurança Interna na Lei de Defesa de 1988, ao limitar o emprego das forças armadas a respostas a agressões militares externas e impedi-las de atuar na segurança doméstica. Além disso, rechaçou qualquer extensão do uso da força militar para funções apartadas da defesa, ocultas sob o signo das “novas ameaças”, que ficaram sob responsabilidade de outros organismos, mesmo após os atentados em Buenos Aires contra a embaixada israelense em 1992 e ao edifício central da comunidade judaica (Associação Mutual Israelita Argentina – AMIA), em 1994. As Forças Armadas podem participar apenas de quatro missões subsidiárias: 1) operações multilaterais da ONU; 2) operações nacionais em situações excepcionais (como catástrofes); 3) operações em apoio à comunidade nacional ou de Estados amigos; e 4) na construção de um sistema de defesa sub-regional.

Entre 2003 e 2015, os governos Kirchner expandiram consideravelmente a atenção à política de defesa. Se de 1983 a 2005 o planejamento estratégico militar fora realizado exclusivamente pelos militares, a partir de 2005 implementaram-se medidas inéditas que consumaram a subordinação das Forças Armadas às autoridades civis. A Diretiva de Organização e Funcionamento das

Forças Armadas (2006) estabeleceu uma estratégia integralmente defensiva e a dupla dimensão autônoma-cooperativa, de modo a diminuir ou suprimir o recurso aos meios militares ofensivos. A missão definida para as Forças Armadas foi a de repelir toda agressão externa militar de outro(s) Estado(s), para salvaguardar a soberania, a independência, a integridade territorial, a vida e a liberdade dos seus habitantes, portanto, uma estratégia dissuasiva de defesa.

A agenda de defesa passou por mudanças significativas a partir de 2005, em especial durante a gestão de Nilda Garré (2005-2010), quando se iniciou uma importante construção normativa que fortaleceu as instituições e redesenhou a organização do Ministério da Defesa, permitindo maior capacidade para formulação e execução da política de defesa sob controle civil. Dentre os principais logros alcançados, está a regulamentação da Lei de Defesa Nacional (Lei 23.554/de 13 de abril de 1988) e da Lei de Reestruturação das Forças Armadas (Lei 24.949/de 8 de abril de 1998). O início do Ciclo de Planejamento da Defesa Nacional (2007) viabilizou o planejamento de defesa para gerar e sustentar as capacidades militares. A Diretiva de Política de Defesa Nacional (Decreto 1714/de 10 de novembro de 2009) facilitou a dinamização dos vínculos com a comunidade acadêmica e a abordagem da defesa como política pública, simbolizada na criação da Universidade Nacional de Defesa (UNDEF), em 2014. Houve também a desmilitarização de organismos dependentes das Forças Armadas, como o Instituto Geográfico Nacional. Em 2010, foi criado o Ministério de Segurança, distinto do Ministério da Defesa, e as atualizações do Livro Branco de Defesa de 1999, nos anos de 2010 e 2015, atestaram o compromisso com a previsibilidade e a transparência da política de defesa argentina.

Conforme Anzolini, Poczynok e Zacarías (2017), os direitos humanos constituíram questão central nos governos Kirchner. Em 2004, Néstor Kirchner efetuou uma reestruturação das Forças Armadas com a mudança de toda a cúpula militar para impulsionar a revisão dos crimes perpetrados na última ditadura argentina (1976-1983), que deixou um saldo estimado de 30 mil mortos e desaparecidos. A retirada dos quadros dos ex-presidentes Jorge Rafael Videla e Reynaldo Bignone do Colégio Militar da Nação e a criação do Museu da Memória em um edifício que funcionou como centro de tortura foram símbolos da nova gestão. Em 2005, a Suprema Corte declarou inconstitucionais as leis de “Obediencia Debida” e “Punto Final” da década de 1980, que mantinham a impunidade de milhares de acusados de cometer crimes na ditadura. A reabertura de diversos processos levou a muitas condenações, como a pena de prisão perpétua ao General Videla em 2010, sob acusação de crimes contra a humanidade. Em 2015, o governo argentino desclassificou todos os documentos secretos vinculados à Guerra das Malvinas.

A defesa dos recursos naturais constitui outra preocupação incontornável das Forças Armadas argentinas, devido ao seu potencial de gerar conflitos interestatais. A revalorização dos recursos naturais estratégicos evidencia a necessidade de preservar a soberania com ênfase nos espaços geográficos concentradores destes, inclusive por meio da cooperação internacional, quando compartilhados com um ou mais Estados. Ainda que os documentos argentinos de defesa considerem a América do Sul uma zona de paz, não são descartadas ameaças de atores extrarregionais. Por essa razão, o governo recebeu com extrema preocupação a notícia da reativação da IV Frota dos Estados Unidos no Atlântico Sul, em 2008, sobretudo quando se anunciou a possibilidade de atuação em rios internos da América do Sul.

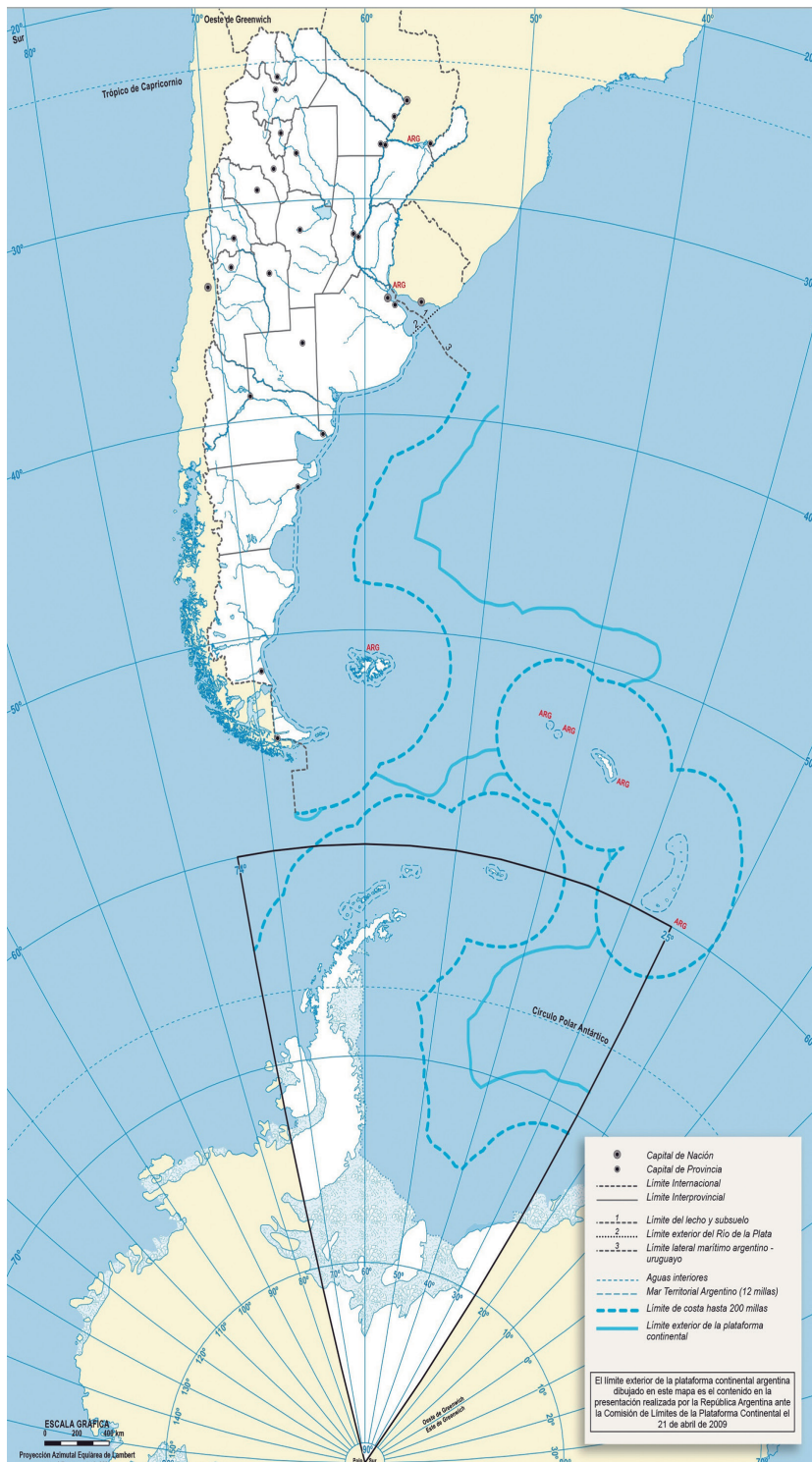
O conceito estadunidense de “áreas ingovernáveis” ou “áreas sem lei” como espaços de vulnerabilidade à segurança do continente é constantemente aludido quando se trata da Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai, no noroeste argentino, onde não por acaso se localiza o Aquífero Guarani, um dos maiores reservatórios subterrâneos de água doce no mundo. O interesse de defender o Atlântico Sul também se relaciona com a exploração dos recursos petrolíferos submarinos nas ilhas Malvinas. Na defesa dos recursos naturais, as Forças Armadas argentinas participam do monitoramento ambiental e da assistência em emergências e em tarefas científicas, além de contribuir na detenção de embarcações não autorizadas. Iniciativas como a Pampa Azul (2014), permitem um conhecimento pormenorizado dos recursos marítimos em sua plataforma continental, de modo a identificar as violações contra sua jurisdição marítima. Além disso, o país vem desenvolvendo um sistema aéreo não tripulado de 2ª e 3ª geração para otimizar o controle das fronteiras e de seus recursos naturais.

No que se refere às Ilhas Malvinas, Geórgia do Sul e Sandwich do Sul e seus espaços marítimos circundantes, todos os governos argentinos desde 1983 consideram sua recuperação e sua integração territorial por vias pacíficas um objetivo indeclinável de sua política externa. Desde o início do kirchnerismo, a questão das Malvinas foi objeto de constantes reclamações em diversos fóruns internacionais, com forte respaldo dos países sul-americanos, impelindo a Grã-Bretanha a cumprir as determinações da ONU para a retomada das negociações entre os países para uma solução definitiva e o fim do anacronismo representado pelo enclave colonial. Diante da reiterada recusa britânica, a Argentina tomou medidas concretas, como a suspensão de voos charter às ilhas desde o continente e a proibição de atividades pesqueiras e petrolíferas a empresas que operam sob a legislação britânica nas ilhas. As tensões entre os dois governos aumentaram em 2010, quando a Grã-Bretanha iniciou a exploração de petróleo em águas próximas às ilhas. No mesmo ano, os países-membros da Unasul comprometeram-se a adotar em suas legislações internas todas as medidas para impedir o ingresso em seus portos de navios com bandeira britânica que

se dirigem às Malvinas. O apoio permanente que a Argentina recebe dos países da região revela o desafio da manutenção da América do Sul como zona de paz.

A Antártida, em razão de sua proximidade geográfica com a Argentina, é historicamente relevante nas ponderações geopolíticas do país. O Estado argentino tem presença ininterrupta no continente antártico desde 1904, quando estabeleceu sua primeira estação permanente. Os governos argentinos concebem o território da região austral como uma continuidade de seu país e, portanto, reivindicam-no continuamente, como no mapa oficial da República Argentina, composto por uma representação bicontinental, e na presença de mais de 200 moradores argentinos, inclusive famílias, vivendo na Antártida. A realização de pesquisas científicas na região é desempenhada nas 13 estações argentinas no continente (seis permanentes e sete temporárias), por meio do Instituto Antártico Argentino (IAA), criado em 1951. A possibilidade de controvérsias em razão de divergências sobre as reivindicações territoriais pelos países signatários do Tratado da Antártida de 1959 impele a Argentina a reforçar seu poder militar na Área Naval Austral, de modo a preservar sua projeção à Antártida e as passagens bioceânicas entre os continentes (ARGENTINA, 2015).

Figura 1: Argentina bicontinental



Fonte: Instituto Geográfico Nacional – República Argentina. Disponível em <http://www.ign.gov.ar/images/MapasWeb/ArgentinaBicontinental/ARG-BICO-COPLA_A4_2016.jpg>.

Figura 2: Ilhas Malvinas



Fonte: Instituto Geográfico Nacional – República Argentina. Disponível em: <<http://www.ign.gov.ar/images/MapasWeb/TIERRA-DEL-FUEGO/MALVINAS-FIS-POL-WEB.jpg>>.

De acordo com Battagliano (2013), um processo de recuperação das capacidades militares também foi lançado, avlancando o trabalho em torno de ciência, tecnologia e produção para a Defesa, comprometida com as privatizações no governo Menem. Foram recuperados a Fábrica de Aviões de Córdoba – que voltou a exportar depois de quase duas décadas –, a empresa TANDANOR e o estaleiro Amirante Storni, além dos estímulos às fabricações militares e ao Complexo Industrial Naval Argentino (CINAR). Na área de inteligência militar, foi reativado o sistema logístico da defesa, com iniciativas para melhorar a infraestrutura, o abastecimento, a manutenção de insumos e a obtenção de armamentos. Outros avanços significativos se deram com o lançamento do Satélite de Aplicação Científica-D (SAC-D) “Aquarius” e do satélite AR-SAT e com os projetos Gaucho e Hornero, a modernização de fuzis automáticos leves (FAL) e dos tanques argentinos medianos (TAM), a incorporação de radares 3D, a modernização de submarinos e a reconstrução do navio Almirante Irizar.

No âmbito regional, a derrogação das hipóteses de conflito com os países sul-americanos introduziu uma modificação estrutural na política de defesa argentina, com um modelo defensivo e de suas dimensões autônoma e cooperativa. No marco da dimensão cooperativa, a prioridade à América do Sul na inserção internacional do país ocorre em simbiose com a tarefa subsidiária das Forças Armadas de contribuir na construção de um sistema de defesa subregional. O ambiente de paz e cooperação na região nas décadas anteriores, com a declaração da América do Sul como zona livre de armas nucleares, da criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABAAC) e da Força de Paz Combinada “Cruz del Sur” entre Argentina e Chile permitiu a definição de políticas comuns sobre defesa regional no seio da UNASUL, consubstanciada na formação do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008, com a criação de um sistema de segurança regional e cooperação em defesa. A agenda conjunta possibilitou avanços significativos, como a criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa (2010) e da Escola Sul-americana de Defesa (ESUDE) em 2014. A Argentina, que tem longa trajetória de contribuições na política de segurança regional, a exemplo de sua proposta para a criação da Associação Latinoamericana de Centros de Treinamento para Operações de Paz (ALCOPAZ), defende o fortalecimento da cooperação e da coordenação em defesa na região, que em pouco tempo resultou em avanços como a participação coordenada de países sul-americanos em missões de paz da ONU e no projeto de construção de aviões de treinamento UNASUR I.

Apesar dos notáveis avanços, as transformações normativas e organizacionais na política de defesa argentina não foram acompanhadas por mudanças significativas em suas Forças Armadas em matéria de reestruturação, aquisição e modernização de materiais. Isso se deve à inadequação do orçamento da Defesa para o desenvolvimento das capacidades militares. Não obstante o aumento orçamentário – em termos absolutos – de 2003 a 2015, o percentual destinado aos investimentos militares foi bastante reduzido, impossibilitando a constituição de um instrumento de operações satisfatório. O orçamento de defesa argentino desde a redemocratização é um dos menores da região e os gastos com pessoal representam 80% do total, enquanto apenas 20% são destinados a funcionamento, manutenção e aquisição das Forças Armadas. A incompatibilidade orçamentária restringe a participação dos militares argentinos em exercícios conjuntos com outros Estados, como ocorreu no cancelamento da participação do país na Operação Crucex 2013 e no exercício Ibsamar III, limitando a possibilidade de trocar informações e aperfeiçoar suas missões militares. A obsolescência e a degradação material minam a capacidade operativa do país e comprometem a estratégia de defesa preconizada nos documentos. Episódios como o embargo da Fragata Libertad na República de Gana em 2012; o afundamento do navio Santíssima Trinidad, em 2013; e o desaparecimento

do submarino ARA San Juan, em 2017 evidenciam as vulnerabilidades das operações defensivas do país.

Em síntese, o legado deixado pelos governos Kirchner nas estratégias geopolítica e de defesa é positivo. A agenda de avanços na política de defesa – com o fortalecimento dos governos civis, o importante arcabouço normativo e o avanço da integração com os países sul-americanos – não pode ser desprezada, assim como a busca de uma inserção internacional autônoma e propositiva. Certamente, fazem-se necessários ajustes e atualizações em suas políticas, mas a evolução alcançada servirá de parâmetro para uma Argentina dotada de maior capacidade de poder geopolítico em âmbito regional e mundial nas próximas décadas.

Referências bibliográficas:

ANZELINI, L.; POCZYNOK, I.; ZACARÍAS DE TULLIO, E. *Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015)*, Buenos Aires: UMET, 2017, (Serie de Documentos de Trabajo 4).

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. *Libro Blanco de la Defensa 2015*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa, 2015.

BANDEIRA, M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul: da Tríplice Aliança ao Mercosul, 1870-2001*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

BATTAGLINO, J. Auge, caída y retorno de la defensa en Argentina, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Ciudad de México, v. 13, n. 1, p. 32-39, 2013.

COSTA, W.M. *Geografía Política e Geopolítica: Discursos sobre o Território e o Poder*. São Paulo: Edusp, 2013.

EISSA, G. S. Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico. *Relaciones Internacionales*, La Plata n. 50, p. 246-265, 2017.

GUGLIALMELLI, J. E. *Geopolítica del cono sur*. Buenos Aires, El Cid, 1983.

RAPOPORT, M.; SPIGUEL, C. *Política exterior Argentina: poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.

Estado, empresas e integração regional: políticas de incentivo à internacionalização de empresas na Argentina e no Brasil

Aline Oliveira Silva

Resumo: Brasil e Argentina constituem conjuntamente o motor central para a integração regional sul-americana, seja por sua constituição histórica, considerada como a dinâmica bilateral mais antiga do subcontinente, ou por seu papel como dinamizador econômico e regional do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Desse modo, sua análise é essencial para compreendermos os rumos atuais da geografia política sul-americana. Este artigo analisa a relação argentino-brasileira como parte do processo de internacionalização desses territórios nacionais, buscando compreender como Estados e empresas interatuam na conformação da dinâmica territorial bilateral. Para isso, estudamos os incentivos governamentais para a internacionalização das empresas argentinas e brasileiras e seus impactos na ampliação dos espaços de acumulação desses agentes do Brasil para a Argentina e da Argentina para o Brasil. Privilegiamos para a análise três diferentes momentos: a aproximação argentino-brasileira da década de 1980 e a primeira (1990-2002) e segunda (2003-2014) fases do Mercosul.

Palavras-chave: Brasil; Argentina; Política externa; Integração regional; Internacionalização de empresas.

Introdução

Brasil e Argentina constituem conjuntamente a relação bilateral mais antiga da América Latina, tendo suas origens nas disputas territoriais de Portugal e Espanha pelo domínio e controle da bacia do Prata (HEREDIA, 1996). Como herança do período colonial perdurou, por pelo menos dois séculos, um desequilíbrio estrutural e conjuntural com alternância entre rivalidade e cooperação, superado apenas ao final dos anos 1970 (CANDEAS, 2015).

Um possível caminho de análise da relação Argentina e Brasil é considerá-la a partir do processo de internacionalização desses territórios nacionais, compreendendo, conforme proposto por Milton Santos (2009), que a atualidade do espaço é formada por momentos passados que estão cristalizados em ações e objetos geográficos. Desse modo, em concordância com Mónica Arroyo (2015, p. 16), entendemos que

Para pensar a América Latina na aurora do século XXI propomos considerar os territórios nacionais não como substratos materiais vazios e inertes, mas como âmbitos usados por múltiplos agentes com diferente força e poder, com distinta capacidade de usufruir e controlar sua base técnica assim como de definir e regulamentar sua base normativa e política. Trata-se de âmbitos com relações de cooperação e conflito em permanente redefinição.

É a partir das formações socioespaciais argentina e brasileira que se revelam tanto os agentes como as bases técnicas e normativas que constituem a dinâmica territorial bilateral. Desse modo, considerarmos que o internacional está historicamente sendo mediado pelo nacional, representado principalmente na figura dos Estados nacionais. As ações tomadas por esses agentes são centrais para produção, uso e controle das bases técnicas e normativas do território nacional e de sua internacionalização, pois é a partir dele que se estabelecem as relações ora de cooperação, ora de conflito entre Estado × Estado, Estado × agentes interestatais; Estado × mercado e Estado × empresas.

Ao longo do processo de mundialização do capital, os Estados nacionais vêm perdendo hegemonia como os únicos possuidores da produção de normas jurídicas que afetam e produzem territórios; ao seu lado emergem corporações e instituições civis não estatais (ANTAS JUNIOR. 2001). Conforme esclarece Ricardo Mendes Antas Junior (2003, p. 79),

a emergência das técnicas que propiciam a simultaneidade tem trazido normas jurídicas exógenas e rígidas que impõem, aos vários lugares onde a ordem global se instala a solidariedade organizacional fundada na informação fria e insensível, organizando territórios conforme os objetivos das corporações e instituições internacionais.

Uma das três dimensões clássicas de internacionalização do capital que as empresas realizam são os investimentos produtivos (fluxos de dinheiro para o investimento) rumo a terceiros mercados (ARROYO, 2001). Entretanto, esses investimentos não se realizam de forma isolada, mas estão em íntima relação com o papel que cumpre cada formação socioespacial na divisão internacional do trabalho e no sistema internacional; por conseguinte, a ação dos empresários

no exterior é expressão do processo de internacionalização dos seus territórios nacionais de origem.

Podemos verificar, para além dos tradicionais movimentos de internacionalização praticados pelas empresas inglesas e estadunidenses no século XIX, um pioneiro movimento de empresas argentinas com destino ao Brasil e aos demais países da região. Movimentação possível de se realizar graças à intensa articulação que os grupos econômicos possuíam com as atividades de inserção da Argentina na economia mundial e devido a outros fatores, como a capacidade de estabelecer no interior da formação socioespacial as bases econômicas para suportar oscilações do mercado e a aquisição de *know-how* necessário no âmbito das atividades produtivas que realizavam, que as levaram a obter grande participação e prestígio externo, a exemplo dos grupos Bunge y Born, Alpargatas e Siam di Tella¹ (KOSACOFF; RAMOS, 2010; SORAIREs, 2015).

As empresas são atores historicamente participantes da dinâmica territorial argentino-brasileira, tendo em um ou outro país o principal destino para ampliação de seus espaços de acumulação. Elas refletem as dinâmicas político-econômicas que vão se desenvolvendo internamente em cada um desses países e os consequentes desdobramentos desses processos na configuração das bases técnicas e normativas que constituem a dinâmica territorial bilateral (OLIVEIRA SILVA, 2017).

O processo de globalização, considerado por Milton Santos (2008a) como a consolidação de um estágio supremo da internacionalização dos territórios, tem – dentre outras – as seguintes características: a) multinacionalização sem precedentes das firmas e internacionalização da produção e do produto em combinação de escalas até então inimagináveis; e b) configuração de novos papéis ao Estado nacional a partir da transformação dos territórios nacionais em espaços nacionais da economia internacional (SANTOS, 2008b), ao disponibilizarem tanto suas bases técnicas como normativas a serviço de um mercado global.

Desse modo, dentre o conjunto normativo organizado a partir da aplicação de políticas neoliberais pelos Estados argentino e brasileiro, especialmente nos anos 1990, destaca-se a elaboração de políticas governamentais de incentivo tanto para a atração como para a internacionalização das empresas nacionais e, finalmente, a conformação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), bloco econômico que eleva a relação bilateral entre Brasil e Argentina a novo patamar de integração.

1 É importante mencionarmos que essas empresas também realizaram investimentos no Brasil e em outros países devido à obrigatoriedade de adaptação a esses destinos, a exemplo da necessidade de driblarem barreiras alfandegárias ou marcos regulatórios específicos (KOSACOFF; RAMOS, 2010; SORAIREs, 2015).

Neste artigo, examinaremos a relação entre os Estados nacionais argentino e brasileiro e a influência da política externa na criação de normativas para a internacionalização das empresas nacionais de um país ao outro em três diferentes momentos: a aproximação argentino-brasileira da década de 1980 e as denominadas por Arroyo (2010) primeira (1990-2002) e segunda (2003-2014) fases do Mercosul.

A relação bilateral sob a reabertura democrática dos anos 1980: o PICE/PICAB e a criação do Estatuto de Empresas Binacionais

A partir do final dos anos 1970, Brasil e Argentina vivenciam uma nova fase em sua relação bilateral, possível graças à superação das disputas pela hegemonia regional e à resolução dos temas sensíveis ligados ao uso dos recursos hídricos e nucleares (MELLO, 1996). Os primeiros acordos de cooperação bilateral, provenientes do período militar, foram reafirmados e ampliados no contexto da redemocratização, conforme expõe Candeas (2015, p. 3, grifo nosso),

até os anos 1970, as variações conjunturais político-estratégicas e econômicas eram bruscas e beiravam ao conflito e à ruptura; na década de 1980, passa-se da cooperação à integração, com uma agenda cada vez mais complexa e abrangente. As variações têm impacto mais reduzido na estrutura da relação. **Desde os anos 1980, a relação Brasil-Argentina se inscreve na categoria de política de Estado (e não “de governo”)**, integrando os interesses nacionais permanentes dos dois lados. Quaisquer que sejam as opções político-ideológicas das elites dirigentes de ambos os países, em contraste com as rupturas que possam haver entre os grupos que cheguem ao poder em outros campos dos programas de governo, a integração regional tem-se mantido como elemento de continuidade. Isso confere à relação bilateral um perfil estrutural – apesar das dificuldades conjunturais.

A aproximação levada a cabo entre os governos de Raúl Alfonsín e José Sarney com a assinatura da Ata de Iguazu, em 1985, foi seguida de um processo de intensa cooperação bilateral, evidenciado a partir da elaboração da Ata para a Integração Argentino-Brasileira (1986) e de mais de 24 protocolos que configurariam o Programa de Integração e Cooperação Econômica e o Programa de Integração e Cooperação Econômica entre o Brasil e a Argentina (PICE/Picab).

São eixos centrais organizados pelo Pice/Picab (BANDEIRA, 2010):

- a) o comércio exterior – com elaboração de listas de produtos para tratamento privilegiado quanto à exclusão de alíquotas alfandegárias, ao estabelecimento de preferência da aquisição brasileira de trigo

- argentino, à construção de um rol de produtos de gênero alimentício para complementariedade de comércio e à expansão comercial com renegociação do acordo de alcance parcial nº 91 estabelecido via Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), ex-Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc);
- b) o estabelecimento de protocolo para produzir um mecanismo voltado à criação de empresas binacionais;
 - c) a constituição de fundos de investimento para atuação do Brasil na exploração de petróleo na Argentina, bem como preferência de aquisição de gás natural argentino por parte do Brasil;
 - d) a criação do Centro Brasileiro-Argentino de Biotecnologia e do Centro Brasil-Argentina de Altos Estudos Econômicos.

O Estatuto das Empresas Binacionais argentino-brasileiras, criado em 1990, pode ser apontado como um dos primeiros mecanismos elaborados a nível bilateral voltado a agentes econômicos. O Estatuto concedia “dupla-nacionalidade” àquelas empresas que possuíssem ao menos 80% de seu capital social de origem na Argentina ou no Brasil e outro mínimo de 30% dessa fatia no outro país. Com referência ao Estatuto, Cozzi (1999, p. 1, tradução nossa) analisa:

um estatuto aplicável às empresas binacionais como um mecanismo de estímulo para a sua constituição, entendendo-se que deste modo se outorgava um marco concreto para assegurar a integração e a cooperação entre empresas públicas e privadas dos dois países. Este instrumento é um primeiro avanço à ideia de um mercado comum, indo além da formação de uma zona de livre comércio ou união aduaneira.²

A partir do mecanismo foram criadas algumas iniciativas de binacionalização com uso da estratégia de *joint venture* – formato incentivado pela normativa –, nas quais destacam-se as parcerias da empresa Klabin, do Brasil, com a Celulosa Argentina; da brasileira Gerdau com a Sipar Aceros; da Agrale com a argentina Deutz; e das companhias Bagó, Industrias Metalúrgicas Pescarmona (IMPISA) e Adecoagro, da Argentina, com empresas brasileiras. Todavia, mesmo com a formação dessas parcerias, a normativa não surtiu o efeito esperado e muitas delas acabaram com a aquisição do capital de uma

2 “Un estatuto aplicable a las empresas binacionales como un mecanismo de estímulo para la constitución de las mismas, entendiéndose que de ese modo se otorgaba un marco concreto de aseguramiento de la integración y cooperación entre empresas públicas y privadas de los dos países. Este instrumento es un primer avance hacia la idea de un mercado común y no tan sólo una zona de libre comercio o una unión aduanera.”

parte pelo da outra ou com o rompimento dos contratos, sobretudo após a crise argentina de 2001.

A relação bilateral sob a hegemonia neoliberal dos anos 1990: a criação de novos espaços de acumulação para empresas nacionais

O contexto de crise econômica latino-americana na década de 1980, chamada de Década Perdida, destruiu as bases das políticas desenvolvimentistas de substituição de importações, que ainda perduravam no Brasil e que tentavam se consolidar na Argentina com o governo de Alfonsín (FLEURY; FLEURY, 2012). Desse modo, ambos países adotaram de forma definitiva – embora com diferentes intensidades – o receituário neoliberal imposto pelo Consenso de Washington.

A criação do Mercosul, –a partir da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, pelos governos de Carlos Menem e Fernando Collor de Mello, além das administrações de Paraguai e Uruguai – é, segundo Ferrer (2000), um sinal de que as lógicas políticas produzidas anteriormente na relação bilateral foram substituídas pelas lógicas econômicas e financeiras da globalização e do neoliberalismo. Assim, a proliferação de blocos econômicos regionais no período – Mercosul, União Europeia, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta, do inglês North American Free Trade Agreement), Comunidade do Caribe (Caricom) etc. – é parte de um contexto de reorganização do papel dos Estados nacionais para atender aos imperativos da globalização. Conforme corrobora Arroyo (1997, p. 50),

A maior harmonização das normas institucionais e das políticas entre os países, de forma a facilitar os fluxos comerciais e financeiros, transformou-se em um requisito indispensável para a integração ao mercado mundial. Todavia, essas expressões de nível normativo e institucionais são parciais, uma vez que canalizam, dirimem e regulamentam apenas umas das dimensões desta problemática. Tanto as forças políticas como as sociais e, mais particularmente, as econômicas contam ainda com outros mecanismos e meios para expressar e incentivar seus interesses.

De acordo com Arroyo (1997), dois aspectos chamam a atenção nas políticas de regionalismo sul-americanas sob o paradigma neoliberal: 1) a crescente abertura dos regimes de regulação para o ingresso de capital estrangeiro, consoante a harmonização das políticas macroeconômicas para instalação conjunta destas empresas; e 2) a construção de condições especiais para que as empresas nacionais possam internacionalizar-se no âmbito dos acordos de integração.

Na Argentina a adoção do Plan de Convertibilidad e de demais políticas de dolarização econômica adotadas no governo Menem modificaram as regras

do jogo em que vinham competindo as empresas argentinas (SORAIRES, 2015). Ao lado do forte ingresso de capitais internacionais, sobretudo na aquisição de empresas públicas, são consolidados os grandes conglomerados empresariais internos, que se especializaram nos setores mais dinâmicos da economia nacional, enquanto as pequenas e médias empresas que se destacavam no país entram em declínio (KOSACOFF; RAMOS, 2010).

A ampla participação de grupos argentinos no contexto mundial, nesse momento, tem, além de aproveitamento das vantagens de mercado, íntima relação com a inserção da Argentina no Mercosul. Nas palavras de Soraires (2015, p. 51, tradução nossa),

Os países limítrofes foram os principais destinos dos investimentos, favorecidos pelo surgimento do Mercosul, com o qual se continuou a tendência das ondas anteriores. A única diferença radica no fato de que nas etapas anteriores os investimentos se voltavam aos países de menor desenvolvimento, enquanto que nesta nova etapa o Brasil tornou-se o principal destino [das empresas argentinas].³

Impacto semelhante ou ainda maior teve o Mercosul para as empresas brasileiras, bloco que, segundo Fleury e Fleury (2012), traz ao empresário brasileiro mentalidade global por meio da oportunidade de experimentação do mercado internacional no contexto regional. Esse argumento vai ao encontro do proposto por Arroyo (1997; 2010) ao analisar a oportunidade que as empresas argentinas e brasileiras possuem nessa nova fase da economia-mundo. Segundo a autora, as empresas incorporam e internalizam em suas normas o externo e se aproveitam da flexibilidade normativa dos Estados nacionais, formando blocos regionais, para impulsar sua presença internacional. São, portanto, realizadas no campo empresarial relações contratuais além das fronteiras, associações empresariais como fusões, *joint ventures* etc.

Conforme Cavusgil, Knight e Riesenberger (2010, p. 181), “a internacionalização com países vizinhos e familiares também provê a empresa com as habilidades e a confiança para negociar com os mercados fora do bloco”; dessa forma, o Mercosul também se constitui como oportunidade para “experimentação” internacional das empresas argentinas e brasileiras. De acordo com documento da Confederação Nacional da Indústria – CNI (2010) –, o ciclo de investimentos externos brasileiros se caracteriza, nos anos 1990, por uma internacionalização conectada com a dinâmica dos processos de regionalização.

3 “Los países limítrofes fueron el principal destino de las inversiones, favorecidos por el surgimiento del MERCOSUR, con lo cual se continuó con la tendencia de las olas anteriores. La única diferencia radicó en que en las etapas anteriores las inversiones se radicaban en países de menor desarrollo relativo, mientras que en este caso Brasil fue el principal destinatario.”

Como anteriormente considerado, o governo brasileiro também adota, embora com menor intensidade que a Argentina, políticas neoliberais de desregulação da economia, com claro abandono da política industrial. Costumava-se dizer nos bastidores do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), segundo Fleury e Fleury (2010), que a melhor política industrial é a não política industrial. Assim, Sposito e Santos (2012) salientam que houve, no plano das indústrias, intenso processo de reestruturação patrimonial, mediante transferência de empresas produtoras de consumos duráveis, bens de capital e bens não duráveis ao capital estrangeiro. Nas palavras dos autores (SPOSITO; SANTOS, 2012, p. 236-237),

O avanço da economia brasileira, em função da abertura econômica indiscriminada, da maior facilidade às importações e da maior entrada de empresas estrangeiras, culminou numa elevação significativa do setor externo na economia, envolvendo as trocas comerciais e os fluxos de investimento externo direto. Diante disto as empresas brasileiras adotaram uma estratégia de inserção internacional mais agressiva.

As ações das empresas para se instalarem no exterior com diferentes tipos de investimento produtivo do tipo IED – filiais/subsidiárias – foram incentivadas, defende a CNI (2010), graças à apreciação cambial com a implementação do Plano Real, de 1994. Esse quadro, porém, em pouco tempo se desfaz, e há forte retomada por parte do empresariado das estratégias de exportações, facilitadas pela desvalorização da moeda brasileira em 1998. Essa ação brasileira teve forte impacto para a economia argentina, contribuindo, embora não como único fator, para aprofundar o contexto de desequilíbrio econômico que levariam o país ao *default* em 2001.

A partir desse momento as trajetórias da internacionalização das empresas argentinas e brasileiras se distanciam. A crise argentina de 2001, ao mesmo tempo que atinge negativamente boa parte do empresariado argentino que se consolidava no exterior, oferece ao empresariado brasileiro, em parte beneficiado pela reconversão de suas estratégias com a desvalorização do real em 1998, a oportunidade de expandir ou mesmo iniciar seus investimentos externos na Argentina (GOMES, 2011; SPOSITO; SANTOS, 2012).

A relação bilateral sob o contexto neodesenvolvimentista: a política externa como incentivo à internacionalização das empresas

A crise econômica, política e social pela qual passou a Argentina em 2001 instaurou internamente um debate sobre os vínculos da política externa do país e de suas alianças. Isso porque todos os grandes “parceiros” comerciais do país – Estados Unidos, Espanha e Itália – pareciam lhe “virar as costas” nessa delicada

conjuntura para proteger seus interesses, suas empresas e seus investimentos privados.

O Brasil, dessa maneira, ganha destaque como parceiro fiel, não só no plano “ideário” da política externa, mas também a partir das ações tomadas pelo país, que, em vez de rechaçar a Argentina, buscavam contornar a crise com os auxílios político, econômico e diplomático. As empresas brasileiras, ao contrário de todos os capitais externos que fugiam do país, aproveitaram o momento para ampliar seus investimentos e suas parcerias (CANDEAS, 2005).

Desse modo, as posses de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e de Néstor Kirchner (2003-2007) na Argentina foram fundamentais para estabelecer novo vínculo na relação bilateral, isso porque no âmbito interno de cada país alterou-se, embora com diferentes intensidades, a forma como se pensava política externa.

Para o caso da diplomacia brasileira, o que se verificou não foi uma ruptura quanto aos principais temas da agenda de política externa pensados na gestão anterior de FHC, mas uma diferente postura de ação e posicionamento na arena internacional, com a aplicação de um modelo de moderação e pragmatismo coerente com as linhas de trabalho que já existiam no Itamaraty, pautadas no multilateralismo e na autonomia a partir da ênfase na cooperação Sul-Sul e na região sul-americana (OLIVEIRA, 2012; VADELL, 2010).

Na Argentina, tanto o governo transitório de Eduardo Duhalde (2002-2003) quanto, principalmente, o de Kirchner significaram uma alteração profunda na condução da política externa,⁴ a partir do rompimento total com a política neoliberal da década de 1990 e começo dos 2000 e com o realismo periférico.

Assim, configura-se uma corrente heterodoxa com dois vieses: 1) pragmático, com relação à construção do desenvolvimento argentino após os períodos de instabilidade política e crise econômica; e 2) progressista, tendo como núcleo uma aliança estratégica com o Brasil, buscando a partir dele maior possibilidade de inserção no sistema internacional multilateral. Como observa Oliveira (2012, p. 111),

a mudança na política externa argentina a partir de 2003 se deu pela consciência de que deveria existir um câmbio de uma perspectiva liberal para uma desenvolvimentista, pautada pela aproximação com a região sul-americana; isso tudo fundamentado pelo modelo trazido pelo kirchnerismo,

4 Cabe aclarar que, ao contrário da diplomacia brasileira, que possui um Itamaraty consolidado e atuante “na formação de uma escola diplomática”, a diplomacia argentina tem forte atrelamento à postura central do governo federal vigente (VADELL, 2010).

a partir do PJ.⁵ O eixo latino-americano se fazia também importante para o governo Kirchner, até mais importante que no governo Lula.

Em visita de Estado realizada pelo presidente brasileiro à Argentina, é assinado conjuntamente o Consenso de Buenos Aires (2003). Tal documento apresentou a cooperação como forma de garantir a todos os cidadãos o pleno usufruto de seus direitos e liberdades fundamentais com desenvolvimento e justiça social, na articulação de uma agenda diplomática que agrega à pauta comercial, anteriormente desenvolvida, temas voltados aos direitos humanos, à educação, à saúde, à cultura e à cooperação técnica (CONSENSO..., 2004). Resultam dessa agenda bilateral aproximadamente 45 acordos, memorandos, convênios, protocolos e atos institucionais, que foram expandidos pelos governos sucessores de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) no Brasil e Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 e 2012-2015) na Argentina (OLIVEIRA SILVA, 2015).

Foi fundamental para o crescimento recente do processo de internacionalização de empresas brasileiras na Argentina e nos demais países da região o fomento advindo do governo durante os mandatos de Lula (2003-2006 e 2007-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), no qual se destacam as políticas de empréstimos e capitalização realizadas no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) e a ênfase em uma política externa “ativa e altiva”, na qual as relações Sul-Sul tornam-se centrais (SILVA, D. P. R., 2010).

Na esfera do BNDES altera-se substancialmente a forma de realização dos fomentos, empréstimos e financiamentos às empresas; como podemos verificar nas palavras de Guido Mantega (2005, p. 7), presidente da instituição à época,

fica claro por que o BNDES desempenha um papel central no atual ciclo de desenvolvimento do Brasil. Em primeiro lugar, devido à sua fonte de recursos, é capaz de oferecer um funding adequado para operações de longo prazo. Em segundo lugar, é capaz de oferecer financiamento a uma taxa de juro mais favorável, viabilizando projetos que, apesar de proporcionarem um alto retorno para a economia como um todo, não seriam realizados somente com base na comparação entre a sua taxa interna de retorno e as taxas de juro de mercado. Por fim, como principal banco público de financiamento de longo prazo, o BNDES é a instituição com maior conhecimento e capacidade para promover a coordenação de investimentos privados de alta sinergia entre si e com grandes benefícios para toda a economia.

O autor também esclarece, no texto publicado na *Revista do BNDES* (MANTEGA, 2005), as principais frentes de atuação do banco para

5 Partido Justicialista.

fomentar investimentos externos: 1) investimentos em infraestrutura; 2) investimentos em máquinas e equipamentos; 3) promoção de exportações; 4) política industrial e tecnológica; 5) investimentos sociais; 6) apoio às micro, pequenas e médias empresas; 7) incentivo ao desenvolvimento regional e integração nacional; 8) desenvolvimento do mercado de capitais; 9) fortalecimento e internacionalização das empresas brasileiras; e 10) integração sul-americana. Dentre as ações tomadas pelo banco de desenvolvimento, destacam-se,

- BNDES Exim: programa criado para oferecer linhas de crédito para exportação de bens e serviços do Brasil que permitam o investimento em obras de infraestrutura (hidroelétricas, gasodutos, ferrovias etc.) em outros países da América do Sul, a fim de criar dinamismo regional. Dessa forma, podemos ressaltar os investimentos realizados na Argentina, como as obras de construção e ampliação de um gasoduto realizado pela Odebrecht e pela Confab (com financiamento aproximado de 1,9 bilhões de dólares), a construção do aqueduto do Chaco, em um investimento de US\$ 180 milhões – com participação das empresas Construtora Norberto Odebrecht (CNO), Techint, OAS e Isolux –, e a exportação de aeronaves *E-190* fabricadas pela Embraer para a empresa estatal Aerolíneas Argentinas e sua irmã Austral (adquiridas em operação de US\$ 646 milhões).
- BNDESPar: programa concebido para ir além de empréstimos, caracterizando-se pela ação de participação acionária da instituição, visando a capitalização de empreendimentos controlados por grupos privados, por meio da compra de ações das empresas. Dentre suas atuações de maior destaque está o auxílio à JBS (detentora da marca Friboi) para a aquisição da Swift Argentina, com o apoio do BNDES, em uma operação da ordem de US\$ 200 milhões.

Além do fomento à internacionalização de grandes empresas brasileiras, verificamos no campo de atuação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) importante intervenção estatal para ajudar as operações de firmas de pequeno e médio porte no exterior, por meio da implementação de iniciativas e políticas organizadas em torno de diversas agências de incentivo, como a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil).

Ochoa (2010) considera que o fluxo de internacionalização de empresas argentinas neste início de século decorre unicamente da vontade dos empresários locais, pela inexistência de políticas estatais de fomento à internacionalização.

Todavia, em entrevista realizada com Agustín Crivelli (2016),⁶ observamos que, no penúltimo ano da primeira gestão de Cristina Kirchner (2010) ocorreu uma reestruturação da forma como se pensava a política para internacionalização de empresas no âmbito do governo nacional.

A antiga instituição de fomento, denominada Fundación ProsperAr, criada em 2003, foi incorporada ao Ministério de Relaciones Exteriores y Culto para compor a recém-criada Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial. Segundo o entrevistado, a ação tomada pelo governo argentino, sob forte influência do “modelo brasileiro”, buscou desenvolver no seio da política externa uma lógica econômica de incentivo à internacionalização e ao comércio exterior das empresas argentinas, especialmente as pequenas e médias, procurando descentralizar as operações da Cidade Autónoma de Buenos Aires (Caba) e da Gran Buenos Aires (GBA) com o propósito de levar a “*Cancillería al interior del país*”.

Dentre os projetos levados a cabo pela chancelaria argentina naquele momento, destaca-se a criação da DPIP e do Banco de Proyectos de Inversiones Productiva (Bapip), cunhado com o objetivo de auxiliar empresários a desenvolver planos simples de investimentos no exterior para depois serem apresentados aos postos estabelecidos em cada embaixada argentina, efetivando seu ingresso nos programas de financiamento específicos dos destinos selecionados.

Ainda de acordo com Crivelli (2016), os principais destinos para investimentos argentinos via projetos do Bapip eram na América Latina, sobretudo pela importância da “similaridade”, sendo o Brasil o principal local de interesse dos pequenos e médios produtores – que almejavam maiores oportunidades de exportação –, mas também dos microempreendedores das empresas *startups*.

Considerações finais

Neste trabalho pudemos observar as empresas como agentes fundamentais para a compreensão histórica da dinâmica territorial argentino-brasileira. Compreendemos que a atuação desses agentes não se realiza de forma isolada, mas em importante articulação com as políticas produzidas no âmbito de seus Estados nacionais de origem, seja na dimensão macroeconômica ou de política externa. Graças a isso, Brasil e Argentina configuram-se como destinos preferencias para as empresas brasileiras ou argentinas iniciarem suas operações

6 Diretor da Dirección de Proyectos de Inversión e Internacionalización Productiva (DPIP), ligada ao Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto da República Argentina (na gestão Cristina Fernández de Kirchner, 2011-2015). Entrevista concedida em novembro de 2016, na cidade de Buenos Aires, Argentina.

de internacionalização e, como resultado dessa dinâmica, reforça-se o processo econômico e político de integração regional.

Referência bibliográfica

ANTAS JUNIOR, R. M. *Espaço geográfico: fonte material e não formal do direito*. 2001. 238f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. A norma e a técnica como elementos constitutivos do espaço geográfico: considerações sobre o ressurgimento do pluralismo jurídico. In: SOUZA, M. A. *Território brasileiro: usos e abuso*. Campinas: Territorial, 2003. p. 77-92.

ARROYO, M. *Mercosul além da integração comercial: as estratégias empresariais argentinas e brasileiras*. 1997. 170 f. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

_____. *Território brasileiro e mercado externo: uma leitura do Brasil na virada do século XX*. 2001. 249 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

_____. Mercosul: redefinição do pacto territorial vinte anos depois. In: ARROYO, M.; ZUSMAN, P. (Orgs.). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010. p. 59-80.

_____. América Latina na aurora do século XXI: por uma busca de consensos ativos. *Ciência Geográfica*, Bauru, v. 19, n. 1, p. 16-23, jan.-dez. 2015.

BANDEIRA, L. A. M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul – Da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CANDEAS, A. W. Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 1, p. 178-213, 2005.

_____. As relações entre Brasil e Argentina: futebol, preconceito e parceria estratégica. *Fundação Konrad Adenauer no Brasil*, Rio de Janeiro, 17 set. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2wBkSaD>>. Acesso em: 8 maio 2017.

CAVUSGIL, S. T.; KNIGHT, G.; RIESENBERGER, J. R. *Negócios internacionais: estratégia, gestão e novas realidades*. São Paulo: Pearson, 2010.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. *Relatório dos investimentos brasileiros no exterior 2013: recomendações de políticas públicas para o Brasil*. Brasília: CNI, 2013.

CONSENSO de Buenos Aires. In: BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Cadernos de relações internacionais: na trilha de Salvador: a inclusão social pela via do trabalho decente*. Brasília: MTE; Assessoria Internacional, 2004. v. 2. p. 23-26.

COZZI, J. M. G. Empresas binacionais argentino-brasileñas. *Abeledo Gottheil Abogados*, Buenos Aires, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/2I5rOBZ>>. Acesso em: 10 maio 2018.

FERRER, A. Subdesenvolvimento, dependência e integração: os dilemas da relação Argentina-Brasil. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, n. 64, p. 4-11, jul.-set. 2000.

FLEURY, A; FLEURY, M. T. L. *Multinacionais brasileiras: competências para a internacionalização*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

GOMES, K, R. Internacionalização das empresas brasileiras no mercado argentino. *Texto para Discussão*, Rio de Janeiro, n. 1597, p. 22-33, mar. 2011.

HEREDIA, E. A. Historiografía de las relaciones argentino-brasileñas. *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, v. 53, n. 2, p. 267-284, 1996.

KOSACOFF, B.; RAMOS, A. Tres fases de la internacionalización de las empresas industriales argentinas: una historia de pioneros, incursiones y fragilidad. *Universia Business Review*, Buenos Aires, v. 1, n. 25, p. 56-74, enero-jul. 2010.

MANTEGA, G. O BNDES e o novo ciclo de desenvolvimento. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 3-16, jun. 2005.

MELLO, L. I. A. *Argentina e Brasil e a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1996.

OCHOA, R. Las experiencias de Brasil y Chile: ¿qué se puede aprender para el caso argentino? In: PEÑA, F. (Org.). *La internacionalización de empresas y el comercio exterior argentino*. Buenos Aires: Fundación Standard Bank, 2008. p. 23-52.

OLIVEIRA, A. C. V. *Brasil e Argentina sob Lula e Kirchner(s): percepções de política externa e efeito sobre o Mercosul (2003-2010)*. 2012. 169 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. 6. reimpr. São Paulo: Edusp, 2008a.

_____. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2008b.

_____. *Pensando o espaço do homem*. 5. ed. 2. reimpr. São Paulo: Edusp, 2009.

OLIVEIRA SILVA, A. *Território, internacionalização e integração regional: as empresas no contexto da relação bilateral argentino-brasileira*. 2017. 325 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SILVA, D. P. R. O governo brasileiro e a internacionalização de empresas. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 7, n. 11, p. 13-18, 2010.

SORAIRE, F. *Las empresas multinacionales argentinas en el contexto latinoamericano del siglo XXI*. 2015. 75 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Licenciatura em Relações Internacionais) – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2015.

SPOSITO, E. S.; SANTOS, L. B. *O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras*. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

VADELL. J. A. Brasil e Argentina nos labirintos da integração sul-americana no século XXI. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p. 82-89, nov. 2010.

Finanças, centros de gestão e complexos corporativos metropolitanos: análise dos fundos de investimento em Buenos Aires e São Paulo¹

Caio Zarino Jorge Alves

Resumo: Intensiva em técnica, capital e organização, a ação dos fundos de investimento representa manifestações diretas das unicidades que alicerçam a globalização, quais sejam: da técnica, do tempo e do motor único (mais-valia no nível global) (SANTOS, [1996] 2008). Como tais vetores da totalidade do modo de produção capitalista contemporâneo se realizam de forma particularizada, segundo cada formação socioespacial, buscamos identificar especificidades da centralidade exercida por Buenos Aires e São Paulo em seus respectivos territórios, a partir da análise da topologia dos administradores de fundos de investimento. Para tanto, propusemos ainda uma caracterização da estrutura urbana de cada metrópole com base nas áreas internas que aglomeram esses serviços do circuito superior da economia urbana.

Palavras-chave: Buenos Aires; São Paulo; Fundos de Investimento; Centros de Gestão do Território; Complexo Corporativo Metropolitano.

Introdução

Sem a pretensão de desenvolver um estudo comparativo, apresentaremos alguns apontamentos iniciais sobre a atual distribuição dos administradores de fundos de investimento na Argentina e no Brasil, visando analisar: 1. a posição que Buenos Aires e São Paulo ocupam em relação às respectivas redes urbanas nacionais; 2. a configuração interna assumida por cada uma dessas estruturas urbanas metropolitanas para, entre outras coisas, sediar tais fixos geográficos.

¹ Esse trabalho é fruto de estágio de pesquisa realizado na Universidade de Buenos Aires com recursos do Programa CAPES/CAPG-BA (Processo N. 88881.141264/2017-01) entre setembro e dezembro de 2017.

Fundadas no século XVI (Santa María de Buenos Aires em 1536 e São Paulo de Piratininga em 1554), ambas as cidades se constituíram no bojo de uma colonização comercial e agrícola, e alcançaram a posição de principal centro econômico de cada país no século XIX, por meio de uma urbanização terciária que precedeu o processo de industrialização (GRIMM, 2010; LENCIONI, 2010).

Já no quadro da industrialização tardia, pôde-se identificar tanto em Buenos Aires quanto em São Paulo a conformação de dois circuitos de produção, distribuição e consumo da economia urbana: enquanto o circuito superior é resultado direto da modernização e opera com alto teor de capital, tecnologia e organização em suas atividades (tendo ainda uma porção marginal de caráter residual e emergente), o circuito inferior é resultado indireto da modernização e mobiliza baixo conteúdo desses mesmos três atributos (SANTOS, [1979] 2008). Sob esse perspectiva, a metrópole pode ser entendida como “uma justaposição de divisões territoriais do trabalho, de técnicas e normas, de áreas construídas modernas e deterioradas, de circuitos econômicos” (SILVEIRA, 2016b, p. 94).

Na medida em que atuam para reunir recursos de poupadores interessados em se tornar cotistas de fundos que ofereçam liquidez e rendimentos – como contrapartida da aplicação do montante agrupado no mercado de capitais –, os administradores dos fundos de investimento fazem parte do circuito superior da economia urbana. Ao favorecerem “a centralização de fundos líquidos não reinvestidos, quer das empresas, quer das poupanças familiares” (LENCIONI, 2016, p. 25), os fundos se conformam como “agentes produtores da técnica, ciência, informação e finança que movem a história contemporânea” (SILVEIRA, 2016b, p. 93). Ouseja, são representantes de uma nova competência caracterizada pelo “manejo de um sofisticado conjunto de técnicas de avaliação de retorno e risco para as aplicações, que se tornam tanto mais imunes a problemas quanto mais diversificados forem os tipos de risco associados a cada um dos títulos que compõem a carteira” (ARROYO, 2006, p. 179).

Dessa forma, a ação desses operadores de fundos de investimento parece ter grande consonância com os três alicerces das transformações no espaço geográfico na globalização, quais sejam: a) unicidade técnica expressa pela ubiquidade do sistema técnico hegemônico que se universaliza (e reforça hierarquias por meio da teleação); b) unicidade do tempo manifesta pela fluidez instantânea da informação, de forma que “o chamado ‘tempo real’ permite a atores presentes em diversos lugares a possibilidade de agir, aqui e agora, pelas mãos dos Estados, das organizações internacionais, e das firmas transnacionais, sobretudo as instituições financeiras, responsáveis pela circulação universal da mais-valia.” (SANTOS [1996] 2008, p. 224-225); e c) unicidade do motor, ou seja, a produção de mais-valia no nível global a partir da ação de agentes hegemônicos que têm as finanças como elo comum (SANTOS, [1996] 2008, p. 133).

Ao tomarem decisões de investimentos sobre enormes montantes de capitais, os agentes aqui analisados trabalham com informações que não podem ser transmitidas de forma mediada e, por isso, participam de externalidades geradas por outros serviços do “setor quaternário da economia” (TOMELIN, 1988)² em “centros de gestão do território” (CORRÊA, 1996). Como tanto Buenos Aires quanto São Paulo centralizam importantes densidades das variáveis “informação” e “finanças” materializadas nesses “serviços quaternários”, “as duas cidades se voltam, em suas respectivas formações socioespaciais, em centros de comando econômico, com forte presença de instituições e firmas do circuito superior” (CREUZ, 2013, p. 150).

Por tais características, acreditamos que a análise da topologia desses fixos geográficos na Argentina e no Brasil possa apresentar elementos que contribuam para a identificação de dois fenômenos principais: 1. as particularidades com que se manifestam a centralização do território argentino, por Buenos Aires, e do brasileiro, por São Paulo; 2. as transformações recentes no tecido urbano dessas duas metrópoles para estruturar fragmentos atrativos aos agentes do circuito superior da economia urbana.

Fundos de investimento na Argentina: a metrópole portenha como “centro de gestão do território”

Se em 2015 o total de 349 fundos de investimento ativos na Argentina reuniam AR\$ 212,5 bilhões como patrimônio líquido, ao final de 2017 já se acumulava um total de aproximadamente AR\$ 470 bilhões como patrimônio líquido total agrupado por 1.177 fundos de investimento. Ou seja, houve aumento de cerca de 222% do patrimônio e de aproximadamente 337% da quantidade de fundos em apenas dois anos.

Para a operacionalização de todo esse setor em 2017, estão registradas na Comissão Nacional de Valores e associadas à Cámara Argentina de Fondos Comunes de Inversión, apenas 46 sociedades gerentes de fundos de investimento³. O alto grau de concentração desse mercado é reforçado pelo

2 “O setor quaternário caracteriza-se pela ação de conceber, criar, interpretar, organizar, dirigir, controlar e transmitir, com a colaboração do meio científico e técnico, conferindo a esses atos um valor econômico. Sua atividade dominante é a criação” (TOMELIN, 1988, p. 37).

3 As sociedades gerentes de fundos de investimento tiveram sua caracterização pela primeira vez definida pelo Decreto n. 11.146, que, em 1962, regulamentou a “Lei dos Fondos Comuns de Investimento” (n. 15.885, de 1961). Segundo tal normatização, tais agentes tem as seguintes funções em relação aos fundos: a) promoção: criação e venda das cota-partes do fundo; b) administração: publicizar balanços contábeis e a forma de cálculo de pagamentos e taxas, além de estipular valor da cota e data de pagamento das subscrições; c) representação: posicionar os

fato de que as 10 sociedades gerentes que administram os maiores patrimônios concentram 61% destes e controlam 38% do quantitativo total de fundos.

Tabela 1: Argentina: sociedades gerentes de fundos de investimento – 2017

Gerentes		Patrimônio (em AR\$)	Fundoadministrados
1	Pellegrini	47.104.010.195,49	26
2	Santander Río Asset	46.675.806.036,93	99
3	Galicia ADM de Fondos	46.301.861.017,28	32
4	BBVA Francés Asset	30.077.821.287,81	32
5	Macro Fondos	24.687.106.736,23	22
6	Schroder	23.085.448.992,37	56
7	ICBC Investments (Arg)	20.347.955.792,84	69
8	Delta Asset	19.430.162.326,44	49
9	Consultatio Asset	17.147.147.301,91	57
10	Patagonia Inversora	15.126.977.946,95	10
Subtotal		289.984.297.634,25	452
Demais gerentes (36)		181.437.113.880,39	725
Total (46 gerentes)		471.421.411.514,64	1.177

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Cámara Argentina de Fondos Comunes de Inversión⁴.

A lógica espacial dos processos de concentração e centralização de capital que moldam o grande porte das sociedades gerentes de fundos de investimento na Argentina em 2017 pode ser mensurada pelo fato de que todos esses agentes têm sua sede na Cidade Autônoma de Buenos Aires; ou seja, “ao aumento o tamanho das firmas e sua capacidade de macro-organizar o território, se incrementa também a centralidade exercida pela metrópole”⁵ (SILVEIRA, 2016, p. 41).

Tal fato parece contribuir para identificar o exacerbado controle econômico e comando político desse “centro de gestão do território” (CORRÊA, 1996) a

interesses dos coproprietários frente à diversas entidades, como, por exemplo: Comissão Nacional de Valores, Cámara Argentina de Fondos Comunes de Inversión, sociedades emissoras, agentes depositários, entre outros; d) direção: política de investimento e diversificação de carteira. A partir desses princípios, outras regulações mais recentes também estabeleceram referência às sociedades gerentes, como uma nova “Lei dos Fundos Comuns de Investimento” de 1992 (n. 24.083) e a “Lei do Mercado de Capitais” de 2012 (n. 26.831).

4 Disponível em: <<https://bit.ly/2jKQ9hY>>. Acesso em: 27 e 28 nov. 2017; 7 e 11 dez. 2017.

5 “al aumentar el tamaño de las firmas y su capacidad de macro-organizar el territorio, se incrementa también la centralidad ejercida por la metrópoli” (SILVEIRA, 2016a, p. 41).

partir das finanças. Esse “novo” atributo metropolitano se apresentava com destaque já na década de 1990, na medida em que “a primazia de Buenos Aires como centro financeiro e econômico reflete o fato de que ali se concentrava, em 1993, mais de 90% do movimento bursátil do país. Isso é, a principal aglomeração argentina pode ter perdido empregos industriais, mas não deixou de ser sede das funções de controle e gestão da economia”⁶ (BLANCO, 1996, p. 10).

Como corolário do processo de liberalização e desregulação financeira, da qual um dos marcos é a chamada Reforma Financeira de 1977 (constituída principalmente pelas Leis nº 21.495 e nº 21.526), nota-se um incremento da “concentração de entidades bancárias em determinadas porções do território a partir de onde se executam ações de comando vinculadas ao capital financeiro e bancário”⁷ (PARSERISAS, 2016, p. 104). Ao alegar que na cidade de Buenos Aires “se localizam as casas centrais dos principais bancos que operam no país”⁸, Parserisas (2016, p. 105-106) indica o aumento da primazia da capital federal em relação ao território argentino com base no aumento de 62,3% para 84% da participação da cidade em relação à presença total de sedes de entidades financeiras no país entre os anos de 1997 e 2014 – sendo que “todos os bancos que são de capitais estrangeiros e agências bancárias de entidades financeiras do exterior têm a sede de sua casa matriz na cidade de Buenos Aires”⁹ (PARSERISAS, 2016, p. 108).

Assim, também a análise dos intermediários financeiros tradicionais enquanto agentes do circuito superior da economia urbana aglomerados na cidade de Buenos Aires permite o dimensionamento da atividade financeira quanto ao “controle e organização do território. Dessa maneira, junto com outros atores, contribuem para que as ações de ‘gestão do território’ sejam umas das principais funções que caracterizam a cidade”¹⁰ (PARSERISAS, 2016, p. 125).

6 “la primacía de Buenos Aires como centro financiero y económico lo refleja el hecho de que concentraba, en 1993, más del 90% del movimiento bursátil del país. Es decir que la principal aglomeración argentina puede haber perdido empleos industriales pero no ha dejado de ser la sede de las funciones de control y gestión de la economía” (BLANCO, 1996, p. 10).

7 “concentración de entidades bancarias en determinadas porciones del territorio desde donde se ejecutan acciones de comando vinculadas al capital financiero y bancario” (PARSERISAS, 2016, p. 104).

8 “se localizan las casas centrales de los principales bancos que operan en el país” (PARSERISAS, 2016, p. 105-106).

9 “todos los bancos que son de capitales extranjeros y bancos sucursales de entidades financieras del exterior tienen la sede de su casa matriz en la ciudad de Buenos Aires” (PARSERISAS, 2016, p. 108).

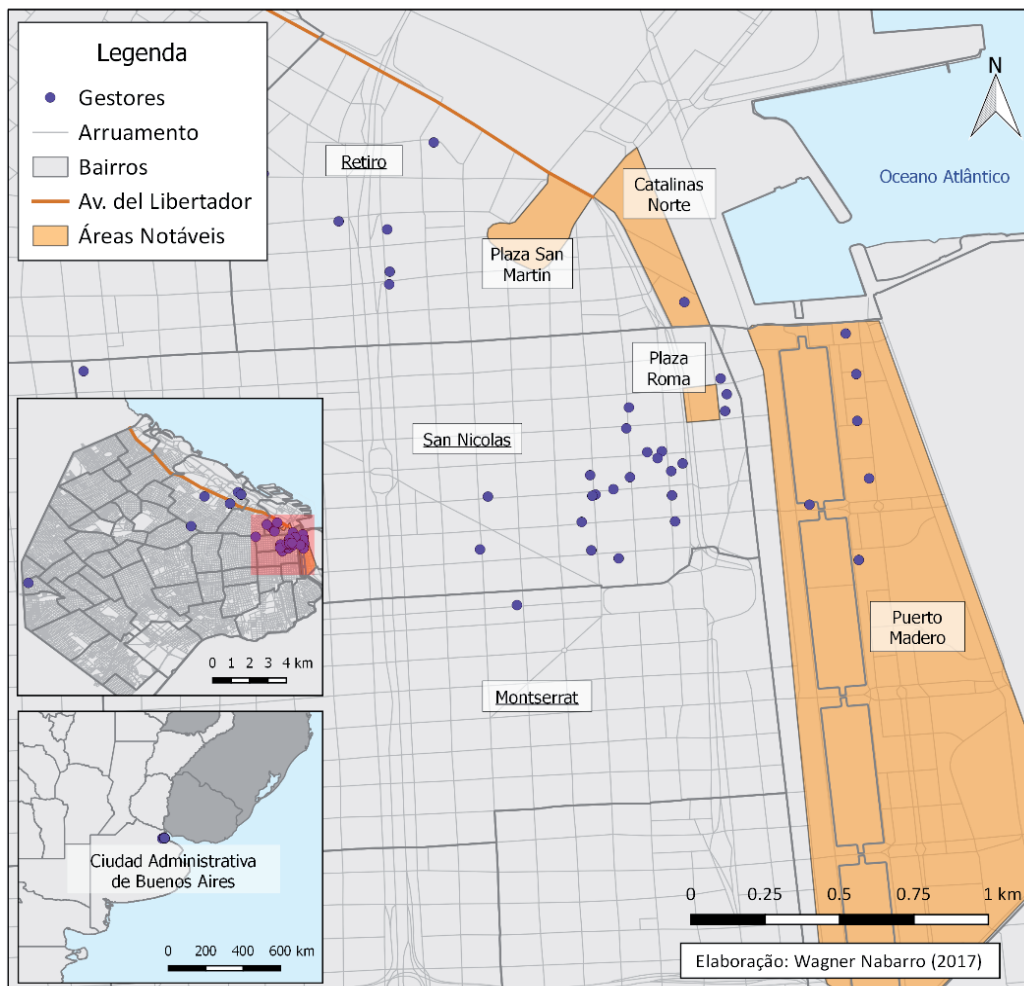
10 “control y la organización del territorio. De esa manera, junto con otros actores, contribuyen a que las acciones de ‘gestión del territorio’ sean unas de las principales funciones que caracterizan la ciudad” (PARSERISAS, 2016, p. 125).

Fundos de investimento na metrópole portenha: reafirmação da “Área Central Tradicional” e formação do “Corredor Norte”

Além do desequilíbrio na distribuição dos gerentes de fundos de investimento na escala do território, pode-se destacar que mesmo na dimensão da estrutura urbana da Cidade Autônoma de Buenos Aires se verifica uma lógica locacional bastante seletiva, refletindo o processo de adaptação aos vetores mais modernos da globalização por meio da criação de espaços específicos na cidade para a instalação de seus fixos geográficos correlatos (SILVEIRA, 2016a, p. 49).

Conforme representado na Figura 1, as sociedades gerentes de fundos localizam suas sedes predominantemente: a) na “Área Central Tradicional”, composta por Microcentro, Catalinas Norte, Plaza Roma, Plaza San Martín e Macrocentro; b) em sua extensão contígua formada por Puerto Madero; e c) no “Corredor Norte”, enquanto vetor que liga o Microcentro à cidade de Tigre, tendo a Avenida del Libertador como eixo que aponta realocações no sentido dos bairros de Recoleta, Palermo, Belgrano e Nuñez e a Autopista Panamericana como conectora da cidade de Buenos Aires com as outras do Corredor Norte (Vicente López, San Isidro, San Fernando e Tigre), indicando a tendência a conformação de uma nova centralidade.

Figura 1: Cidade de Buenos Aires: distribuição das sociedades gerentes dos fundos de investimento – 2017



Fonte: Cámara Argentina de Fondos Comunes de Inversión¹¹.

Tal lógica locacional apresenta maior densidade em pontos que correspondem a duas modalidades de reestruturação da centralidade metropolitana portenha definidas por Ciccolella, Baer e Vecslir (2016, p. 118-119), quais sejam: a) “modernização, verticalização e densificação da Área Central Tradicional”, relacionada à “maior porcentagem de superfície de edifícios corporativos, existindo algumas zonas mais densas e ‘verticalizadas’,

¹¹ Disponível em: <<https://bit.ly/2jKQ9hY>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

como o Microcentro, Plaza San Martín, Plaza Roma e Catalinas Norte”¹²; e b) “consolidação da área central expandida”, em que a “formação de uma área central que se ‘derrama’ até o norte e particularmente até o leste e sul, fortalecida pela operação urbanística de Puerto Madero, gerou, pela sua contiguidade espacial, um efeito de estiramento do centro tradicional”¹³.

Essa “reciclagem” (BLANCO, 1996, p. 11) do Puerto Madero com o objetivo de, entre outras coisas, abrigar agentes do “setor quaternário da economia” (TOMELIN, 1988) representou um importante desdobramento da Área Central Tradicional. O fato de esse primeiro deslocamento ter ocorrido apenas na década de 1990 e, ainda assim, ser contíguo ao Microcentro, expõe uma importante particularidade da metrópole portenha, possivelmente vinculada à estagnação – ou mesmo regressão – do processo de industrialização nas décadas de 1960 e 1980, principalmente na Ditadura Militar de 1976 a 1983 (BLANCO, 1996; DE MATTOS; 2006; LENCIONI, 2010).

Dessa forma, a Região Metropolitana de Buenos Aires “continuou seu processo de crescimento metropolitano com concentração no centro”¹⁴ (PIREZ, 2005, p. 37), tendo a operação urbanística de Puerto Madero como “resultado – e ao mesmo tempo instrumento – de uma política pública que se orientou a dar resposta ao contexto de crise da cidade apostando no desenvolvimento dos serviços avançados e a criar uma imagem de cidade moderna e pujante”¹⁵ (BERTONCELLO, 206).

Além dessas duas áreas que apresentam maior densidade dos fixos geográficos aqui analisados, verifica-se ainda uma tendência ao prolongamento do eixo metropolitano ao Corredor/Eixo Norte, formado nos entornos da Avenida del Libertador, como expansão complementar e alternativa à Área Central Tradicional (CICCOLELLA; BAER; VECSLIR, 2016, p. 120). A conformação desse vetor de expansão de fragmentos de controle do território pela presença de atividades financeiras é também constatada pela distribuição das sedes dos bancos nessa parcela da mancha urbana: ainda que 77% estejam no Microcentro

12 “mayor porcentaje de superficie de edificios corporativos, existiendo algunas zonas más densas y ‘verticalizadas’, como el Microcentro, Plaza San Martín, Plaza Roma, y Catalinas Norte” (CICCOLELLA, BAER E VECSLIR, 2016, p. 118-119).

13 “formación de un área central que se ‘derrama’ hacia el norte y particularmente hacia el este y sur, fortalecida por la operación urbanística de Puerto Madero, generó por su contigüidad espacial un efecto de estiramiento del centro tradicional” (CICCOLELLA, BAER E VECSLIR, 2016, p. 118-119).

14 “continuó su proceso de crecimiento metropolitano con concentración en el centro” (PIREZ, 2005, p. 37).

15 “resultado – y a la vez instrumento – de una política pública que se orientó a dar respuesta al contexto de crisis de la ciudad apostando al desarrollo de los servicios avanzados y a crear una imagen de ciudad moderna y pujante” (BERTONCELLO, 206).

– especialmente no bairro de San Nicolás –, os outros 33% distribuem-se por Puerto Madero, Retiro, Recoleta e Palermo (PARSERISAS, 2016, p. 125).

Dessa maneira, a topologia altamente concentrada dos gerentes dos fundos de investimento no território argentino e, mais precisamente, no tecido urbano da metrópole de Buenos Aires parece revelar, entre outras coisas, tanto a necessidade do contato face a face como método para a tomada de decisões que tem informações complexas e instáveis como insumo e produto, quanto o imperativo de um meio construído intensivo em técnica, ciência e informação como pré-requisito para o desenvolvimento de atividades típicas do “setor quaternário”. Portanto, os conteúdos dos fragmentos em destaque da Cidade Autônoma de Buenos Aires atribuem à esta capital federal o papel de “centro de gestão do território” (CORRÊA, 1996), capaz de receber, interpretar, produzir e emanar ordens e capitais sob a forma de informações, que se realizam por meio da teleação em outras cidades enquanto “verticalidades”¹⁶ (SANTOS, 1996 [2008]).

A robustez da participação dos fundos de investimento na economia brasileira e a primazia da metrópole informacional de São Paulo

No Brasil, a acelerada tendência de conformar os fundos de investimento como mecanismo prioritário para a reunião de recursos aplicáveis em agentes econômicos que demandam capitalização e vinculam-se aos distintos setores produtivos pode ser lida pelo fato de o total do patrimônio líquido do setor em 2015 ter alcançado um valor equivalente a aproximadamente 53% do produto interno bruto do país¹⁷. Se em 2015 o conjunto de 14.537 fundos em operação no país concentrava um montante total de três trilhões de reais, em outubro de 2017 esses dados eram, respectivamente, de 15.886 fundos reunindo cerca de quatro trilhões de reais, mobilizados a partir de apenas 84 administradores¹⁸.

16 “Essas interdependências tendem a ser hierárquicas e seu papel de ordenamento transporta um comando. A hierarquia se realiza através de ordens técnicas, financeiras, políticas, condição de funcionamento do sistema. [...] Nos outros lugares, a incorporação desses nexos e normas externas tem um efeito desintegrador das solidariedades locais então vigentes, com a perda correlativa da capacidade de gestão da vida local” (SANTOS, [1996] 2008, p. 285).

17 Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o PIB do país em 2015 foi de R\$ 5,9 trilhões.

18 Conforme normatizações mais atuais, “a administração do fundo compreende o conjunto de serviços relacionados direta ou indiretamente ao funcionamento e à manutenção do fundo, que podem ser prestados pelo próprio administrador ou por terceiros por ele contratados, por escrito, em nome do fundo” (Art. 78º da Instrução da Comissão de Valores Mobiliários n. 555, de 2014). Em linhas gerais, cabe ao administrador adotar estratégias de investimento que contemplem as

Se o número de 84 administradores já indica um alto teor de concentração do setor, uma análise mais focada indica que apenas os dez maiores são responsáveis por aproximadamente 83% do universo total do patrimônio, distribuindo-se os 17% restantes entre 74 agentes.

Tabela 2. Brasil: administradores de fundos de investimento – out. 2017

Administradores	Patrimônio líquido (em milhões de reais)	Sede
1 BB DTVM	842.916,6	Rio de Janeiro
2 Itaú Unibanco	582.926,5	São Paulo
3 Bradesco	553.119,4	Osasco
4 Caixa	326.318,4	Brasília
5 Banco Santander (Brasil)	284.443,2	São Paulo
6 BEM	258.980,5	Osasco
7 INTRAG	225.642,3	São Paulo
8 Credit Suisse Hedging-Griffo	153.394,4	São Paulo
9 BNY Mellon DTVM	149.621,9	Rio de Janeiro
10 BTG Pactual	105.844,0	Rio de Janeiro
Sub-total	3.483.207,2	
Demais administradores (74)	600.258,90	
Total (84 administradores)	4.083.466,10	

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Ranking de Administradores de Fundos de Investimento da ANBIMA ¹⁹.

Derivada, entre outras coisas, de processos de concentração e centralização de capitais, a ação hegemônica desse reduzido número de administradores de fundos de investimento se expressa na escala do território brasileiro pela proeminência da metrópole paulistana na tomada de decisões centralizadas sobre investimentos que envolvem elevados montantes de capitais e, por vezes,

diretrizes vigentes de transparência, divulgação dos dados, comunicação com cotistas e entidade supervisora, diversificação de carteira de ativos dos fundos, e ao mesmo tempo pondere risco, segurança, liquidez e rentabilidade a partir de uma performance positiva aos investidores. Ou seja, a administração de fundos de investimento corresponde ao “[...] exercício profissional de atividades relacionadas, direta ou indiretamente, ao funcionamento, à manutenção e à gestão de uma carteira de valores mobiliários” (Art. 1º da Instrução CVM n. 558, de 2015) Estão aptos à operar enquanto administradores de fundos de investimento tanto “instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil”, quanto pessoa jurídica autorizada e certificada pela Comissão de Valores Mobiliários.

19 Disponível em: <<https://bit.ly/2IbFQOq>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

significam a subordinação de outros pontos do território na medida em que se realizam. Ou seja, a forma de organização do capital tem sua manifestação espacial revelada pelo fato de que “a gestão empresarial dos grupos econômicos e das grandes empresas em rede priorizam a metrópole e, no caso brasileiro, prioriza a metrópole de São Paulo” (LENCIONI, 2008, p. 14). Mais do que isso, a aglomeração de atividades financeiras vinculadas a uma miríade de outros serviços do circuito superior da economia urbana explicita que “a metrópole informacional assenta-se sobre a metrópole industrial, mas já não é a mesma metrópole”, já que atualmente “são os fluxos de informação que hierarquizam o sistema urbano” (SANTOS, [1993] 2009, p. 103).

Por fim, outra dimensão estruturante dessa primazia exercida por São Paulo enquanto “centro de gestão do território” (CORRÊA, 1996) é a dos conteúdos normativos que viabilizam o protagonismo dos agentes hegemônicos na conformação de redes, entre os quais destacamos os conjuntos de normas relacionadas: a) à Reforma do Sistema Financeiro Nacional de meados da década de 1960, pois “marca o início de um longo processo de integração financeira do território brasileiro” (DIAS; LENZI, 2009, p. 99); e b) ao Plano Real dos anos 1990, por “aumentar a funcionalidade do território brasileiro para os grandes atores da economia global” (CONTEL, 2006, p. 174) a partir de diversos mecanismos. Entre esses procedimentos, destacam-se as operações de privatização, que “permitiram uma maior centralização de capitais no setor bancário (com a diminuição do número de instituições atuantes) e a concentração das sedes dos bancos na principal praça financeira nacional – a Região Metropolitana de São Paulo” (CONTEL, 2015, p.164).

Conforme os dados a seguir explicitam, a distribuição dos administradores dos fundos de investimento no território brasileiro parece revelar, entre outras coisas, três níveis hierárquicos de cidades: 1) a primazia da Região Metropolitana de São Paulo como principal ponto de controle do território brasileiro; 2) um patamar intermediário composto pelas cidades de Rio de Janeiro, Porto Alegre e Brasília; e 3) um terceiro nível constituído pelas cidades de Belho Horizonte, Curitiba, Vitória, Florianópolis, Salvador e Fortaleza.

Ao analisarmos a distribuição dos administradores dos fundos de investimento no território brasileiro, vemos que de um universo total de 84 agentes que agrupam cerca de quatro trilhões de reais como patrimônio líquido: 1) 63% das sedes e quase 62% do patrimônio estão concentrados na Região Metropolitana de São Paulo, com destaque para a metrópole informacional de São Paulo (correspondente à 60% dos administradores e 41% do patrimônio total) e Osasco²⁰ (que concentra 20% do patrimônio total do setor no país, embora

20 Osasco centraliza 20% do total do patrimônio líquido dos fundos em operação no país a partir de duas entidades do conglomerado Bradesco: BEM e Bradesco. Ressalta-se que as únicas duas

tenha apenas duas sedes); 2) outros 30% dos agentes e 38% do patrimônio se localizam no segundo patamar hierárquico (no qual se destaca a cidade do Rio de Janeiro por corresponder, respectivamente, a 20% e a 28% do total do país); e 3) 7% dos administradores e 22% do patrimônio no terceiro patamar hierárquico. A Tabela 3 e o Mapa 2 representam esta distribuição.

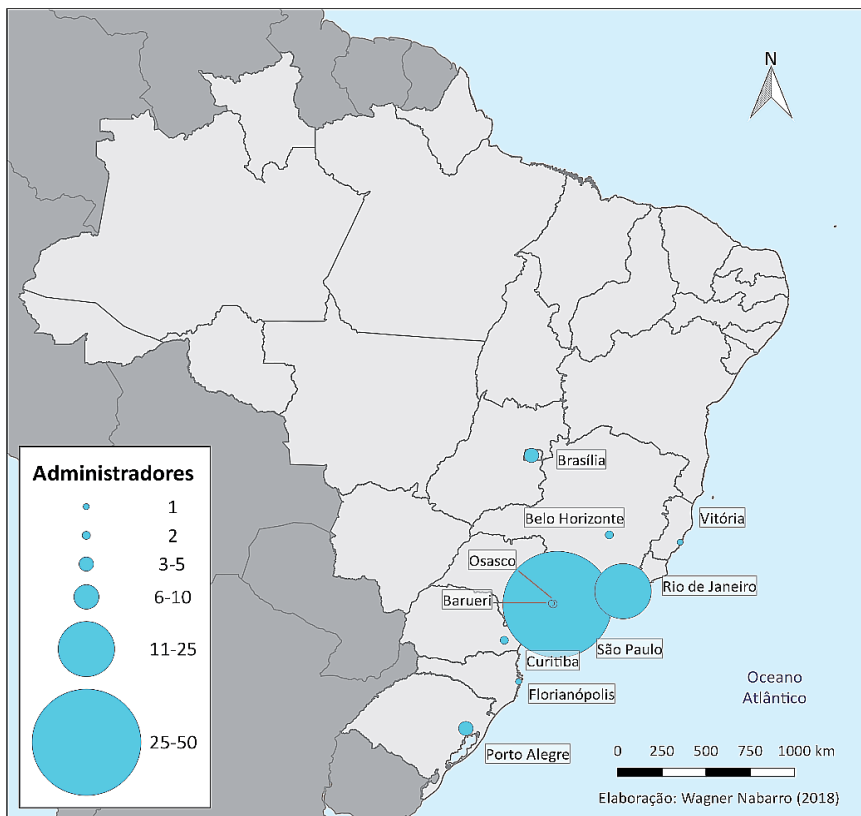
Tabela 3: Brasil: distribuição dos administradores de fundos de investimento – out. 2017

Hierarquia urbana	Concentração de sedes (%)	Concentração de patrimônio (%)	Municípios	N. de sedes	Patrimônio (R\$ milhões)
1º nível	63%	61,7%	São Paulo	50	1.704.691,00
			Osasco	2	812.099,90
			Barueri	1	2.314,90
2º nível	30%	38%	Rio de Janeiro	17	1.176.738,00
			Porto Alegre	5	42.849,30
			Brasília	3	332.281,10
3º nível	7%	0,30%	Belo Horizonte	2	358,9
			Curitiba	2	9.315,30
			Florianópolis	1	7,5
			Vitória	1	2.810,00
TOTAL	100%	100%	TOTAL	84	4.083.466,10

Elaboração própria a partir de dados disponíveis nos sítios eletrônicos da ANBIMA, do Banco Central do Brasil e dos agentes analisados.

 cidades com sedes que não são capitais de unidades da Federação compõem o contínuo urbano da Região Metropolitana de São Paulo; quais sejam: Osasco e Barueri.

Figura 2: Brasil: distribuição dos administradores de fundos de investimento no território – 2017



Fonte: sítios eletrônicos da ANBIMA, do Banco Central do Brasil e dos agentes analisados.

Os fundos de investimento na metrópole paulistana: o caráter policêntrico do Complexo Corporativo Metropolitano de São Paulo

Embora São Paulo apareça como “metrópole onipresente do território” (SANTOS, [1993] 2009, p. 59), deve-se destacar a localização seletiva em sua estrutura urbana de atividades que demandam alto teor de técnica, ciência e informação do ambiente construído e atuam por meio do contato face a face para tomar decisões que se realizam alhures como “acontecere hierárquicos”²¹ (SANTOS, [1996] 2008).

21 “o acontecer hierárquico é um dos resultados da tendência à racionalização das atividades e se faz sob um comando, uma organização, que tendem a ser concentrados.” (SANTOS, [1996] 2008, p. 167).

São três as principais centralidades, com gênese e importância contemporânea distintas, que se formam nas áreas de maior densidade técnica na cidade de São Paulo: a) “Centro Principal”: área fundacional da cidade (denominada “triângulo histórico”, formado por Pátio do Colégio, o Mosteiro de São Bento e a Igreja de São Francisco) e seus arredores; b) “Centro Paulista”, constituído pela Av. Paulista e seus arredores, para onde o deslocamento dos serviços mais dinâmicos se iniciou na década de 1970; c) “Centro Berrini/Faria Lima”, ou “Setor/Quadrante Sudoeste”, nova área de concentração espacial de sedes de empresas “na direção apontada pela expansão da Avenida Faria Lima” (CORDEIRO, 1992, p. 11) a partir da década de 1980.

Assim, de um primeiro momento em que a configuração “monocêntrica” se associava à aglomeração de serviços relativos ao dinamismo da economia cafeeira, passou-se ao desenvolvimento do Centro Paulista, correspondente ao crescimento da atividade industrial no país, da saturação do Centro Principal e das novas demandas infraestruturais apresentadas pelo setor de comando da economia. Por fim, o Centro Berrini/Faria Lima associa-se a uma etapa de maior internacionalização e financeirização da economia, em que os fundos de pensão compõem inclusive a aliança estratégica com o Estado e os incorporadores imobiliários para edificar uma nova área atrativa para as sedes das empresas hegemônicas com estratégia de ação global.

Como a dinâmica metropolitana se dá por transformações e permanências, a emergência de uma nova centralidade pôde significar a perda relativa de importância de outras, mas não sua completa e abrupta descaracterização. Cordeiro (1992) analisa o caráter policêntrico da metrópole de São Paulo a partir do processo de deslocamento entre o Centro Principal, o Centro Paulista e o Centro Berrini/Faria Lima - que, em conjunto, são definidos como Complexo Corporativo Metropolitano. Ou seja, a expansão do Complexo Corporativo Metropolitano de São Paulo se constitui de forma articulada com os diferentes comandos exercidos em relação a também distintas configurações do território:

A medida que as empresas nacionais ou estrangeiras expandem suas topologias no território, passam a depender ainda mais de São Paulo, mostrando o robustecimento do circuito superior que ali se hospeda e que, em virtude das atuais possibilidades técnicas e organizacionais, renova sua capacidade de macro-organizar o território nacional²² (SILVEIRA, 2016b, p. 239).

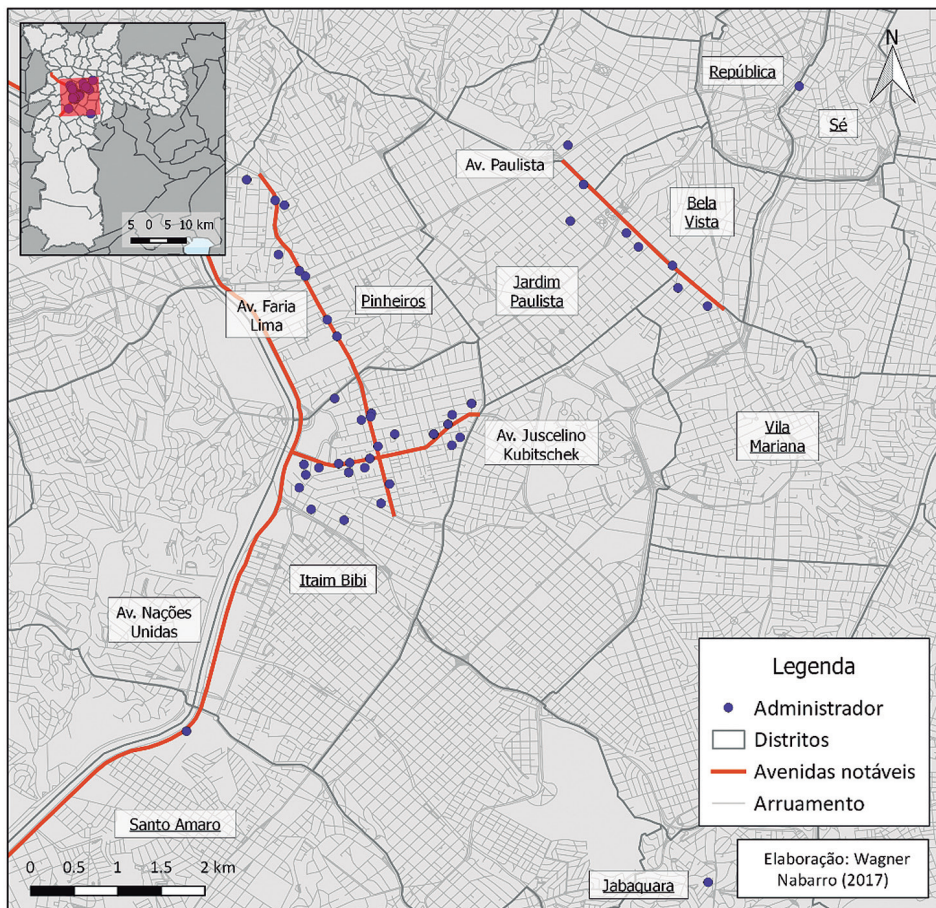
22 A medida que las empresas nacionales o extranjeras expanden sus topologías en el territorio pasan a depender aún más de São Paulo, mostrando el robustecimiento del circuito superior que allí se hospeda y que, en virtud de las actuales posibilidades técnicas y organizacionales, renueva su capacidad de macro-organizar el territorio nacional (SILVEIRA, 2016b, p. 239).

A análise da distribuição dos administradores dos fundos de investimento na estrutura urbana da metrópole de São Paulo em 2017 parece corroborar não só esse caráter policêntrico da metrópole, mas também a maior importância contemporânea do Centro Berrini/Faria Lima.

Enquanto o Centro Principal sedia apenas um administrador– entre os distritos Sé e República –, o Centro Paulista se constitui como um polo intermediário de atração para esses fixos geográficos e o Centro Berrini/Faria Lima apresenta uma marcada proeminência quanto à presença dessas sedes; conforme se visualiza pela Figura 3. A aglomeração recente das sedes dos bancos de investimento nesse mesmo Centro Berrini/Faria Lima (ALVES, 2015) também compõe um quadro empírico mais geral que aponta para o fato de que “dentro dessa área se encontra hoje o mais moderno centro empresarial [...] onde as infraestruturas públicas estão desenvolvidas e as demandas específicas da produção e as demandas gerais de alto poder aquisitivo encontram seu lugar”²³ (SILVEIRA, 2016b, p. 239).

23 “dentro de esa área se encuentra hoy el más moderno centro empresarial [...] donde las infraestructuras públicas están desarrolladas y las demandas específicas de la producción y las demandas generales de alto poder adquisitivo encuentran su lugar” (SILVEIRA, 2016b, p. 239).

Figura 3: São Paulo: distribuição dos administradores de fundos de investimento – 2017



Fonte: sítios eletrônicos da ANBIMA, do Banco Central do Brasil e dos agentes analisados.

Fica assim evidente que o exercício da primazia financeira da metrópole informacional de São Paulo tem sua base em pontos bastante seletivos de sua estrutura urbana, sendo atribuída a cada centralidade uma importância relativa particular, de acordo com o cada período correspondente da história do capitalismo no país. Reforçamos, então, que o caráter policêntrico dessa metrópole faz notória a dimensão processual das permanências e transformações urbanas. Esse aspecto pode ajudar na compreensão de que, mesmo diante da estruturação mais recente do Centro Berrini/Faria Lima, a própria Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBovespa) mantenha sua sede no Centro Principal – decisão locacional sustentada, neste caso, por uma simbologia que expressa o vínculo dessa instituição com as origens da cidade (NABARRO, 2016, p. 200).

Considerações finais

O presente texto procurou apresentar uma análise sistemática da distribuição do quantitativo total – e do correspondente patrimônio – dos agentes que fazem a administração dos fundos de investimento na Argentina e no Brasil em 2017.

Tal quadro empírico parece evidenciar que a primazia da metrópole portenha em relação ao território argentino se realiza a partir principalmente de sua Área Central Tradicional (com destaque para o bairro San Nicolás), com a presença de uma menor quantidade de sedes de firmas em Puerto Madero (como uma extensão contígua à Área Central Tradicional) e no denominado Corredor/Eixo Norte da estrutura urbana da cidade. Já a proeminência da metrópole paulistana – articulada à distribuição dos operadores de fundos de investimento analisados – se manifesta a partir de três centralidades: Centro Principal, Centro Paulista e Centro Berrini/Faria Lima; sendo este último o fragmento que mais aglomera tanto os administradores de fundos, quanto a miríade de outros agentes hegemônicos do circuito superior da economia urbana (sem os quais a ação dos fundos também não seria possível).

Buscamos destacar como a distribuição dos operadores de fundos de investimentos evidencia particularidades, tanto da posição hierárquica ocupada por Buenos Aires e São Paulo em relação às respectivas redes urbanas nacionais, quanto da estrutura urbana de cada metrópole – em consonância com as especificidades com que cada formação socioespacial modula os vetores do modo de produção capitalista contemporâneo (ou seja, a globalização).

Referências bibliográficas

ALVES, C. *A topologia dos bancos de investimento no Brasil: primazia urbana e formação do complexo corporativo metropolitano de São Paulo*. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

ARROYO, M. M. A vulnerabilidade dos territórios nacionais latino-americanos: o papel das finanças. In: LEMOS, A. I. G. et al. (Orgs.). *Questões territoriais na América Latina*. Buenos Aires: Clacso; São Paulo: USP, 2006. p. 177-190.

BERTONCELLO, R. El Puerto Madero de Buenos Aires: el turismo como objetivo y como estrategia. *Revista Eletrônica Patrimônio: Lazer & Turismo*, Santos, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2jMzQBl>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

BLANCO, J. O. Área metropolitana de Buenos Aires: transformaciones territoriales en el marco de la globalización. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales (EURE)*, Santiago, v. XXII, n. 6, p. 7-16, 1996.

CICCOLELLA, P.; BAER, L.; VECSLIR, L. Cambios y permanencias en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1990-2010). In: LENCIONI, S.; BLANCO, J. (Orgs.). *Argentina e Brasil: territórios em redefinição*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016. p. 109-129.

Comissão de Valores Mobiliários – República Federativa do Brasil. *Instrução n. 555*, de 17 de dezembro de 2014. Disponível em: <www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst555.html>. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

_____. *Instrução n. 558*, de 26 de março de 2015. Disponível em: <www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst558.html>. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

CONTEL, F. B. *Território e finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. Internacionalização e privatização bancária na América Latina e o regionalismo bancário no Brasil. In: ARROYO, M.; CRUZ, R. (Orgs.). *Território e circulação: a dinâmica contraditória da globalização*. São Paulo: FAPESP/PPGH/CAPES/Annablume Geografias, 2015. p. 149-169.

CORDEIRO, H. K. A “cidade mundial” de São Paulo e a recente expansão do seu centro metropolitano. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 5-26, 1992.

CORRÊA, R. L. Os centros de gestão do território: uma nota. *Revista Território*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 23-30, 1996.

CREUZ, V. Renovadas articulações entre os circuitos da economia urbana através das finanças: especificidades de Buenos Aires e São Paulo. *Boletim Campineiro de Geografia*, Campinas, v. 3, n. 3, p. 491-510, 2013.

DE MATTOS, C. A. Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. In: LEMOS, A. I. G. et al. (Orgs.). *América Latina: cidade, campo e turismo*. Buenos Aires: Clacso; São Paulo: USP, 2006. p. 41-73.

DIAS, L. C.; LENZI, M. H. Reorganização espacial de redes bancárias no Brasil: processos adaptativos e inovadores. *Caderno CRH: Finanças, Política e Território*, Bahia, v. 22, n. 55, p. 97-117, 2009.

GRIMM, F. Pensando a urbanização na América Latina durante as décadas de 1960-1970 a partir da contribuição teórica do geógrafo Milton Santos. In: ARROYO, M.; Zusman, P. (Orgs.). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010. p. 163-193.

LENCIONI, S. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. *Revista de Geografia Norte Grande*, v. 39, p. 7-20, 2008.

_____. Metamorfoses metropolitanas: dispersão espacial e fragmentação do urbano em Buenos Aires e São Paulo. In: ARROYO, M.; Zusman, P. (Orgs.). *Argentina e Brasil: possibilidades e obstáculos no processo de integração territorial*. São Paulo: Humanitas; Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, 2010. p. 143-161.

_____. MetrÓpole e sua lÓgica capitalista atual face ao regime de acumulaçÓo patrimonial. In: LENCIONI, S.; BLANCO, J. (Orgs.). *Argentina e Brasil: territÓrios em redefiniçÓo*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016. p. 23-38.

NABARRO, W. *O mercado de capitais no territÓrio brasileiro: ascensÓo da BMF&Bovespa e centralidade financeiro de SÓo Paulo (SP)*. 2016. DissertaçÓo (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de SÓo Paulo, SÓo Paulo, 2016.

PARSERISAS, D. D. Los bancos como actores del circuito superior. ConcentraciÓn del capital y su expansiÓn territorial de las redes bancarias en Buenos Aires. In: SILVEIRA, M. L. *Circuitos de la economÍa urbana: ensayos sobre Buenos Aires y SÓo Paulo*. Buenos Aires: CafÉ de las ciudades, 2016. p. 95-129.

PÍREZ, P. DescentralizaciÓn demogrÁfica y centralizaciÓn econÓmica en la RegiÓn Metropolitana de Buenos Aires. *PoblaciÓn de Buenos Aires*, Buenos Aires, n. 2, p. 29-41, 2005.

República Argentina. *Lei das Bolsas de ComÉrcio, dos Fundos Comuns de Investimento, das Sociedades e das Ações*, n. 15.885, de 1961. DisponÍvel em: <servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/295000-299999/299063/norma.htm>. Acesso em: 11 de jun. de 2018. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

_____. *Lei de DescentralizaçÓo dos DepÓsitos*, n. 21.495, de 17 de janeiro de 1977. DisponÍvel em: <servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/180000-184999/183491/norma.htm>. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

_____. *Lei dos Fundos Comuns de Investimento*, n. 24.083, de 20 de maio de 1992. DisponÍvel em: <servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/482/norma.htm>. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

_____. *Lei do Mercado de Capitais*, n. 26.831, de 29 de novembro de 2012. DisponÍvel em: <servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206592/norma.htm>. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

_____. *Lei de Reforma no Sistema Financeiro*, n. 21.495, de 14 de fevereiro de 1977. DisponÍvel em: <servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16071/norma.htm>. Acesso em: 11 de jun. de 2018.

SANTOS, M. Sociedade e espaço: a formaçÓo social como teoria e como método. In: SANTOS, M. (Org.). *Da totalidade ao lugar*. SÓo Paulo: Edusp, [1977] 2008.

_____. *A natureza do espaço*. SÓo Paulo: Edusp, [1996] 2008.

_____. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos paÍses subdesenvolvidos*. SÓo Paulo: Edusp, [1979] 2008.

_____. *A urbanizaçÓo brasileira*. SÓo Paulo: Edusp, [1993] 2009.

SILVEIRA, M. A. Por uma teoria do espaço latino-americano. In: LEMOS, A. I. G. et al. (Orgs.). *QuestÓes territoriais na AmÉrica Latina*. Buenos Aires: CLACSO; SÓo Paulo: USP, 2006. p. 85-114.

_____. Buenos Aires en clave de modernidad y pobreza. In: SILVEIRA, M. L. *Circuitos de la economÍa urbana: ensayos sobre Buenos Aires y SÓo Paulo*. Buenos Aires: CafÉ de las Ciudades, 2016a. p. 29-67.

_____. Circuitos da economia urbana na globalização: novas técnicas, novas encruzilhadas. In: LENCIONI, S.; BLANCO, J. (Orgs.). *Argentina e Brasil: territórios em redefinição*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016b. p. 85-107.

_____. São Paulo: entre la regencia del territorio y los mercados metropolitanos. In: SILVEIRA, M. L. *Circuitos de la economía urbana: ensayos sobre Buenos Aires y São Paulo*. Buenos Aires: Café de las ciudades, 2016c. p. 29-67.

TOMELIN, M. *O quaternário: seu espaço e poder*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1988.

As aporias da diplomacia brasileira em face das ambiguidades das noções de “América do Sul” e “América Latina”

*André Roberto Martin
Izan Reis de Araujo*

Resumo: O texto trabalha as origens e variações de sentido geopolítico dos topônimos “América do Sul” e “América Latina” e defende a ideia de que tem faltado rigor conceitual no emprego destes. Desse modo, ora eles podem ser tratados como meros sinônimos, ora há o entendimento de que se referem a âmbitos geográficos superpostos, unidos pelo passado e pela cultura e ora são definidos como epistemologicamente distintos e politicamente rivais. As questões de natureza geoestratégica e geoeconômica foram propositadamente deixadas de lado, a fim de que pudéssemos limitar a análise ao âmbito da “legitimação”, isto é, do uso político do topônimo para determinado fim. A solução encontrada foi a de considerar uma “América Meridional”, identificada com a condição de “subdesenvolvimento”, que não se confunde com a “América Latina”, conceito considerado útil em termos de *soft power* para os países da “América do Sul” (e todos os demais, obviamente) em sua luta contra a hegemonia cultural anglo-saxônica. Encerramos indicando problemas de legitimação da diplomacia brasileira em ações na América Central e no Caribe, em face do discurso “sul-americanista”.

Palavras-chave: América do Sul; América Latina; Identidade; Geopolítica; Topônimo.

Introdução

Embora a Constituição brasileira declare explicitamente que o país tudo fará para buscar a “integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de

nações”,¹ as ações práticas da diplomacia brasileira desde a redemocratização, assim como muitas das formulações teóricas visando legitimar tais ações, concentraram-se, quase exclusivamente, sobre a categoria geograficamente mais restrita de “América do Sul”.

Além disso, é preciso reconhecer que, do ponto de vista dos Estados Unidos, muitas vezes “América do Sul” e “América Latina” aparecem como sinônimos, e isso por ao menos duas boas razões: em primeiro lugar, porque os *québécois*, seus vizinhos francófonos ao norte, não são reconhecidos por eles como fazendo parte da família dos povos latino-americanos – o que na verdade é um erro ou, então, uma omissão geopoliticamente interessada – e em segundo porque, de fato, após a conquista do norte do México pelos estadunidenses, as nações latino-americanas independentes passaram a se situar, com efeito, todas ao sul do “grande irmão do Norte”. Assim, dado que todo topônimo carrega uma carga ideológica irrecusável, tanto na sua origem como nas apropriações que dele fazem diferentes grupos sociais ao longo da História, uma aplicação mais rigorosa dos termos em questão nos levará necessariamente a ao menos três ordens de considerações: a primeira leva em conta precisamente o momento do surgimento do topônimo, a segunda analisa as modificações de sentido ao longo do tempo desse mesmo topônimo e a valoração diferencial que dele fizeram grupos sociais específicos e, finalmente, a terceira tenta definir com precisão os âmbitos geográficos concretos de cada expressão. Concluiremos com um balanço geral da problemática, expondo nosso posicionamento a respeito.

As origens: uma, duas, ou três Américas?

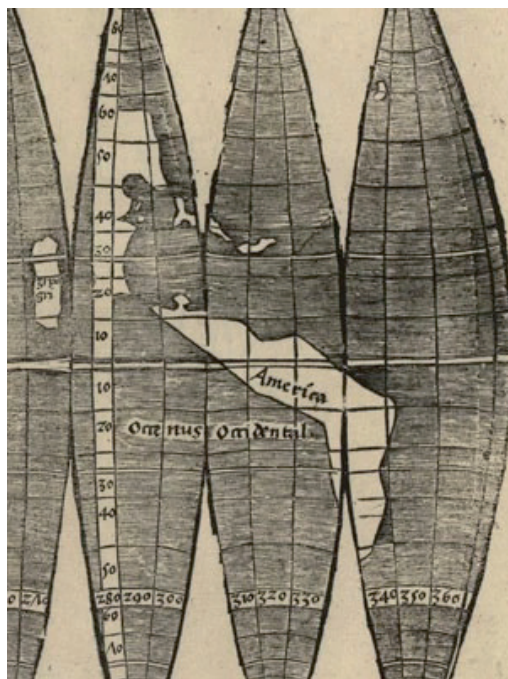
Como é sabida, para os europeus a descoberta da América foi uma revelação, daí denominarem esse quarto continente como o “Novo Mundo”. E embora os espanhóis tenham permanecido por um bom tempo aferrados ao conceito de “Índias Ocidentais”, como que não aceitando o erro de Colombo, o fato é que o termo “América” se consolidou com o tempo e, segundo a versão oficial, tratou-se de uma homenagem ao navegador e cartógrafo Américo Vespúcio. Só que a História é uma matéria em constante revisão e devemos tomar alguns cuidados a respeito de conhecimentos que parecem consolidados. A origem dos topônimos, por exemplo, é um desses temas que comporta, quase sempre, muitas controvérsias e revisões.

Começamos indicando que o primeiro mapa encontrado até agora onde aparece o nome “América” para denominar o novo continente, datado do ano de 1507, só teve seus originais descobertos, e por acaso, apenas em 2012, quando

1 Cf. artigo 4, § único, da Constituição Federal (BRASIL, 1988, p. 2).

bibliotecários alemães encontraram na biblioteca da Universidade Ludwig-Maximilian um mapa-múndi assinado pelo cartógrafo Martin Waldseemüller, no qual se pode identificar com certa clareza aquela porção que mais tarde seria chamada de “América do Sul” ou, mais precisamente, “*América Meridionalis*”, na versão em latim. O alargado retângulo representado pela “América do Norte”, excluído o México, ainda se mostrava quase inteiramente desconhecido, como se pode verificar na Figura 1. A grande ironia é que o nome “América”, nessa espécie de registro de nascimento do continente, está colocado sobre a placa sul-americana – invertendo, assim, a primazia sobre quem seriam “os verdadeiros americanos”.

Figura 1: Detalhe do globo de Waldseemüller



Fonte: Mapa da América de mais de 500 anos é encontrado na Alemanha (2012).

Por outro lado, o próprio termo “América” não está livre de controvérsias. Therezinha de Castro (1992), em seu livro *Nossa América: geopolítica comparada*, nos oferece outras quatro versões possíveis para a origem do topônimo. Duas delas estão associadas a nomes indígenas: “Amerrisca”, um maciço localizado na Nicarágua, e “Americapana”, cidade indígena que existiu na costa venezuelana. Ambas as versões se devem a geógrafos franceses – a primeira é de autoria de Julie Marcou e a segunda, de Alfonse Pinart. Já o engenheiro e químico norte americano Eben Norton Horsford, apaixonado pelos vikings, asseverou durante

o Congresso de Americanistas de 1892 que o termo na verdade homenageava Érico, o Vermelho, primeiro europeu a pisar o solo americano no longínquo ano de 1003. Finalmente, a própria autora parece corroborar a ideia de que o nome do novo continente deriva do termo “Ameri”, nome de uma madeira tintorial muito procurada em Sumatra e encontrada em abundância no litoral brasileiro. As três primeiras versões são do fim do século XIX e a que defende a tese da madeira tintorial surgiu em 1941 e é atribuída ao tenente-coronel A. L. Pereira Ferraz. Todavia, a que mais se difundiu foi, precisamente, aquela apresentada por Martin Waldseemüller em sua *Cosmographiae*, editada em 1507, obra na qual o autor defende a tese da homenagem ao italiano Américo Vespúcio, que, diga-se de passagem, estava a serviço da Coroa Portuguesa (CASTRO, 1992, p. 13-14).

Tudo isso apenas confirma a verdadeira guerra geopolítica que existe em torno dos topônimos e seus significados. Não nos parece casual, portanto, que franceses defendam a origem autóctone do termo, um norte-americano homenageie os escandinavos e um alemão se apegue à versão ítalo-portuguesa, a primeira a afirmar que Colombo havia encontrado um novo continente, e não chegado à costa ocidental da Ásia. Todos, afinal, contra a Espanha e suas “Índias Ocidentais”. Da mesma forma, desapareceram as nomenclaturas pré-colombianas que encerravam “outras conceitualizações espaciais para esta região denominada, agora, como América” (QUENTAL, 2012, p. 54). As designações Tawantinsuyu, Anáhuac e Abya Yala foram simplesmente suprimidas e silenciadas pelos conquistadores europeus (QUENTAL, 2012).

Assim, não chega a ser completamente estranho que os colonos ingleses, tendo sido os primeiros a romperem os laços de dependência com a metrópole, tenham adotado o gentílico de “americanos” para distinguirem-se dos “europeus” e até hoje chamem os Estados Unidos simplesmente de “América”. Impossível também deixar de notar que tal decisão se encaixava perfeitamente na luta ideológica de vida ou morte entre o absolutismo e o liberalismo. Assim, a “América como a terra da liberdade” constitui até hoje a imagem mítica que fundamenta a ideologia nacional dos Estados Unidos da América, nome oficial do país, assim mesmo, no singular. Mais tarde, quando surge a Doutrina Monroe, a ideia de uma só América se fortalece e não foram poucos os políticos da jovem república a prever que, um dia, a bandeira das “estrelas e listas” viesse a tremular do Alasca até a Terra do Fogo. As propostas posteriores da União Pan-americana, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e, mais recentemente, da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) podem ser vistas, assim, como desdobramentos dessa visão idealista de um hemisfério ocidental (identificado com o continente americano, na visão de Thomas Jefferson) comandado ideológica e politicamente por Washington. Aliás, numa carta endereçada à madame de Staël, datada de 6 de setembro de 1816, o então ex-presidente dos Estados Unidos, afirmava, em tom categórico,

que “o conjunto do continente meridional está mergulhado na mais profunda ignorância e fanatismo religioso”, donde sua previsão de que, mesmo com a independência, tudo terminará em “despotismos militares sob os Bonapartes da região” (BARBOSA, 2000).

É verdade que, a essa altura, Jefferson se referia explicitamente à elite *criolla* hispano-americana, mas nada indica que tivesse dos luso-brasileiros uma imagem mais positiva. De outra parte, a Nova Espanha era muito maior que os Estados Unidos à época e representava, então, um vizinho incômodo a oeste, não ao sul. Quando poucos anos mais tarde o presidente dos Estados Unidos lançou sua célebre doutrina apoiada no lema “América para os americanos”, a ideia era apresentar a proposta como um movimento antieuropeu em favor da libertação continental. Leonardo Trevisan (2004), no entanto, nos lembra que “não foi bem desse jeito que a diplomacia do Império entendeu essa doutrina”. Apoiado no estudo aprofundado sobre as relações do Brasil com a Europa e as nações americanas, de autoria de Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos – *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo* –, Trevisan destaca que a independência brasileira esteve associada à Europa, e não contra ela. Assim, a ideia de uma só América em oposição à “Europa dos soberanos” “não comportava bem o Brasil, que ao contrário dos vizinhos, optou pela continuidade da monarquia, com a independência não significando grandes rupturas com a ordem colonial” (TREVISAN, 2004). Em tempos de restauração monárquica na Europa, o Brasil fora o único país americano legitimado por Metternich, o que, em termos estritamente políticos, significava dizer que haveria então ao menos duas Américas, e não uma só. De um lado, todas as Repúblicas hispânicas mais os Estados Unidos e, de outro, a monarquia brasileira, solitária.

Geografia e política entrelaçam-se, pois, de maneira bastante complexa. A política não pode ignorar a geografia e esta, por sua vez, não pode deixar de reconhecer que está impregnada de política. Assim, a divisão supostamente fisiográfica e científica que identifica no continente americano três compartimentos bem definidos – as placas norte e sul-americanas, unidas por um istmo – não deixa de pagar um pesado tributo à política, já que, em termos puramente ecológicos, onde começa e termina esse istmo? Cabem ainda outras indagações. Se por acaso o México tivesse mantido a incorporação das províncias do sul – da Guatemala à Costa Rica – dentro do seu “império”, será que hoje utilizaríamos a expressão “América Central”? Da mesma forma, conservado o Panamá como parte do Estado colombiano, a fronteira norte da América do Sul iria até a Costa Rica? E Trinidad e Tobago, não fazem parte da América do Sul por razões geográficas ou políticas? Já a Ilha Margarita, não é integrada ao Caribe apenas por que faz parte do Estado venezuelano?

Se formos trazer o debate para o âmbito mais concreto da Geopolítica, somos forçados a reconhecer que, em primeiro lugar, a incorporação do México

ao conceito de América do Norte representa uma estratégia útil aos Estados Unidos para submeterem esse país por completo à sua esfera de influência exclusiva. Da mesma forma, dividir o conjunto continental em apenas duas porções fisiográficas não seria corroborar o interesse da potência hegemônica em colocar o Brasil na condição de país subimperialista a serviço de seus interesses? A esse respeito, as palavras de Henry Kissinger não poderiam ser mais explícitas. Em 1976, ao ser interpelado pelo acordo de consulta recém-assinado com o Brasil, o então secretário de Estado norte-americano declarou que as duas nações deveriam trabalhar como dois pilares gêmeos (*twin pillars*), isto é, “duas empresas trabalhando em harmonia, através de frequente intercâmbio, e articulando seus propósitos comuns” (BANDEIRA, 2008, p. 11). Nesse sentido, a “América Latina” seria pacificada e ordenada, com os Estados Unidos fazendo papel de estabilizador na América do Norte e o Brasil, com a mesma atribuição em relação aos países da América do Sul. Só que, parafraseando o impagável Garrincha, caberia a pergunta: mas nós combinamos isso com os hispano-americanos?

Daí que não se possa falar em “liderança natural” brasileira na América do Sul, pois isso nunca ocorrerá sem uma agenda política compartilhada com os demais países. Portanto, como ser persuasivo com “*los hermanos*”, se advogamos pura e simplesmente o abandono da noção de “América Latina”? Queremos vê-los divididos? Tal posição podia até conter uma boa dose de realismo no momento da formação dos Estados e o Império Brasileiro, desse ponto de vista, obviamente beneficiou-se da fragmentação do Império Espanhol, assim como os Estados Unidos. Por sua vez, o próprio Bolívar pretendeu criar uma entidade política unificada, lastreada pelo “sentimento comum interamericano” o qual, no entanto, escoimava o Brasil e os Estados Unidos.

Assim, se são uma, duas, ou três Américas, não é algo que se defina a partir do objeto geográfico ou, mais precisamente, fisiográfico ou morfológico concreto e de forma insofismável. Tudo depende de quem emite o juízo e uma mesma expressão pode, assim, ter significados diferentes segundo o sujeito social e cognoscente que a define. Por isso, um aprofundamento sobre o conceito de “América Latina” se faz necessário.

Surgimento e evolução do conceito de América Latina

Há na literatura uma discussão acirrada, com várias posições divergentes em torno do surgimento do conceito de “América Latina” e seu real significado político. Não há um consenso sobre quem teria sido o primeiro autor a utilizar a expressão, tampouco sobre qual sua inspiração política exata. O debate se desenvolve em torno de duas versões principais que explicariam a origem do termo: a geopolítica e a literária.

Na versão geopolítica, a expressão “América Latina” teria aparecido pela primeira vez em 1836, em um artigo de Michel Chevalier incluído na obra *Lettres sur l’Amérique du Nord*, em 2 volumes, o qual teria sido influenciado por Alexandre von Humboldt, que afirmara, em 1825, que o “Novo Mundo” estava dividido entre povos germânicos e latinos, como na Europa Ocidental. Com base nisso, Chevalier irá defender a ideia do panlatinismo, em analogia ao pangermanismo, alegando que a França teria suposta identidade linguística, cultural e étnica com seus irmãos latinos da América, em contraposição aos anglo-americanos, germânicos em última instância. Esse pensador irá influenciar o projeto expansionista de Napoleão III, sustentando que, sobretudo em função dos Estados Unidos estarem invadindo terras latino-americanas – estamos nos referindo à guerra da independência do Texas em 1836 e à grande guerra de 1846-1848, quando os Estados Unidos incorporaram a metade norte do México a seu território –, caberia à França como potência latina defender os países latino-americanos de tal agressão. A presente Guerra Civil Americana (1861-1865) havia criado a situação propícia para que Napoleão III interviesse no México entre 1861 e 1867, sob o pretexto de proteger esse país de nova invasão iminente dos Estados Unidos. Essa origem “alienígena” da expressão América Latina, bem como seus propósitos “imperialistas”, tem levado muitos autores a abjurarem da mesma, esquecendo-se de considerar talvez que, nesse caso, deveríamos então retomar apenas os topônimos pré-colombianos e o Brasil voltaria a ser, então, Pindorama.

De outra parte, na versão literária, a expressão “América Latina” teria sido criada pelos próprios hispano-americanos. De acordo com essa corrente, o chileno Francisco Bilbao teria sido o primeiro a utilizar efetivamente a expressão América Latina numa conferência em Paris, em 1856, intitulada *Iniciativa de la América*. Ele pensou nesse conceito com vistas a unir os povos hispano-americanos. No mesmo ano, o escritor e diplomata neogranadino (colombiano) Torres Caicedo escreveu *Las dos Americas*, na mesma perspectiva de Chevalier, isto é, exaltando os “latinos”. Os anglo-saxônicos acabaram aceitando a divisão primordial de Humboldt, mas inverteram a hierarquia sobre quem seriam os elementos “superiores”, o que não foi suficiente para abalar o prestígio da expressão entre os “latinos”. A elite *criolla* preferiu rejeitar o termo “Hispano-América”, que dava uma ideia de vínculo com a metrópole espanhola, e passaram a utilizar em seu lugar o conceito de América Latina, a fim de assegurar a autoafirmação de sua identidade e independência política (SCHWARTZ, 1993, p. 187).

Contraopondo-se a essa versão literária, o analista político argentino Mariano Garcia Barace aponta que o conceito de América Latina não teria sido criado por Francisco Bilbao e nem por Torres Caicedo, tampouco derivaria de uma perspectiva endógena hispano-americana. Em suas palavras:

El caso de la conferencia de Francisco Bilbao es muy parecido al del poema “Las dos Américas” en el que J. M. Torres Caicedo también repite en un juego de palabras el concepto biracial de Chevalier. En ninguno de los casos se utiliza la expresión políticamente o para significar un área geográfica determinada. En ambos casos la palabra “latino/a” se utiliza sólo como un adjetivo para caracterizar racialmente a una parte de la población americana. (BARACE, 2011, p. 2)

Cabe acrescentar que o autor pertence a um grupo ideologicamente afinado com o *rosismo*² e que prefere o nome *Iberoamérica* para representar a “região”.

No caso do Brasil, cumpre registrar que tal polêmica só iria chamar a atenção de nossa intelectualidade depois que o estadunidense Richard Morse escreveu o livro *O espelho de Próspero*, publicado em português em 1988. Nele, o autor faz uma crítica à versão geopolítica alegando, como já apontamos, que em função do termo derivar de um projeto imperialista francês, precisaria ser abandonado. De acordo com Morse (1988, p. 14), seria preferível usarmos o nome “Ibero-América” em vez de “América Latina”, entrando em acordo, pois, com o grupo argentino, apesar da sutil diferença da presença do hífen separando os termos.

Entretanto, se tal conceito foi adotado para justificar uma ação imperialista francesa na região, por que quando a França e seu aliado austro-húngaro foram derrotados no México a expressão América Latina não caiu em desuso? Paradoxalmente, foi exatamente depois disso que o nome se consagrou. Por quê? Ademais, se aceitarmos o conceito de Ibero-América, defendido por Morse, nós excluimos a presença da França da história americana e, em particular, excluimos aquele país que deu início ao movimento de libertação de todo esse vasto conjunto – o Haiti. Se a Nova França, a Acádia e a Luisiana hoje apenas evocam um passado glorioso e longínquo, o Haiti, ao contrário, nos prova cotidianamente, para o bem e para o mal, que ela está bem aqui, diante de nossos olhos.

O que se pode verificar, em resumo, para além das divergências em torno de quem cunhou a expressão “América Latina” e quais suas motivações, é que a segunda metade do século XIX assistiu a uma convergência de posições entre as elites dos Estados Unidos e dos países hispano-americanos em favor de seu uso. Para os estadunidenses, chancelava-se a identificação entre o continente e sua nação, isto é, reconhecia-se por fim que eles eram os “verdadeiros americanos” e os “latinos” seriam, portanto, “o resto”, os “outros”, os “inferiores”. Já para os

2 O *rosismo* faz alusão ao ditador argentino Juan Manuel Ortiz de Rosas. Representante dos interesses da classe mercantil de Buenos Aires e feroz inimigo do Uruguai e do Brasil. Foi entre 1835 e 1852, o principal caudilho da Confederação Argentina.

herdeiros do Império Espanhol, naufragado o sonho de mantê-lo íntegro após a independência, autodenominarem-se “latino-americanos” tinha alto valor identitário, pois, ao mesmo tempo em que os afastava da matriz metropolitana, os mantinha ligados à civilização europeia, bem como aos ideais republicanos surgidos com os movimentos de independência. As chancelarias da Itália, da França e dos Estados Unidos ajudaram a difundir a expressão no resto do mundo, *pari passu* esta adquiria a adesão da intelectualidade hispano-americana para a sua autorrepresentação.³

Foi no Brasil que o conceito encontrou maior resistência. O Império não queria diluir-se num conjunto mais amplo com o qual não possuía, ademais, afinidades ideológicas, de modo que apenas no alvorecer da República alguns intelectuais brasileiros começaram a nos identificar com os demais povos da América Hispânica. José Veríssimo, Sílvio Romero, Manuel Bonfim e Oliveira Lima compõem o núcleo difusor do conceito entre nós, mas parece que só Veríssimo teria se assumido conscientemente como “latino-americano” ao reconhecer a existência de uma literatura comum continentalista, oriunda de uma mesma “formação cultural”.⁴

Já na segunda metade do século XX, preocupado com a identidade latino-americana, o mexicano Carlos Fuentes apontou que a história da região inclui também povos indígenas pré-colombianos de origem inca, maia, asteca e quéchua, e que eles não têm nada em comum com os europeus de modo geral e nem com os africanos, constituídos por diferentes grupos étnicos. Por isso mesmo, passou a pensar num conceito que expressasse essa diversidade étnico-cultural. Em vista disso, ele criou o termo “Índo-Afro-Ibero-América” no livro *Terra nostra*, publicado em 1975. Segundo o autor, esse termo seria mais apropriado e completo, pois o prefixo “índo” compreende os elementos pré-colombianos (as diversas civilizações indígenas); “afro”, os que aqui foram trazidos após a colonização (africanos); e “íbero”, os colonizadores (portugueses e espanhóis). Embora tal conceito seja mais correto do ponto de vista geo-histórico, ele não foi muito aceito em função da dificuldade que as pessoas teriam em pronunciá-lo,

3 Um aprofundamento do tema pode ser obtido em Figueiredo (2013).

4 Até onde conseguimos levantar, José Veríssimo foi o pioneiro no uso conceito de América Latina no Brasil ao publicar, em 1902, seu artigo “A regeneração da América Latina”, incluído no livro *Homens e coisas estrangeiras*. Mas foi Manuel Bonfim quem causou maior alvoroço ao lançar *América Latina, males de origem* (em 1905) e defender a “miscigenação” do povo brasileiro contra a tese do “branqueamento”, que tinha em Sílvio Romero um dos maiores próceres. Intelectual de prestígio, Romero procurou demolir as ideias de “Manuelzinho” em livro-réplica lançado em Portugal, com o simples título de *América Latina*. Em 1914, surgiu de Oliveira Lima *América Latina e América Inglesa*, que com o livro de Gilberto Freyre *Americanidade e latinidade da América Latina e outros textos afins* compõe a bibliografia pioneira sobre a recepção do conceito de América Latina entre nós. Para um aprofundamento dessa discussão ver Schwarz (1993), Araújo e Araújo (2015) e Bandeira (2008; 2009).

visto que, na maioria dos casos, elas preferem economizar as palavras. Ademais, o termo exclui as colônias francesa, inglesa e holandesa na região.

Quando termina a Segunda Guerra Mundial e os Estados Unidos emergem como a “potência líder” do mundo Ocidental, os dados dessa equação se movimentam. Por um lado, a questão “identitária” será pouco deslocada do campo da cultura para o da economia. Por outro, a luta ideológica e geopolítica da Guerra Fria irá impor uma divisão profunda de perspectivas sobre quais os projetos para o futuro dessa mesma “América Latina”, entendida agora como a parte “subdesenvolvida” do continente.

Uma América Meridional e outra Setentrional?

O que vimos até aqui nos permite uma conclusão provisória: além da posição socioeconômica de quem propõe o topônimo e executa o recorte espacial, é preciso saber a partir de que ângulo se executa a incisão: geografia física, econômica, cultural ou política? Se aceitarmos que é na esfera da política que se sintetizam as “múltiplas determinações” do objeto geográfico, então uma abordagem geopolítica deverá ser ressaltada. Nessa direção, acompanhamos Théry e Messias da Costa (2010, p. 137), para quem:

D'un point de vue politique (ou géopolitique), le processus actuellement le plus intéressant sur le continent est sans doute l'ensembles d'initiatives et d'articulations englobant toute l'Amérique du Sud et qui cherchent à la transformer rapidement en une région géopolitique.

O problema é que tal processo ainda se encontra muito à mercê dos humores das políticas internas dos países, revelando uma “América Latina” integralmente dependente da diplomacia presidencial e apresentando baixo nível de institucionalização supranacional. Assim, se “identidade cultural” e “projeto político comum” compõem as duas variáveis nas quais se apoia uma proposta de integração exitosa, como sugerem os próprios autores, não nos parece então que seja o caso de podermos descartar o conceito de América Latina como algo “abstrato e indefinido”, que teria perdido toda a relevância em termos de relações internacionais e geopolítica contemporânea. Prova disso são as reflexões de Samuel Huntington (1996, p. 162), que insiste na existência de uma “civilização latino-americana” na qual “os aspectos civilizacionais em comum induzem à cooperação e à organização regional”.

Ora, o México tem, com razão, se sentido traído e excluído diante das articulações exclusivamente “sul-americanistas”. Foi no ano 2000 que o presidente Fernando Henrique Cardoso convocou uma reunião de cúpula dos chefes-de Estado da América do Sul, na qual o México mostrou-se contrariado

por não haver sido convidado. A desculpa do Itamaraty de que o tema era o “plano de interconexões”, algo que não poderia alcançar a América do Norte (BANDEIRA, 2009, p. 83), não parece ter convencido a diplomacia mexicana, tanto assim que, de forma paulatina, ela terminou por costurar amplo apoio à sua proposta de integração aberta, consignada no formato jurídico da Comunidade de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Essa associação surgiu em fevereiro de 2010 no encontro de cúpula em Playa del Cármen e contou com a presença de nada menos do que 33 chefes de Estado da região. Em suma, a identidade também é um elemento da geopolítica e, no caso, o México soube aproveitá-la adequadamente em seu benefício. O problema maior, portanto, parece ser justamente o contrário, isto é, o de uma geopolítica fria, carente de identidade, e que se mostra incapaz de formular uma utopia mobilizadora, como parece ser o caso precisamente, do “sul-americanismo”.

O apelo a uma visão mais pragmática ou realista já havia sido lançado contra o conceito de América Latina no alvorecer dos anos 1980, uma vez que nem a utopia esquerdista do alastramento da Revolução Cubana nem a modernização capitalista de matriz “cepalina” haviam se mostrado capazes de retirar a região de seu proverbial “atraso”. Só que, naqueles anos, a escala da articulação regional proposta era ainda mais modesta, isto é, apenas uma fração da América do Sul ou, mais precisamente, somente os países da fachada atlântica do chamado “Cone Sul” – conceito por sua vez muito comprometido com a geopolítica dos regimes militares e, por isso, logo substituído pelo conveniente Mercado Comum do Sul (Mercosul). Assim, contra a utopia da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi) erguia-se agora o pragmático Mercosul.

A conclusão inescapável é a de que o ordenamento jurídico e a funcionalidade geoeconômica dos espaços encontram-se sempre atravessadas pela ideologia, de modo que seria de se esperar, assim, que a mudança experimentada pela troca do comando “tucano” para o “petista” no Estado brasileiro trouxesse alguma alteração significativa nas narrativas envolvendo os topônimos “América Latina” e “América do Sul”. Mesmo porque, como confidencia o ex-chanceler Celso Amorim (2013, p. 124): “a expressão ‘América do Sul’ não figurava, tanto quanto eu soubesse, nos programas do PT [Partido dos Trabalhadores], que mecanicamente reproduziam sempre ‘América Latina’”. Não foi, porém, o que aconteceu, e a diretriz do Itamaraty seguiu fundamentalmente a mesma. Vejamos algumas declarações emblemáticas:

A vocação da América do Sul é a de ser um espaço econômico integrado, um mercado ampliado pela redução ou eliminação das dificuldades e obstáculos ao comércio, e pelo aperfeiçoamento das conexões físicas em transportes e comunicações. (CARDOSO, 2000 apud BANDEIRA, 2009, p. 83)

Embora a integração latino-americana seja, além de um princípio constitucional, um objetivo legítimo, estava claro para mim que, dada as diferentes situações geopolíticas, tal objetivo só poderia ser atingido – se o fosse – no longuíssimo prazo. (AMORIM, 2013, p. 124)

Em síntese, considerando as múltiplas dimensões do poder, e os limites impostos pelo crescente endividamento externo, pode-se definir o Brasil como uma potência regional, restrita em termos estratégicos à América do Sul, com influência política na América Latina e África Portuguesa, e com atuação econômica que se estende ao Oriente Médio. (BECKER; EGLER, 1993, p. 167)

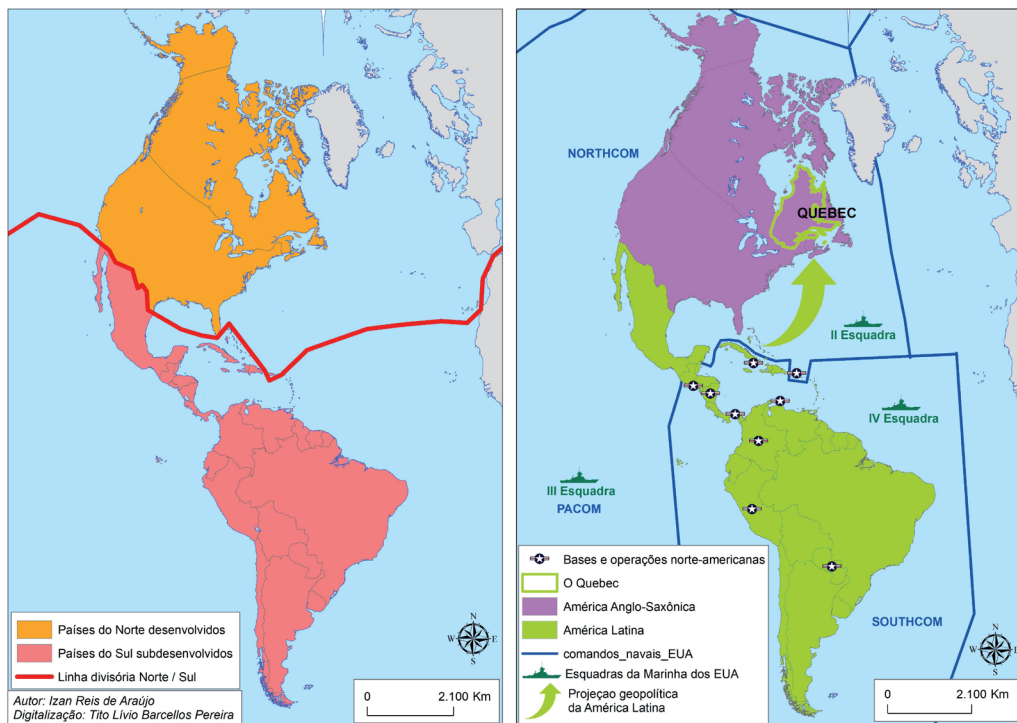
Nosso objetivo fundamental era articular a América do Sul num primeiro momento para criar uma solidariedade regional. Numa conjuntura adversa, tentamos mudar a correlação de forças internacional. Pode parecer pretensioso, mas ou se aceita passivamente a correlação de forças ou se tenta alterá-la. Nós intervimos para mudar significativamente a região. (GARCIA, 2006)

Uma hipótese para explicar o prolongamento da versão “pragmática” sul-americanista é que esta se apoia no conceito de “integração”, enquanto o “latino-americanismo” apela para o conceito de “unidade” – ou seja, não representam o mesmo fenômeno. A integração é antes um fenômeno físico-territorial que político, ao contrário dos processos de “unificação” que culminam com exército, moeda e governo comuns. Na integração isso não é necessário, podendo ou não se desdobrar em união política. Vale ressaltar que a unidade política de toda a América Latina sempre significou um grande risco para os Estados Unidos, do mesmo modo que a união política das 13 colônias conferiu um poder considerável aos patriotas americanos, a ponto de fazê-los desafiar a maior potência militar daquela época. Como sintetizou apropriadamente Leon Trotsky (apud RAMOS, 1968, p. 475), os “Estados Unidos labraram su grandeza nacional mediante la unión de sus Estados: ahora impiden que América Latina haga lo mismo. Los civilizadores cierran el paso a los que pretenden civilizarse”.

De outra parte, embora sabotando os esforços em favor da “unidade latino-americana”, os Estados Unidos sabem que podem vir a ganhar economicamente com o fortalecimento das “economias exportadoras” da região, donde decorre que o financiamento de certas infraestruturas não esteja em desacordo com seus interesses, notadamente quando se referem aos conhecidos “corredores de exportação”. Finalmente, cabe anotar que a geopolítica comporta as três dimensões do poder estatal: a econômica, a militar e a ideológica. Dessa forma, o que se convencionou chamar de “América Latina, continente subdesenvolvido” designa, a rigor, uma “América Meridional”, a qual se retardou política e, sobretudo, economicamente em relação à “América Setentrional”. Daí que entre esses “americanos do sul” possamos incluir sem problemas povos não latinos, porém em condição compartilhada de “subdesenvolvimento” (no Caribe

e nas Guianas). Já na América Setentrional, embora só existam dois países considerados desenvolvidos – Estados Unidos e Canadá –, encontra-se um bolsão latino-americano em luta histórica contra a dominação anglo-saxônica e que aguarda ser descoberto pela geopolítica dos meridionais. Os cartogramas abaixo parecem corroborar a existência destas duas grandes unidades geohistóricas em colisão.

Figuras 2 e 3: Identidade e geoestratégia latino-americanista



A Figura 2 ilustra bem essa separação não apenas espacial, mas também “temporal” entre essas duas áreas tecnologicamente defasadas, em que o “Norte” difunde as inovações e o “Sul” apenas as recepiona. Já a Figura 3 deixa claro o risco geopolítico de o Itamaraty defender apenas o recorte espacial sul-americano, visto que os Estados Unidos avançarão para a proximidade de nossas fronteiras com o Comando Sul, a IV Esquadra e suas bases militares instaladas na América do Sul. Todavia, se, ao contrário, enfatizarmos o nosso pertencimento à “América Latina”, então seremos nós que nos projetaremos para o interior dos Estados Unidos, demográfica e culturalmente falando, com um “soft power” expresso nos 55 milhões de latino-americanos que vivem no país e nos cerca de 10 milhões de franco-canadenses de Quebec e províncias vizinhas. Assim,

vale recordar Gilberto Freyre (2003, p. 26-28), que salientou a existência de uma “América Latina” com identidade cultural, religiosa e histórica própria, o que nos permitiria considerá-la como possuindo um *ethos* supranacional, num grande espaço. Podemos juntar a ele Samuel Huntington (1996, p. 156), para quem “a integração econômica caminha mais depressa e vai mais longe quando está baseada em aspectos culturais em comum”.

Por outro lado, não podemos concluir este texto deixando de fora o fato de que, ao menos em duas ocasiões importantes de nossa história recente, a diplomacia brasileira se viu enredada em assuntos fora da alçada “sul-americana”, para os quais o “surrado” discurso latino-americanista acabaria se mostrando bastante funcional: primeiro, quando lideramos a força de paz da Organização das Nações Unidas (ONU) no Haiti – a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah) – e, segundo, quando o presidente Manuel Zelaya, de Honduras, pediu asilo na embaixada brasileira após ser apeado do poder por um golpe cívico-militar. Ainda que não fosse reivindicação de nossa chancelaria, gostamos, nos dois episódios, de haver sido reconhecido pelos demais, como a principal potência da América Latina.

Referências bibliográficas

- ARAÚJO, S. M. S.; ARAÚJO, T. R. S. América Latina: cultura e educação nos escritos de José Veríssimo. *Cadernos de História da Educação*, Uberlândia, v. 4, n.13, set.-dez. 2015.
- AMORIM, C. *Breves narrativas diplomáticas*. São Paulo: Benvirá, 2013.
- BANDEIRA, L. A. M. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Temas & Matizes*, Cascavel, n. 14, p. 9-32, 2008.
- _____. *Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- BARACE, M. G. La expresión América Latina no fue creada por Francisco Bilbao. *Posición Iberoamericana*, Buenos Aires, dez. 2011. Edição especial “Intelectuales del Río de la Plata”.
- BARBOSA, R. A. Uma carta de Jefferson sobre a América do Sul. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 27 ago. 2000. Caderno Tendências/Debates, p. A-2.
- BECKER, B. K.; EGLER, C. A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados; Edições Câmara, 2012.
- CASTRO, T. *Nossa América: geopolítica comparada*. Rio de Janeiro: IBGE; Colégio Pedro II, 1992.
- FIGUEIREDO, A. G. B. *Ecos do Libertador: Simón Bolívar no discurso de Hugo Chávez*. São Paulo: Annablume; Prolam, 2013.

FREYRE, G. *Americanidade e latinidade da América Latina e outros textos afins*. Organizado por Edson Nery da Fonseca. Brasília: Ed. da UnB, 2003.

GARCIA, M. A. Nosso objetivo internacional era integrar a América do Sul. E conseguimos. Entrevistador: Gilberto Marigoni. *Carta Maior*, São Paulo, 1 jun. 2006.

HUNTINGTON, S. P. *O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1996.

MAPA da América de mais de 500 anos é encontrado na Alemanha. *G1*, Rio de Janeiro, 3 jul. 2012. Disponível em: <<https://glo.bo/2wE2caf>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

MORSE, R. M. *O espelho de Próspero: cultura e idéias nas Américas*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

QUENTAL, P. A. *A latinidade do conceito de América Latina*. Rio de Janeiro: Editora da UFF, 2012.

SCHWARTZ, J. Abaixo Tordesilhas. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, n. 17, p. 185-200, 1993.

THÉRY, H.; COSTA, W. M. Le Brésil et L'Amérique du Sud: scénarios géopolitiques et défis de l'intégration. In: GIRAULT, C. (Ed.). *Intégrations en Amérique du Sud*. Paris: Presses Sorbonne Nouvelle, 2010.

TREVISAN, L. O jogo de interesses entre as Américas. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 19 set. 2004. Caderno 2/Cultura, p. D-4.

RAMOS, J. A. *Historia de la nación latinoamericana*. Buenos Aires: A. Peña Lillo, 1968.

Parte II

Conflitos, Resistências e Políticas de Estado

A Geografia das Drogas no continente americano: entre o poder hegemônico e a periferia

Daniel Bruno Vasconcelos

Resumo: Este artigo é uma compilação de ideias de uma pesquisa de doutorado em andamento pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo. Neste texto busca-se fazer três movimentos para compreender a política de Estado sobre drogas no continente americano. Na primeira parte é realizado exercício de análise sobre o nexa da proibição de entorpecentes com a geopolítica global e regional, sendo trabalhada a relação entre os Estados Unidos e a América Latina. A segunda parte é relacionada às questões do narcotráfico e da política de drogas na América do Sul; é realizado um panorama geral de alguns países produtores de entorpecentes e da política do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A terceira e última parte está atrelada ao campo da reflexão histórico-geográfica, perpassando os sentidos até mesmo da antropogeografia, na qual é realizado movimento de análise sobre as raízes da colonização do continente americano, chegando à atual política sobre drogas. Sobretudo, o objetivo aqui é mostrar ao leitor a complexidade do assunto que envolve o campo da geografia das drogas, no qual cabe cada vez mais investigar as relações políticas e geopolíticas desse sistema corporativo de venda de entorpecentes com o espaço geográfico.

Palavras chave: América; Política de drogas; Geopolítica; Narcotráfico; Periferia.

Introdução

A fragmentação da geografia está pautada em diversas correntes na atualidade; seus conceitos, categorias, métodos e formas que foram criados ao longo do tempo ainda dão base para suas pesquisas. A corrente deste texto é a geografia das drogas, vertente que não está consolidada dentro dessa ciência, mas que estamos trabalhando para que esteja em breve. Este artigo faz parte de uma pesquisa de doutorado em andamento na Universidade de São Paulo e um

de seus objetivos é mostrar a importância de estudos sobre a atual política de drogas e suas consequências, dentre elas a guerra.

Este trabalho traz três análises de contexto político dentro da geografia das drogas. A primeira faz relação entre a proibição de entorpecentes com a geopolítica global e regional, sendo trabalhado o papel que os Estados Unidos exercem com essa política na América Latina. Em razão de o texto ser um artigo, ele sintetiza os pontos principais dessa discussão, fazendo breve histórico sobre a política proibicionista global de substâncias psicoativas, tendo como elemento chave a questão geopolítica das drogas. Trata-se de uma investigação sobre o controle de territórios/Estados pela política de drogas.

A segunda análise que fazemos está relacionada às questões do narcotráfico e da política de drogas na América do Sul. O intuito dessa discussão é entrelaçar os objetivos deste livro com a temática desenvolvida nas pesquisas de doutorado. Nessa parte, fazemos um panorama geral sobre alguns países produtores de entorpecentes e a política do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Nesse momento, é realizada uma observação crítica do posicionamento desse Conselho em relação à política de drogas e sua aplicação.

A terceira análise do artigo está voltada para uma reflexão social de caráter histórico-geográfico, transcorrendo os sentidos da antropogeografia aplicada. Nessa discussão é pautado o exame sobre as raízes da colonização do continente americano até chegarmos na atual política de drogas. O texto busca levantar questões sobre como está enraizado o preconceito em relação aos povos pobres das periferias, sobretudo negros e indígenas, e como as garantias básicas para a sobrevivência humana não são asseguradas pelo Estado; o direito à vida não é pautado por essa atual política, chegando assim no debate de como a política de guerra às drogas serve para causar um genocídio generalizado nesses locais.

A política de Estado em relação à proibição de entorpecentes: análise entre os Estados Unidos e a América Latina

Durante o século XX, vimos em escala global a proibição de algumas substâncias psicoativas se tornarem uma política de drogas¹ concreta e

1 O termo “droga” será utilizado neste artigo somente em situações que envolvam denominações de políticas de Estado. Esse termo, para a Organização Mundial da Saúde, implica “qualquer substância não produzida pelo organismo que tem a propriedade de atuar sobre um ou mais de seus sistemas produzindo alterações em seu funcionamento” (OMS, 2006). Diante disso, entendemos que essa nomenclatura foi implantada na sociedade para caracterizar algo muito ruim para as pessoas, uma denominação pejorativa utilizada para enraizar a política proibicionista de substâncias psicoativas. O termo que utilizaremos para classificar essas substâncias no artigo será “entorpecentes”.

efetiva, dentre elas, a *Cannabis*, a cocaína e o ópio – são elas as substâncias mais consumidas e de maior circulação no mercado. A Convenção de Haia, em 1912, foi o ponto de partida dos Estados Unidos para liderar a agenda sobre o controle de entorpecentes, cuja legitimação passou pelo discurso da autoridade médica, com fins políticos de estabelecer uma ofensiva aos países produtores dessas substâncias, sobrepondo o Tratado Internacional de Xangai, de 1909, por diversas razões políticas e comerciais que entrelaçavam alguns países da Europa, Ásia e os Estados Unidos (CARVALHO, 2014, p. 153-164; LIMA, 2009, p. 175). Após a Convenção de Haia, houve outras Convenções e novos tratados sobre a questão da produção e consumo de entorpecentes, pois nem todos os países em âmbito global aderiram a esses acordos.² Contudo, foi a Organização das Nações Unidas (ONU) o principal ator para que uma política proibicionista de entorpecentes se consolidasse. Essa instituição, no ano de 1961, realizou a Single Convention on Narcotic Drugs (Convenção Única sobre Entorpecentes), na cidade de Nova York, Estados Unidos. Nesse momento, um novo paradigma foi traçado nas políticas de Estado, um novo inimigo foi criado nesse período da história a nível mundial: os usuários, cultivadores, vendedores e distribuidores de entorpecentes passaram a ser sujeitos fora da lei, inimigos do Estado e da “saúde pública”.

Nesse momento da história, acontecia a denominada Guerra Fria, um mundo bipolarizado, no qual a geopolítica era dividida em dois grandes blocos diplomáticos: os países alinhados às políticas dos Estados Unidos e aqueles engajados com as políticas socialistas da União Soviética. A proposta da Convenção Única de Entorpecentes foi realizada pelos Estados Unidos a partir da ONU – logo, os países que estavam alinhados diplomaticamente com eles assinaram o tratado dessa Convenção, que posteriormente foi alterado pelo “*Protocolo de emendas à Convenção Única de Entorpecentes*” no ano de 1972, na cidade de Genebra, Suíça. Para efetivação desse protocolo de Emendas no ano de 1972, realizou-se um ano antes, em fevereiro de 1971, a “Convenção de Substâncias Psicotrópicas” na cidade de Viena, Áustria, dando toda a base para as alterações documentais sobre a política de drogas (LABROUSSE, 2010; RODRIGUES, 2012; VALOIS, 2017). A maioria dos países da América Latina assinou esse protocolo, se alinhando cada vez mais às políticas estadunidenses.

Diante do contexto da época na América Latina, no qual muitos países foram tomados a golpe por ditadores militares, a mando dos Estados Unidos, a América Latina praticamente toda se tornou o quintal das políticas estadunidenses, tanto na esfera geopolítica quanto na econômica de reprodução do capital dentro desses territórios. As políticas de drogas em quase toda a

2 O relato político dessas convenções pode ser encontrado mais detalhadamente no livro *Historia general de las drogas* (ESCOHOTADO, 1998, p. 449-596).

América Latina passam a ter como referência o *Protocolo de emendas à Convenção Única de Entorpecentes*. Os Estados Unidos conquistaram nesse momento da história mais poder em sua diplomacia externa e simultaneamente mais territórios para suas políticas de Estado. Nessa circunstância, ao realizar a leitura da obra *Ordem mundial*, de Henry Kissinger (2015), e fazendo analogia com o tema proposto neste artigo, percebemos que uma nova ordem na política mundial é lançada no sistema de Estados internacionais; os Estados Unidos conseguiram desenvolver um discurso sobre a política de drogas que foi aceito como “justo” internacionalmente, dando assim sustentabilidade à guerra às drogas por quase todo o mundo. Assim, concordamos com Fraga (2007, p. 68) quando ele se posiciona sobre o assunto: “A bem da verdade, os EUA conduzem e controlam o direcionamento da política global sobre as drogas, amparados em seu poderio econômico, bélico e por sua posição hegemônica na política internacional”.

Com novos inimigos proclamados dentro dos territórios e uma “nova política” de segurança pública, os países latino-americanos não estavam preparados para lidar com narcotraficantes e principalmente usuários de entorpecentes proibidos. As penitenciárias começaram a superlotar de presos por prisões em flagrante de consumo de entorpecentes proibidos e, na maioria, das vezes esses indivíduos foram/são julgados como narcotraficantes. A classe social mais pobre foi e ainda é a mais atingida por essas políticas – e, conseqüentemente, por sua história, pessoas de origem afrodescendente e indígena são as mais atingidas.³

La producción de leyes respondió a dinámicas complejas construidas por niveles de discursos y prácticas sociales que combinaron, por ejemplo, sentimientos xenófobos, racismo, moralismo, prejuicios sociales, políticas de control de las poblaciones urbanas y campesinas, intereses económicos y la reglamentación de la actividad médica (LABATE; RODRIGUES, 2015a, p. 20).

Michelle Alexander (2012) mostra muito bem em seu livro *The new Jim Crow: mass incarceration in the age of colorblindness* (A Nova Segregação: racismo e encarceramento em massa) a questão racial envolvida na guerra às drogas, exemplificando esse modelo através das políticas dos Estados Unidos dentro de seu próprio território. A jurista desenvolve um trabalho “que equipara a guerra às drogas com o antigo sistema Jim Crow de segregação racial, que vigorou nos EUA após a abolição da escravatura” (VALOIS, 2017, p. 635). Jim Crow foi o

3 Para compreender melhor o tema da política de drogas e da guerra às drogas na América Latina, indicamos a leitura do livro organizado por Beatriz Caiuby Labate e Thiago Rodrigues “*Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*” (2015b).

sistema segregacionista que perdurou até a década de 1970, no qual negros não podiam se misturar com brancos e eram separados em todos os lugares e ações, desde sentar na mesma mesa de restaurante até usar o mesmo bebedouro d'água. Com o fim do sistema do antigo Jim Crow, surge o *New Jim Crow* através da nova lei de drogas; onde os dados estatísticos mostram que esse novo sistema encarcerou mais negros que o *apartheid* da África do Sul no século XX.

A esfera da comercialização do varejo de drogas e os usuários foram os mais atingidos por essas políticas de drogas. A campanha contra os usuários de entorpecentes foi exorbitantemente massiva pelos Estados-nações. No Brasil, por exemplo, usuários de *Cannabis*, popularmente chamados de “maconheiros”, viraram sinônimo de bandidos e vagabundos. Isso tudo por fruto de uma propaganda estadunidense que se alastrou pela América Latina toda; o poder da propaganda contra os usuários de entorpecentes proibidos foi e continua sendo uma manipulação de pensamentos massivos muito forte. Os países passam a querer aplicar o controle do consumo de entorpecentes de acordo com as novas políticas de drogas, desconsiderando toda a história que essas substâncias proibidas têm com a humanidade, baseando-se apenas em pesquisas realizadas por alguns grupos seletos de médicos, de cunho muito duvidoso politicamente e metodologicamente, pois foram pesquisas encomendadas (por políticos e empresários) para a efetivação dessa nova ação antidrogas em nome da “saúde pública”, mas visando uma geopolítica global de dominação, via discurso de autoridade médica.

Diante de tal contexto, nenhum país no continente americano estava preparado para aplicar uma política de drogas repressora e inteligente, cujo objetivo era uma “sociedade perfeita”, longe das drogas, puritana (CARNEIRO, 2010, p. 218-226). Mas os chefes de Estado acreditavam no braço armado militar, na repressão como política pública e na justiça criminal, que ainda hoje tem carácter burguês e serve injustamente à sociedade. Uma na qual os pobres são condenados e os ricos são isentos de seus crimes, na maioria dos casos. Nesse contexto, o Departamento de Combate às Drogas (DEA, do inglês Drug Enforcement Administration), foi criada em 1973 pelos Estados Unidos, onde foi e continua sendo o órgão responsável pela repressão e controle de entorpecentes em escala global, tendo agentes infiltrados em diversos países. Valois (2017, p. 304) nos diz:

A década de 1970 viu uma expansão de agentes do DEA no México. A década seguinte na Colômbia, para em seguida o órgão norte-americano se estabilizar com agentes espalhados por todo o mundo, agindo principalmente na América Latina como verdadeiros policiais locais, uma polícia a mais para as tantas que já possuímos, sem com isso trazer qualquer resultado positivo para a nossa segurança pública, mas, muito pelo contrário, trazendo mais incertezas.

Seguindo o pensamento de Valois (2017) e partindo para uma concepção do ponto de vista da dominação territorial, os Estados Unidos conseguiram obter êxito em sua geopolítica, adentrando e solidificando-se ainda mais nos territórios latino-americanos. Como estes não tinham poder econômico para enfrentar essa guerra às drogas, os Estados Unidos tomaram a frente do conflito dentro desses territórios, conhecendo e mapeando os lugares, a cultura, as dinâmicas regionais e, além disso, aplicando suas leis.

Diante da economia bilionária que o comércio de entorpecentes proibidos consegue desenvolver em amplitude global, há de se refletir sobre os sujeitos que estão trabalhando para esse mercado operar regularmente. As organizações desses sujeitos são denominadas de “máfias do narcotráfico”, mas aqui iremos chamá-las de “corporações do narcotráfico”, uma nomenclatura mais realista da situação. Esses sujeitos que trabalham para as corporações do narcotráfico estão em quase todos os lugares, em todas as classes sociais, desde a dominação territorial das periferias até em supremas cortes jurídicas de determinados países. O sistema ficou tão complexo e corrompido que membros representantes do Estado, que em tese deveriam estar do outro lado da corda, contra as corporações do narcotráfico, na verdade trabalham com elas em parcerias, utilizando suas funções públicas para se auto-beneficiar através da corrupção; eles estão, na maioria dos casos, ligados aos setores de segurança pública e justiça civil. Percebemos que o capital nessas circunstâncias consegue corromper socialmente sujeitos de todas as classes sociais, independentemente do seu *status* na sociedade; o poder que ele exerce sobre as instâncias da ilegalidade e legalidade chega a níveis de delinquência e bandidagem de forma geral. Com relação à influência dessas corporações do narcotráfico, podemos afirmar que o seu poder de capital consegue “mover montanhas” na América Latina.

A guerra às drogas vai muito além do que os olhos da sociedade conseguem enxergar. Cotidianamente temos em nossos noticiários determinados tipos de notícia que estão relacionadas ao narcotráfico, como confrontos entre policiais e narcotraficantes, apreensão de entorpecentes e armas etc. Nesse discurso televisivo e noticiado, não temos realmente uma discussão pública sobre o assunto da guerra às drogas e suas consequências na sociedade – o que assistimos é a banalização da violência como algo comum do dia a dia. Nas corporações do narcotráfico, tanto no âmbito dos trabalhadores privados quanto no daqueles que exercem cargos públicos (militares, juízes, delegados, deputados, senadores etc.), eles não querem de forma alguma, em sua maioria, entrar na discussão sobre uma nova política de drogas. Pois o capital que o mercado ilegal (armas, drogas e seu transporte, principalmente) gira em torno dessa guerra velada é muito alto para deixar essa discussão ser pautada na sociedade. A influência na política vinda da força do capital externo de determinados ramos da indústria (farmacêutica, armas, têxtil etc.) também faz diferença na continuidade dessa guerra na América Latina – é um compilado de forças que consegue barrar

uma discussão política que necessita urgentemente ser revisada, pelo direito à vida.

O narcotráfico e a política de drogas na América do Sul

O continente sul-americano tem suas peculiaridades em relação ao restante dos países da América Latina, pois é dessa região que sai toda a produção de cocaína para o mundo, advinda de uma planta sagrada para muitos andinos, a coca. Sabendo que a cocaína produzida para consumo mundial tem sua matéria-prima produzida nos países andinos, sobretudo Bolívia, Peru, Equador e Colômbia. No início da década de 1990, foi realizado um cálculo de “que na Colômbia, no Peru, na Bolívia e no Equador, somados, o narcotráfico emprega[va], direta e indiretamente, 5 milhões de pessoas” (ARBEX JUNIOR, 1993, p. 42). Esses dados, por mais que estejam desatualizados, nos trazem uma estimativa em números absolutos de quanta mão de obra é precisa para fazer girar o sistema do narcotráfico na sociedade. Esse sistema é uma grande economia paralela ilegal que funciona dentro da economia legal, na qual se formou e se consolidou na forma de grandes corporações do narcotráfico ao longo dos últimos 50 anos.

Buscando dados que representem a economia global do narcotráfico, temos uma cifra que revela um montante anual de 500 bilhões de dólares estadunidenses no início da década de 1990. Hoje existem estimativas, não comprovadas, de que 5% do produto interno bruto (PIB) mundial gira em torno da comercialização de entorpecentes ilícitos. Porém, esses dados não têm base científica e verídica, ainda que tenham sido noticiados por órgãos responsáveis, como a ONU e outros (KOOP, 1997; LABROUSSE, 2010, p. 56). Sobretudo, vale firmar aqui que uma grande fração de dinheiro do tráfico de drogas é lavada dentro do sistema bancário mundial, que transforma o capital ilegal em legal (ARBEX JUNIOR, 1993; CAMPOS, 2014; LABROUSSE, 2010; MACHADO, 1996; 1997).

Cada país da América do Sul tem suas peculiaridades em relação à política de drogas; os sujeitos que trabalham em prol das corporações do narcotráfico e aqueles que estão nos Poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) de cada país – defendendo maior repressão contra essas corporações do narcotráfico e dos usuários – acabam por sustentar um grande projeto geopolítico norte-americano de reprodução do capital e dependência de guerra, principalmente por meio da indústria das armas, e os Estados Unidos aparecem nesse cenário como o principal fornecedor de armas do continente americano.

É importante enfatizar que as corporações do narcotráfico não estão ligadas diretamente apenas com a venda de drogas; hoje esse mercado gira em torno de muitos investimentos dentro do sistema legal. Os “narcos” estão em

todas as partes do sistema, lavando e reproduzindo seu capital – por exemplo, no carnaval, na compra e venda de jogadores de futebol, nos investimentos em cantores e *shows* musicais, no agronegócio e nos pequenos agricultores, nas companhias de transportes de todos os ramos, nas empresas de segurança, nos comércios varejistas e atacadistas em geral, nas empresas ligadas à educação, nas igrejas e nos escritórios de contabilidade e advocacia, dentre outros. Todo o sistema está globalizado, a máquina de produção e reprodução do capital dessas corporações está completamente acoplada ao sistema legal, amparada pela legislação de cada Estado-nação e simultaneamente aproveitando-se da situação social precária e de pobreza de muitos cidadãos periféricos para expandir sua massa de mão-de-obra, cooptando pessoas muitas vezes por meio de um salário alto sem necessidade de qualificação. Fica nítido que esse sistema que envolve a economia do narcotráfico usufrui dos problemas sociais de cada localidade, em muitos casos aliciando menores de idade sem instrução educacional. Firmando o argumento com a citação de Haesbaert e Porto-Gonçalves (2006, p. 60).

Ainda que a ligação entre agravamento das condições sociais e aumento dos circuitos econômicos ilegais não deva ser hipostasiada, essas redes de comércio e de poder funcionam também como espécies de válvulas de escape diante do crescente desemprego e da precarização do trabalho, e encontram-se plenamente associadas à expansão do capital financeiro globalizado. Economia desregulamentada, “Estado mínimo”, precarização crescente do emprego, endividamento e especulação financeira generalizados formam um campo fértil para a proliferação de redes ilegais de economia e de poder.

Pensando sobre a questão das drogas na América do Sul, no ano de 2010 foi criado pela UNASUL o Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. Ele tem como base seu estatuto, criado na cidade de Quito, Equador, em abril de 2010, mas sempre respeitando as normas, os regimentos e os regulamentos do Tratado Constitutivo da UNASUL. A criação desta instituição tem como objetivo geral construir de maneira participativa e consensual um espaço de integração e união entre os países sul-americanos, já os objetivos gerais do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas são:

Proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para incidir en forma integral en todos los ámbitos de la problemática [...]; Construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas, tomando en cuenta los compromisos internacionales en esta materia, así como las características nacionales y sub-regionales, para fortalecer la unidad de América del Sur; [...] Fortalecer las relaciones de amistad y confianza a través de la cooperación interinstitucional entre las agencias especializadas de cada país, para hacer frente al problema mundial de las drogas, mediante el

fomento del diálogo y la búsqueda de consensos; y [...] Promover la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales em materia de drogas. (UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS, 2010, p. 1)

Diante de tal conjuntura política entre as nações sul-americanas na segunda década do século XXI, é preciso ressaltar alguns detalhes. Constatam-se dois cenários políticos e de formação ideológica diferentes entre as nações. A década de 2010 começa com a maioria dos países alinhados politicamente, em âmbito progressista de centro-esquerda a esquerda, mas já no início da década assistimos a um golpe de Estado parlamentar no Paraguai em 2012, seguido do Brasil – a maior potência econômica da América do Sul – em 2016. Nesse mesmo período, na Argentina, a segunda maior potência econômica, uma coalizão burguesa e partidária neoliberal, chamada Cambiemos, venceu as eleições presidenciais de 2015. Deu-se assim nova cara à agenda política da América do Sul, comprometida com o neoliberalismo norte-americano, ficando apenas Uruguai, Venezuela e Bolívia como resistências à esquerda ou centro-esquerda em governos sul-americanos. Dentre todos os países da América do Sul, e podemos ressaltar até a América Latina como um todo, apenas Bolívia e Uruguai romperam com o tratado da Convenção Única sobre Entorpecentes da ONU, de 1961. Diante disso, analisamos, conjuntamente com Labate e Rodrigues (2015a, p. 24-25), que tanto em governos de propostas progressistas à esquerda ou centro-esquerda quanto em governos conservadores e neoliberais, as políticas de drogas na América do Sul continuaram praticamente as mesmas desde a assinatura do tratado em 1961, alinhadas ao modelo dos Estados Unidos.

Os grupos de trabalho (GT) sobre política de drogas criados na Unasul vêm trabalhando em várias frentes. São eles: 1) Reducción de la Demanda; 2) Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible, incluido el Preventivo; 3) Reducción de la Oferta; 4) Medidas de Control; 5) Lavado de Activos; e 6) Fortalecimiento Institucional y Armonización Legislativa.⁴ Em linhas gerais, os GT fazem promoção das políticas proibicionistas de combate às drogas na forma repressiva que o Estados Unidos estabelece. Nenhum deles pensa e discute efetivamente uma nova proposta sobre política de drogas unificada para a América do Sul que fuja da linha proibicionista da ONU e dos Estados Unidos e tenha caráter descriminalizador e regulamentador, visando à saúde pública e, sobretudo, dos usuários de entorpecentes ilícitos.

4 Segundo a ata do Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas, os GT foram instaurados a partir da reunião que aconteceu nos dias 17 e 18 de novembro de 2011, na cidade de La Paz, Estado Plurinacional de Bolívia. Estavam presentes as delegações de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela, assim como a secretária geral da UNASUL.

Embora a proibição do consumo de algumas substâncias psicoativas e o controle sanitário não sejam uma política do século XX, como Escohotado (1994; 1998), Rodrigues (2017) e Carneiro (2010) nos mostram em suas obras, o proibicionismo no século XX, principalmente a partir da década de 1960, teve em sua política uma nova característica de Poder⁵ (RAFFESTIN, 1993) atrelada. A guerra traçada a partir desse período histórico começa a escrever novas linhas, demasiadamente sangrentas, no continente americano como um todo, mas principalmente na América do Sul, único continente produtor da matéria-prima dos entorpecentes derivados da coca.

Nesse momento da história, fazendo uma análise geográfica, percebe-se que a questão territorial passa a ter nova dimensão na sociedade. A territorialidade do narcotráfico passa a ficar marcada nas cidades e no campo e com isso um poder paralelo é criado pelas corporações do narcotráfico, regendo esses territórios com leis próprias; as pessoas que vivem nesses locais são em maioria de baixa renda, se submetendo a viver no meio do conflito entre Estado e narcotraficantes. O Estado, nesse caso, é representado pelos militares; parte destes encontra-se num lado esquizofrênico da guerra às drogas, possuindo muito poder – são eles os paramilitares/milicianos. Esse grupo representa uma facção criminoso dentro do próprio Estado e sua dominação territorial é marcada por parcerias financeiras com as corporações do narcotráfico. Em linhas gerais, funciona da seguinte forma: quem pagar mais para os paramilitares/milicianos terá “apoio do Estado” para a utilização dos territórios com produção, circulação e venda de entorpecentes. Essa corrupção dos militares está marcada em toda a América Latina, desde policiais militares até as forças armadas de cada país.

A nomenclatura “guerra às drogas” é bastante contestada nas periferias e por muitos pesquisadores nas ciências humanas, onde muitos indicam que a denominação mais adequada para esse conflito seria de “guerra aos pobres”. Porque as famosas “balas perdidas” só matam pobres – nesses casos, não seria “bala perdida” a denominação realista, mas “bala achada”. A bala é achada sempre na cabeça de pessoas que cresceram num ambiente cerceado de conflitos; essas mesmas pessoas nunca tiveram oportunidade de igualdade social e na maioria das vezes, como mostram as estatísticas, elas são negras ou indígenas. Muitos são os casos em que militares (representantes do Estado) invadem os territórios das corporações do narcotráfico e fazem um genocídio generalizado, matando civis que não têm nada a ver com essa história e simplesmente moram nesses locais por falta de condições financeiras para comprar ou alugar um imóvel; em sua maioria, são trabalhadores de baixa renda dos denominados

5 Nesse caso, a palavra “Poder” está de acordo com Raffestin (1993), que no capítulo 3 – “O poder” – de seu livro *Por uma geografia do poder* usa a palavra com inicial maiúscula, representando o poder do Estado perante a sociedade.

subempregos – empregos que necessitam de pouca formação educacional. Esse é o cenário geral das periferias no continente americano, principalmente na América Latina.

Das raízes da colonização ao atual cenário das políticas de drogas

De forma geral, as pessoas que vivem nas periferias dominadas territorialmente pelas corporações do narcotráfico são muito discriminadas perante a sociedade, uma discriminação banalizada pela falta de confiança, na qual é atrelada a questão da marginalidade e delinquência a esses civis. A territorialidade do narcotráfico consegue de forma subliminar, mas efetiva, marcar a vida dessas pessoas discriminatoriamente; isso é perceptível, tendo em vista o cotidiano desses civis, que ocupam os espaços sempre à margem da sociedade; tudo está no subconsciente das pessoas, marcadas por sua história escravocrata. Isso está enraizado no nosso cotidiano – veja-se pela posição que os periféricos ocupam na sociedade: eles estão com os piores postos de trabalho (subempregos), as escolas sucateadas (dependendo do lugar, não existe escola), com baixíssimo ou nenhum investimento nos esportes que praticam e sem espaços de lazer e sociabilidade pública. Nesse cenário de discriminação com a sociedade periférica, pode-se fazer até mesmo uma alusão à obra de Yi-Fu Tuan (1980), *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*, na qual a percepção está entrelaçada aos estigmas culturais e do cotidiano de cada ser. Nesse caso, o sujeito periférico é sempre visto pelas classes sociais de maior poder aquisitivo como subdesenvolvido, ruim, marginalizado, sujeito a ser explorado, dentre outras atribuições de conotações pejorativas.

É notável em uma análise antropológica visualizar as raízes da colonização escravocrata na América ainda nos dias de hoje, mas de forma mascarada pelo sistema capitalista.⁶ Nesse panorama colonizador, sabemos nitidamente que as leis não foram criadas pensando na sociedade como um todo, ou melhor, pensando nos pobres – elas foram criadas pensando na imposição dos mais ricos sobre os mais pobres, na propriedade privada, nos privilégios burgueses. A exploração e a discriminação são verbos que caminham juntos no cotidiano do continente americano, principalmente na América Latina. Diante desse contexto, citamos o livro *Legalização das drogas*, de Maria Lucia Karam (2015): a juíza aposentada desenvolve, no capítulo “Os ‘inimigos’ na ‘guerra às drogas’: as discriminações, o racismo e a criminalização dos pobres”, um pouco dessa discussão que estamos levantando sobre as discriminações, os “inimigos” do Estado, a criminalização e o controle dos pobres.

6 Citamos aqui um filme brasileiro, dirigido por Sérgio Bianchi, que serve como reflexão e exercício dessa analogia, *Quanto vale ou é por quilo?* (2005).

Para muitos, pode ser algo chocante o fato de não termos falado até o momento da dependência que determinados entorpecentes podem causar. Não podemos negar aqui que a dependência química e psicológica de uma parte de seus usuários é fato mundial; enfaticamente, é problema de saúde pública, mas vem sendo tratado mundialmente como questão de segurança pública; isso é um absurdo! Karam (2015) faz registro lúcido sobre usuários de *crack* no Brasil. Esse entorpecente derivado da coca é uma substância que nas últimas décadas causou dependência química em determinada parcela dos usuários; entretanto, temos que fazer crítica ao problema estabelecido, pois o impasse com os usuários não está apenas na dependência da substância em si, mas em outros fatores.

O problema mais grave está, sim, em suas precárias condições de vida, na privação de direitos básicos, na miséria. Vítimas da história brasileira de desigualdade, pobreza e exclusão, sem escolas, sem lazer, sem moradia, perambulando pelas ruas sem destino por falta de quem os trate com respeito e dignidade, seu sofrimento é agravado pela ilegítima e insana proibição e sua nociva e sanguinária política de “guerra às drogas”. Os executores de tal política, ilegitimamente tratando-os como criminosos, submetem-nos à humilhação, à perseguição e ao recolhimento a instituições em tudo semelhantes a prisões, acrescentando às suas miseráveis e traumáticas condições de vida a violência da privação de sua liberdade. (KARAM, 2015, p. 56)

Esse panorama que acabamos de citar não se reduz apenas ao caso brasileiro, mas está enraizado em toda a América, onde usuários de entorpecentes são vistos, de forma generalizada, como escória para a sociedade. A política de Estado sobre drogas deve ter caráter humanitário e de saúde pública. As questões sobre a falta de direitos básicos também devem ser pautadas pelos Estados-nações para uma possível solução dos problemas com a dependência química dos usuários, uma coisa está ligada a outra. A dignidade humana deve estar sempre em primeiro lugar.

Considerações finais

Diante de toda a complexidade que existe em relação aos entorpecentes no continente americano, com produção, circulação, venda e consumo dessas substâncias, percebe-se que o ponto chave e a solução de grande parte desse problema estão ligados nitidamente à política de drogas e de direitos básicos. A atual política de Estado sobre drogas e o modelo cultural proibicionista implantado na sociedade que está enraizado temporariamente na cabeça de muitas pessoas como algo funcional (fruto de massivas propagandas enganosas

e tendenciosas para o controle civil), mas que, a bem da verdade, nunca deu certo, pois o consumo dessas substâncias não acabou e nunca acabará dessa forma. O uso de entorpecentes possui registros milenares na história da humanidade e não se destruirá uma cultura ou até mesmo a dependência deles com uma política repressiva de segurança pública. A história e os dados nos mostraram o contrário, onde houve maior repressão policial pelo Estado foram os locais que mais tiveram aumento no consumo de entorpecentes, os Estados Unidos é o exemplo mais nítido desse movimento.

O continente americano, sobretudo os países da América Latina nos quais existe desigualdade social enorme, necessita de uma política de Estado progressista e integracionista sobre a questão dos entorpecentes, pois estamos diante da reprodução das políticas da ONU e do governo dos Estados Unidos, que nos causam uma compilação de abusos de poder. A corda sempre estoura do lado mais fraco e os pobres são sempre os mais afetados por essas políticas. Muitos deles hoje estão vivendo em locais em estado de sítio, a exemplo das periferias da cidade do Rio de Janeiro em 2018.

O grande problema, que não é colocado em pauta pela maioria dos Estados, está nas diretrizes da legislação que seguimos hoje quanto à questão do uso de entorpecentes. O tratado da Convenção Única sobre Entorpecentes deve ser revisto, pois, a história já nos mostrou que esse não é o caminho para a paz e a saúde pública. A periferia resiste a essa guerra, mas com o sangue dos pobres escorrendo em suas ruas e vielas cotidianamente.

Existe a necessidade de fazer uma regulamentação da produção e do uso de todos os entorpecentes pelos Estados nacionais – ou até mesmo a partir de blocos políticos e econômicos. Os entorpecentes hoje são vendidos em todas as cidades do continente americano sem nenhuma regulamentação, sem qualquer controle sanitário ou de circulação – está tudo nas mãos das corporações do narcotráfico e as consequências disso já foram bem explicitadas neste texto. É necessário fazer o debate sobre a regulamentação desses entorpecentes em todas as instâncias para quem sabe um dia, as periferias deixarem de ser territórios do narcotráfico, colocando um ponto final nessa guerra aos pobres, pretos, indígenas e periféricos.

Para fechar o texto, pensamos que as análises geográficas sobre questões políticas que envolvem os entorpecentes estão expostas tanto na conjuntura global quanto na local, envolvendo diversas perspectivas, e as categorias da área são capazes, sim, de abordar essas dinâmicas no espaço geográfico. Cabe aos geógrafos se aprofundarem mais nesse tema tão perplexo e que está no cotidiano das cidades e do campo. A pesquisa no âmbito da geografia das drogas necessita ainda de muitos estudos específicos para avanço do conhecimento na área, que hoje é amparada complementada por outras pesquisas realizadas nas ciências humanas em geral, dando o suporte necessário para o desenvolvimento

do saber nesse campo científico tão importante. Sobretudo, os estudos em geografia política e geopolítica são caminhos para desvendar as desavenças, anomalias e desigualdades desse sistema tão cruel perante à sociedade.

Referências bibliográficas

- ALEXANDER, M. *The new Jim Crow: mass incarceration in the age of colorblindness*. New York: The New Press, 2012.
- ARBEX JUNIOR, J. *Narcotráfico: um jogo de poder nas Américas*. São Paulo: Moderna, 1993.
- CAMPOS, R. R. *Geografia política das drogas ilegais*. Leme: JH Mizuno, 2014.
- CARNEIRO, H. *Bebida, abstinência e temperança na história antiga e moderna*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2010.
- CARVALHO, J. C. A emergência da política mundial de drogas: o Brasil e as primeiras Conferências Internacionais do Ópio. *Oficina do Historiador*, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 153-176, jan.-jun. 2014.
- ESCOHOTADO, A. *Las drogas: de los orígenes a la prohibición*. Madrid: Alianza, 1994.
- _____. *Historia general de las drogas*. 7. ed. Madrid: Alianza, 1998.
- FRAGA, P. C. P. A geopolítica das drogas na América Latina. *Em Pauta*, Rio de Janeiro, n. 19, p. 67-88, 2007.
- HAESBAERT, R.; PORTO-GONÇALVES, C. W. *A nova des-ordem mundial*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- KARAM, M. L. *Legalização das drogas*. São Paulo: Estúdio Editores.com, 2015. (Coleção Para Entender Direito).
- KISSINGER, H. *Ordem mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.
- KOOP, P. *L'économie de la drogue*. Paris: La Découverte, 1997. (Collection Repères).
- LABATE, B. C.; RODRIGUES, T. Introducción – drogas, política y sociedad: distintas miradas desde américa latina y el caribe. In: LABATE, B. C.; RODRIGUES, T. (Eds.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015a. p. 19-28.
- LABATE, B. C.; RODRIGUES, T. (Eds.). *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015b.
- LABROUSSE, A. *Geopolítica das drogas*. Tradução Mônica Seincman. São Paulo: Desatino, 2010.
- LIMA, R. C. C. *Uma história das drogas e do seu proibicionismo transnacional: relações Brasil-Estados Unidos e os organismos internacionais*. 2009. 365 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- MACHADO, L. O. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose? In: CASTRO, I. et al. (Orgs.). *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

_____. Movimento de dinheiro e tráfico de drogas na Amazônia. In: RIBEIRO, M. M.; SEIBEL, S. D. (Orgs.). *Drogas: hegemonia do cinismo*. São Paulo: Memorial da América Latina, 1997. v. 1. p. 217-252.

QUANTO vale ou é por quilo?. Direção: Sérgio Bianchi. Produção: Sérgio Bianchi e Paulo Galvão. São Paulo: Agravo Produções, 2005. 1 DVD (110 min).

RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, T. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. 2. ed. São Paulo: Desatino, 2012.

_____. *Política e drogas nas Américas: uma genealogia do narcotráfico*. São Paulo: Desatino, 2017.

TUAN, Y.-F. *Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente*. São Paulo: Difel, 1980.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas*. Quito: Unasur, 2010.

VALOIS, L. C. *O direito penal da guerra às drogas*. 2. ed. 1. reimpr. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

El conflicto armado en Colombia en el contexto regional: de la violencia a la seguridad democrática

Ginneth Pulido Gómez

Pues bien: todo eso es cierto, pero circunstancial, dijo, porque todo lo he hecho con la sola mira de que este continente sea un país independiente y único, y en eso no he tenido ni una contradicción ni una sola duda. Y concluyó en caribe puro: ¡Lo demás son pingadas!

(Gabriel García Márquez, *El General en su Laberinto*)

Resumen: Colombia permanece como el único país en Suramérica con un conflicto armado permanente determinado por la confluencia de diferentes actores de guerra y sobre un escenario de profundas desigualdades sociales. Este ha sido el contexto de este país, de forma casi ininterrumpida durante el último medio siglo, puede afirmarse que comenzó con una guerra bipartidista regional conocida como *La Violencia* a partir de la cual se originaron varias guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) hacia la década de 1960. En un segundo momento, ya en la década de 1980 se fortalece un fenómeno de reconfiguración político-espacial derivado del fortalecimiento del narcotráfico y del paramilitarismo, ambos asociados, de modo que este modelo de grupos armados al servicio de hombres/asociaciones poderosas logró tener incidencia en la reconfiguración del Estado cooptando sus funciones en diversas partes del territorio colombiano, manteniendo una hegemonía político-militar dentro del país. Con la llegada del nuevo siglo, se presenta un proceso de desmovilización de diversos grupos de Autodefensas (paramilitares) y se instaura una política gubernamental cuyo objetivo es la disminución de los actores del conflicto armado y del narcotráfico llamado de Seguridad Democrática, no es un proceso de diálogo, sino un proceso de

estrategia militar que pretendió involucrar también a la sociedad civil en un papel más activo dentro del proceso de fin del conflicto. No obstante, esta iniciativa presenta fallas de diversas índoles entre las cuales pueden destacarse errores de diagnóstico, disfraz del fenómeno paramilitar, efectos diplomáticos subregionales negativos, altas cifras de violencia política y diversos hechos de violación de derechos humanos cuya responsabilidad recae sobre la fuerza legal del Estado. El presente artículo analiza los tres momentos anteriormente descritos de forma sucinta, con mayor énfasis en el último período, con el fin de entender la evolución de los poderes políticos al interior del país y sus implicaciones subregionales.

Palabras clave: Colombia; Conflicto Armado; Fronteras; Política de Seguridad Democrática.

Introducción

Escribir sobre el conflicto armado en Colombia de forma sintética no es tarea fácil, ya que medio siglo de guerra está compuesto de diferentes episodios complejos que requieren análisis profundos. Al ser el último conflicto armado en América y en el hemisferio occidental, los temas de la guerra y el reciente acuerdo de Paz han sido debatidos ampliamente en el contexto político regional, puesto que, a pesar de ser un conflicto interno, las fronteras no necesariamente sirven como contenedores de este. Fenómenos como el desplazamiento de personas o enfrentamientos armados – de los diferentes bandos – desbordaron al país y fueron motivo de interés por parte de los países vecinos; como ejemplo de esto, puede considerarse la participación de los gobiernos de Venezuela y Chile como facilitadores de los Diálogos de Paz en La Habana.

Se reconocen diferentes actores de guerra entre los cuales se destacan las diferentes guerrillas, los carteles de narcotráfico, los grupos paramilitares, las Bandas Criminales (Bacrim), el propio Estado colombiano y en medio de ellos, la población civil como la principal víctima de este proceso, lo que ha hecho con que en diferentes momentos, Colombia oscile entre la primera y la segunda posición en el mundo con el mayor número de víctimas de desplazamiento forzado interno por violencia; fenómeno que agudizó las diferencias sociales, ya que la gran parte de esta población se alojó en áreas periféricas de las mayores ciudades. Junto a este fenómeno, la concentración de la tenencia de tierras también aumentó y con ella la concentración de la riqueza. La desigualdad en Colombia se disparó y la inexistencia de integración regional al interior del país fue un determinante para la consolidación de actores de guerra en diferentes áreas en donde el Estado había sido ausente.

Puede afirmarse que Latinoamérica se mantiene como una región en donde las asimetrías han prevalecido a lo largo del tiempo. En este contexto casi permanente es cuando, a mediados de la década de 1960 y en el contexto

bipolar global, en la mayoría de los países de la región, se consolidaron dictaduras como formas de gobierno, al mismo tiempo que nacieron guerrillas como método de resistencia y oposición. En Colombia, el conflicto se originó en estas circunstancias, teniendo como momentos anteriores las guerras bipartidistas y el período conocido como *La Violencia*. Colombia no tuvo una dictadura propiamente dicha como la mayoría de los países vecinos (excepto por el breve periodo de dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1954) y se ha caracterizado por tener una democracia constante pero frágil, lo que ha propiciado el levantamiento armado de diferentes grupos campesinos, estudiantiles, sindicalistas, entre otros cuya consigna esencial sobre justicia social es la redistribución de tierras, tema que aún en la actualidad es clave para comprender el conflicto en el país el cual no ha tenido una real reforma agraria, y como ya ha sido mencionado, es quizás el principal pilar de la desigualdad.

Un segundo gran momento del conflicto armado colombiano se inicia hacia finales de la década de 1970, cuando se consolida el poder del narcotráfico y del paramilitarismo al mismo tiempo que los gobiernos nacionales intentan llegar a acuerdos de paz y al fin del conflicto bélico con diferentes grupos guerrilleros. Esta situación, fragmenta el territorio nacional de forma que existen dominios armados que controlan el país, el conflicto se agudiza y el número de víctimas aumenta de forma escandalosa. La cooptación del Estado se hace evidente y muchas regiones son controladas por grupos o sujetos poderosos con un ejército al margen de la ley a su servicio.

Al empezar el nuevo siglo y con la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia de la República, se incrementan los ataques militares a los grupos guerrilleros como mecanismo para el fin del conflicto. Se crea la Política de Seguridad Democrática, auxiliada por el Plan Colombia que había sido implementado por el gobierno anterior (Andrés Pastrana Arango) y que pretende conectar a la población civil de forma activa con el proceso que lleve al fin del conflicto, militarizando la vida ciudadana. Es una política acusada de valerse – informalmente- del paramilitarismo y de otros procesos que fueron contra los Derechos Humanos en diversas áreas del país, así como la debilitación de las relaciones diplomáticas con los vecinos continentales, especialmente Venezuela y Ecuador.

Este artículo hace un recorrido por estos tres momentos del conflicto, abordando sus principales cuestiones territoriales y resaltando sus procesos político-militares.

De La violencia a la consolidación de las guerrillas

Bogotá, Colombia, el 9 de abril de 1948, a eso de mediodía, un ciudadano conocido como Juan Roa Sierra le dispara al político liberal Jorge Eliécer Gaitán. Un episodio de violencia que cambiaría el rumbo del país para siempre, ambos – la víctima y el victimario – mueren. El primero, por las heridas causadas por su agresor y el segundo, a manos de la multitud enfurecida. Ese mismo día, como respuesta a lo sucedido, la población se aglutinó inicialmente en el centro de Bogotá y comenzó un enfrentamiento con las fuerzas armadas que dejaría un saldo nunca aclarado sobre los muertos. Lo que parece es que no hubo menos de 300¹ y la destrucción de gran parte de los edificios del centro histórico de la ciudad. La sublevación se extendió hasta otras ciudades en el país, en donde el pueblo se levantó en protesta conformando posteriormente, las llamadas *juntas revolucionarias*. Hubo subversión del orden político y estos episodios extendidos a otras regiones del país. Después de conocida la situación de Bogotá, que llegó a extenderse hasta por un mes, este día pasó a ser conocido como *El Bogotazo*, sin duda un punto de partida para el análisis de la guerra en Colombia.

Dada la clara posibilidad que Gaitán tenía de llegar a la presidencia del país debido a su favoritismo entre las clases obreras y populares, fuera de los tradicionales círculos oligárquicos colombianos, existen algunas fuentes que aseguran que hubo participación de la CIA en el asesinato del político y líder social,² ya que era visto como una amenaza de consolidación del poder de la izquierda.

Durante la semana que ocurrió su asesinato se celebraba la IX Conferencia Panamericana que daría origen a la Organización de Estados Americanos (OEA), y alrededor de esta sucedían diversas protestas, principalmente las estudiantiles para reclamar sobre la intención de intervención de los Estados Unidos sobre el resto de América. La noticia del motín urbano se extendió por todo el continente gracias a la presencia de los diferentes agentes diplomáticos en la capital del país. Al periodo subsiguiente se le conoce como *La Violencia*. No fue en realidad un episodio de violencia aislado, sino el que marcó la división histórica para la configuración inicial del conflicto, puesto que el recrudecimiento de la guerra entre partidos se dio a partir de este momento, pero también las

1 Las cifras son difusas debido a la extensión del fenómeno. Solo en Bogotá, tras un ataque de las fuerzas armadas contra la muchedumbre se sabe que murieron 300 personas, sin embargo, como el fenómeno se extendió a varias regiones del país, hay autores que afirman que la cifra total pudo haber llegado a los 3.000 muertos.

2 En el libro *The invisible government* dos ex agentes de la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) admiten la participación de esta entidad en el asesinato de Gaitán; versión expuesta por el gobierno cubano en 2005 en el documental llamado “Operación Pantomima”, nombre dado por la CIA para llevar a cabo el homicidio.

políticas represivas gubernamentales contra los sectores contestatarios fueron contundentes y devastadoras (ARIAS, 1998; GIRALDO, 2005).

En diferentes regiones del país el orden entre campesinos y terratenientes, obreros y empresarios agrícolas³ ya estaba colocado, sin embargo, nunca se había presentado un episodio de protesta ciudadana, obrera y campesina que pudiera alterar el orden en varias zonas del país y casi simultáneamente. Los sectores dirigentes identificaron la conformación de movimientos sociales dispuestos a protestar por la desigualdad, como una amenaza descontextualizando los orígenes de tales manifestaciones y organizaciones, borrando el evidente descontento político y social, reduciéndolo a la incursión de la política expansionista internacional del comunismo en los asuntos de índole nacional, de forma que los actores sociales que se organizaron a partir de este momento tuvieron de inmediato una descualificación mediática (ARIAS, 1998; GIRALDO, 2005).

Es en este periodo que se organizan las primeras asociaciones de autodefensas campesinas adscritas en su mayoría al Partido Comunista que posteriormente, darán origen a las guerrillas, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), la concentración de las primeras organizaciones en la región oriental del país se debió principalmente a la ausencia o reducido número de fuerzas militares del Estado, poblaciones de campesinos que se habían reubicado por diversos procesos migratorios, inclusive derivados de eventos violentos bipartidistas y de la ausencia de proyecto de integración nacional. Las áreas en donde el proyecto guerrillero posterior se consolidó fueron principalmente el sur y el oriente colombiano, llegaron a extenderse por algunas zonas fronterizas especialmente Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, para el caso de las FARC-EP y el centro oriente, norte y occidente del país y en las áreas fronterizas de Panamá y Venezuela, principalmente para el caso del ELN (RÍOS, 2017).

Previa a esta consolidación guerrillera se celebraron los acuerdos para la restauración del orden nacional firmados en 1958 en el Pacto de Benidorm (España), conocido como Frente Nacional, que pretendían dar fin a la guerra bipartidista y que utilizaron como mecanismo principal la repartición equitativa de los cargos burocráticos del Estado entre los dos partidos tradicionales: Conservador y Liberal, no tuvo injerencia real sobre los motivos del conflicto, toda vez que la manutención de las élites en el poder no resolvía los asuntos

3 En 1928 el ejército colombiano disparó contra un grupo de obreros sindicalistas que trabajaban para la *United Fruit Company* y que exigían salarios dignos y mejores condiciones de trabajo. El episodio dejó un saldo de varios muertos y la evidencia de que la fuerza legal del Estado podría servir a los intereses corporativos y no a la defensa de los intereses populares.

principales de descontento nacional: la repartición de las tierras y la desigualdad socioeconómica (PÉREZ, 1978; SANTILLI, 2018).

Los grupos armados campesinos que para la época se denominaban *bandoleros* continuaban en acción y aumento. La Guerra Fría había extendido en el hemisferio occidental el temor de la expansión comunista, el caso cubano demostraba a las organizaciones de izquierda armadas del continente la posibilidad tangible de tomar el poder y cambiar el orden de las naciones, la llamada *Crisis de los Misiles* en Cuba, evidenció el poder militar soviético en la región y por supuesto Estados Unidos, representante principal de 'Mundo Occidental' no demoraría en crear acciones de contención.

La doctrina estadounidense de Seguridad Nacional tuvo como objetivo principal que las fuerzas armadas oficiales de los países latinoamericanos dirigieran sus esfuerzos al combate de las fuerzas de expansión vinculadas al comunismo, ya fueran estos movimientos armados, campesinos, sindicales o políticos, dando origen a la Escuela de las Américas, en Panamá, que se encargaría de dar entrenamiento contrainsurgente a varios ejércitos de la región, en donde aumentaban las tensiones sociales.

Como resultado, y dado que la solución paliativa del reparto del poder entre dos partidos tradicionales no tuvo efecto favorable para la sociedad se dio el fuerte surgimiento de movimientos autónomos que contestaban el monopolio del poder bipartidista del país, este sufrió represalias, pero también se consolidaba en ejércitos organizados armados y que controlaban diferentes regiones dentro del país, que desconocían el Estado central. De esta forma y en medio de este contexto de descontento social general, surgieron en 1958 las FARC-EP, en 1965 el ELN, en 1967 el Ejército Popular de Liberación (EPL), en 1974 el Movimiento 19 de Abril (M-19) y en 1984 el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL) (DUNCAN, 2015; PÉREZ, 1978; RÍOS, 2017).

Con la propuesta de Reforma Agraria se dio la creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Incora) y la legalización de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (Anuc) durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, en este periodo se pretendió minimizar el impacto de la desigualdad socioeconómica derivada de la asimétrica distribución de tierras en el país, sin embargo, presiones de terratenientes para la expansión del mercado y la industria nacionales, favorecieron la manutención de las grandes propiedades, la titulación de baldíos. La Anuc, cuyas fuerzas comenzaron a aliarse a algunas fuerzas guerrilleras, ocuparon lotes de terratenientes y esto justificó actos represivos políticos y violentos. La reforma agraria en Colombia fue un fracaso y la solución para el problema de la distribución justa de tierras se congeló, una vez más (PÉREZ, 1978; RÍOS, 2017).

El narco-paramilitarismo y la cooptación del Estado: Los Señores de la Guerra

Hacia finales de la década de 1970 se inicia un período de conflicto que se aleja del proceso clásico de violencia, hasta ahora semejante a otros países de Latinoamérica, cuyas banderas, como ya ha sido explicado anteriormente se basan en las desigualdades sociales y la lucha por la redistribución de la tierra. Surgen entonces dos fenómenos que determinarían la crudeza del conflicto armado, reestructurando inclusive el proceso de violencia vivido en el país, así como la aparición de un Estado reconfigurado por la cooptación de sus funciones a manos de poderosos grupos económico-militares, a saber, el narcotráfico y los paramilitares. Según el investigador Gustavo Duncan (2015) divididos en dos periodos que él denomina: La explosión del narcotráfico (1975-1990) y la Era de los Señores de la Guerra (1991-presente)

La expansión del mercado de consumo de cocaína en el mundo, especialmente en Estados Unidos y en Europa, fortaleció el mercado interno ilícito colombiano, en donde las hojas de coca, inicialmente provenientes de Perú y Bolivia, eran procesadas hasta convertirse en cocaína. De allí, eran exportadas hacia los mercados mencionados de formas variadas. El fortalecimiento de los grupos narcotraficantes se dio gracias al foco que el Estado tenía en combatir los grupos guerrilleros que se habían expandido por el territorio nacional.

La expansión del conflicto en donde ya se involucraban otros actores, sobrepasó los límites y las fronteras nacionales, y fue llevada a los lugares de destino del mercado de cocaína, fortaleciendo una economía que, pese a su condición de ilegal, respondía a la expansión típica del mercado transnacional.

Como lo afirma Raffestin, las dinámicas económicas sustituyen a las dinámicas políticas, creando fenómenos de turbulencia y la llegada de inversiones industriales (macro-producción de cocaína en Colombia), empresas agrícolas (cultivos de coca en Perú y Bolivia y su posterior transporte a Colombia) y movimientos pendulares (rutas de distribución hacia grandes mercados de consumo en Estados Unidos y Europa). A partir de la consolidación del narcotráfico como gran empresa y de acuerdo con Raffestin, se puede afirmar que la frontera económica se separa de la frontera política creando zonas de tensión, derivadas para este caso, del uso de las rutas de envío de drogas a través de varios puntos estratégicos en el Caribe, la región del Pacífico colombiano y las fronteras terrestres con Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela.

El conflicto se recrudece con la consolidación de los carteles del narcotráfico (Medellín y Cali, principalmente), organizaciones ilegales que se aliaron a ejércitos también ilegales cuyo objetivo no fue exclusivamente el del combate a las guerrillas de izquierda, como aparece en muchos textos que analizan el conflicto armado, sino el de mantener la hegemonía en el mercado

global de distribución de estupefacientes, llegando incluso a tener alianzas con las fuerzas legales del estado (el ejército y la policía) de tal forma que, según Duncan (2015), la organización de los carteles de la droga puede ser comparada al fenómeno de las mafias italianas que creó una organización blindada y estructurada que luchaba contra el Estado y se infiltraba en sus esferas para mantener en funcionamiento de la empresa narcotraficante.

Es ampliamente discutido el hecho de que el cartel de Cali invirtió dineros en la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) y que aún existe una crisis con la intervención del paramilitarismo en la política, especialmente a partir del gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2008), conocido como Parapolítica y aún investigado por las Altas Cortes del país y fuera de él (DUNCAN, 2015; ROMERO, 2007).

Este fenómeno de apropiación local del Estado por parte de los Señores de la Guerra, asegura Duncan (2015), no significa necesariamente que el estado colombiano esté fallido, ya que el fenómeno de toma y consolidación del poder por ejércitos en territorios de dimensión menor al Estado-nación es muy común, a pesar de que existe una idea de que el Estado-nación se encuentra conectado a un proceso de unificación y de centralización. La verdad es que, a veces, deja de lado los intereses subnacionales, las poblaciones periféricas, las minorías étnicas, entre otras (COSTA, 2013), por ello, a diferencia de las Guerrillas, cuyo objetivo es la toma del poder nacional, los Señores de la Guerra se caracterizan por pretender y consolidar el poder local y ejercer las funciones propias del Estado en regiones menores, tal como la recaudación de impuestos, el reconocimiento de habitantes y la gestión del territorio. Gustavo Duncan (2015, pág. 23) afirma que:

El interés de los Señores de la Guerra es la toma del monopolio del Estado y no la toma del poder nacional...Su objetivo está trazado en construir una forma de autoridad subnacional en la periferia para desde allí negociar su ascendencia sobre la globalidad del poder del país con las élites sociales, económicas y políticas del centro. Necesitan de la existencia de un Estado democrático reconocido ante la comunidad internacional para frenar en lo posible la persecución de autoridades diferentes a las nacionales que son más proclives a ser cooptadas por los poderes regionales.

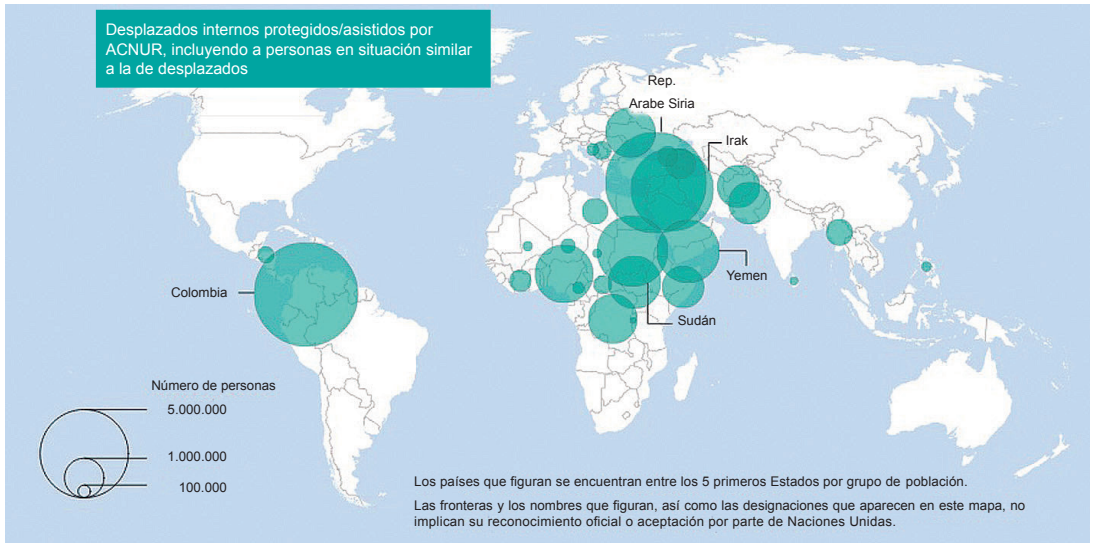
Otras investigaciones comprueban de hecho lo afirmado por el autor en esta última frase, ya que el Ejército colombiano aparece en muchas ocasiones como parte del conflicto y no como garante el Estado, tal como ha sido recopilado por diversos investigadores en los procesos posteriores al Pacto de Ralito, en donde la participación de las fuerzas militares fue clave para los fenómenos que devastaron al país desde la década de 1980 hasta la llegada del nuevo milenio, como diversas masacres ocurridas a lo largo del territorio nacional, la guerra

sucia a la oposición política del Estado, el exterminio del Partido Político Unión Patriótica,⁴ así como el exterminio de actores sociales y políticos contrarios a la expansión narco-paramilitar, tales como profesores y sindicalistas y el papel de la alianza, del financiamiento y de la responsabilidad de grandes empresas legales (bananeras, petroleras, mineras) con los señores de la guerra, que contribuyeron al fenómeno del desplazamiento forzado interno del país (ABAD FACIOLINCE, 2006; ROMERO, 2007; SÁNCHEZ LEÓN, MARÍN, 2018).

Es importante mencionar que ya en esta evolución de actores del conflicto, Colombia se convierte como uno de los países que tiene más desplazados internos por violencia en el mundo, tal como es registrado en los estudios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) cuyas investigaciones afirman que desde 1997 hasta 2013, el registro oficial de personas desplazadas por la guerra sobrepasa los 5 millones, afectando principalmente a los indígenas y a los afrodescendientes, a la mayoría de las personas que salen de áreas rurales y ocupan y crean áreas periféricas urbanas en las principales ciudades del país. Colombia en este contexto, es el único país de la región cuya estructura poblacional interna se reconfigura constantemente gracias al fenómeno del desplazamiento (Ver Figura 1), que llega a sobrepasar las áreas de frontera, especialmente en América del Sur,⁵ superando a Siria en número de personas refugiadas debido al conflicto interno (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2016).

4 La unión entre narcotraficantes y paramilitares, así como algunas fuerzas del Estado, acabaron con la existencia de este partido político, reconocido como el brazo político de las FARC-EP. En total fueron 2 candidatos presidenciales, 8 congresistas, 13 diputados, 70 concejales, 11 alcaldes y alrededor de 3.500 de sus militantes (otras fuentes aseguran que fueron unos 5.000) quienes fueron sometidos a exterminio físico y sistemático.

5 Este fenómeno en Colombia es anterior a los recientes movimientos de refugiados dentro del continente, provenientes principalmente de Haití y Venezuela hacia otros países de la región.

Figura 1: Desplazados internos por país en el mundo

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2016).

La era de la *Seguridad Democrática*

Como ya se ha descrito, la consolidación del narco-paramilitarismo marcó un nuevo episodio dentro del conflicto armado en Colombia, llegando a la ocupación de cargos políticos dentro de diversas esferas del aparato estatal colombiano. Es en este proceso que llega a comienzos del milenio (desde 2002) a ocupar el cargo de presidente Álvaro Uribe Vélez, quien en la actualidad es procesado por el Estado colombiano por tener nexos con el paramilitarismo. Su llegada al poder está marcada por el fracaso inmediatamente anterior de un proceso de paz, llevado a cabo entre el gobierno de Andrés Pastrana Arango y las FARC-EP, en donde se delimitó una zona de distensión⁶ (ver Figura 2), sin la presencia de las fuerzas armadas legales del Estado, que fue reglamentada mediante la Resolución 85 de 1998 con el fin de llevar a cabo las negociaciones con esta guerrilla, además de la llegada de ayuda económica de los Estados Unidos para combatir al narcotráfico y fin del conflicto conocido como 'Plan Colombia'.

⁶ Se liberaron de presencia militar 42.000km² desde noviembre de 1998 hasta febrero de 2002, cuando fue terminada también por el mismo presidente, ordenando a las fuerzas armadas la retoma de la región.

Figura 2: Zona de distensión militar del Caguán 1998-2002



Fuente: Zona de distensión (2017).

En este contexto, la política conocida como Seguridad Democrática (PSD) tuvo como objetivo la recuperación de las zonas del país dominadas por los ejércitos al margen de la Ley y pretendió involucrar a la ciudadanía en este proceso incentivándola al repudio de las acciones delictivas –especialmente guerrilleras o vinculadas a estas agrupaciones- así como a realizar denuncias de hechos sospechosos en cualquier esfera civil. Trajo consigo también un refuerzo en la militarización del país, aprovechando las inversiones extranjeras que tenían como objetivo poner fin al conflicto colombiano. En el documento oficial del gobierno se encuentra que:

La PSD se propuso recuperar el control territorial por parte del Estado, proteger a la población, eliminar el negocio de las drogas ilícitas, mantener una capacidad disuasiva, actuar con eficiencia y transparencia y rendir cuentas sobre la gestión del Impacto de la Política de Seguridad Democrática Gobierno. Para ello, se establecieron seis líneas de acción: (i) coordinar la acción del Estado, (ii) fortalecer las instituciones del Estado, (iii) consolidar el control del territorio nacional, (iv) proteger a la población y a la infraestructura de la Nación, (v) cooperar para la seguridad de todos y (vi) comunicar las políticas y acciones del Estado. Este estudio pretende concentrarse en tres aspectos principalmente: el fortalecimiento de las instituciones estatales, la recuperación y consolidación del territorio nacional y la protección de la población. (OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, 2008)

Dentro de los éxitos que son adjudicados a la PSD, el gobierno de la época afirma que lo más importante fue la disminución del poder de las guerrillas, especialmente FARC-EP gracias a los enfrentamientos y ataques de inteligencia militar que llevaron al abatimiento de varios de sus líderes, al rescate de varios secuestrados por esta guerrilla, así como la liberación de las carreteras del país para la movilización segura, ya que antes de este proceso, varias carreteras, en su mayoría controladas por grupos guerrilleros, sufrían del fenómeno conocido como 'Pesca Milagrosa' que consistía en llegada de los grupos armados por sorpresa y acababa en el secuestro de civiles. Finalmente, el proceso de desmovilización paramilitar (Pacto de Ralito) que comenzó en noviembre de 2002, que llevó entre otras cosas a la firma de la Ley de Justicia y Paz en 2005 para efectivamente realizar un proceso de desmovilización en 2006 (OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO, 2008).

Sin embargo, esta política no se encuentra exenta de controversias, especialmente debido a tres características, la primera los hechos de comprobada Violación de Derechos Humanos por parte de las fuerzas legales del Estado, el deterioro de las relaciones diplomáticas con Venezuela y Ecuador, principalmente por las acciones del Ejército Nacional y la reorganización de Bandas Criminales (Bacrim) como un resurgimiento del paramilitarismo.

Dentro del primer caso se encuentra el escándalo de los 'Falsos Positivos' que consistió básicamente en el asesinato de civiles inocentes por parte del ejército colombiano, a los que luego hacían pasar por miembros guerrilleros muertos en combate. La intención de estas ejecuciones era mostrar eficiencia a las brigadas de combate. Las víctimas eran atraídas con falsas ofertas de trabajo, luego desaparecidas y posteriormente uniformadas y armadas para la presentación de resultados. Estos crímenes investigados en Colombia no han tenido mucho impacto judicial, ya que, por vencimiento de términos, muchos

de los militares presuntamente responsables de los asesinatos han quedado en libertad (Verdad Abierta, 2015).

Las relaciones diplomáticas debilitadas con Ecuador y Venezuela derivan casi directamente de la PSD. Un hecho contundente marca este hecho y es el bombardeo por parte del ejército colombiano al campamento guerrillero de Raúl Reyes en marzo de 2008 (Operación Fénix), en la región de Angostura en Ecuador. En la Figura 3 puede observarse en el área delimitada por el rectángulo la región en donde sucedió el bombardeo.

Figura 3: Bombardeo de Angostura en el marco de la Operación Fénix



Fuente: Se salió del mapa (1999).

La crisis diplomática surgió por la violación a la soberanía ecuatoriana cometida por el ejército colombiano en 2008, así como por la presencia de guerrilla colombiana en el país vecino. El presidente ecuatoriano Rafael Correa calificó de masacre y no de enfrentamiento como lo había afirmado Álvaro Uribe, ya que los cadáveres encontrados estaban en pijama o ropa interior, lo que demostraba que dormían durante el ataque. Ante la indignación ecuatoriana,

Venezuela fue solidaria y comunicó su repudio al gobierno colombiano. El embajador colombiano en Quito fue expulsado del país y las tropas militares ecuatorianas fueron enviadas a la frontera norte, al mismo tiempo que presentó una demanda ante la OEA contra el gobierno colombiano. A su vez, el presidente Hugo Chávez ordenó la militarización de la frontera con Colombia y el retiro de los funcionarios diplomáticos en Bogotá. En el mismo evento, murieron cuatro estudiantes mexicanos que se encontraban en Ecuador, y dentro del campamento de las FARC-EP, fueron acusados de terroristas por Álvaro Uribe, por estos hechos, el gobierno mexicano demandó al gobierno de Colombia (El Nuevo Diario, 2008).

Finalmente, y a pesar del proceso de desmovilización de la mayor parte de los ejércitos paramilitares, muchos de estos se reconfiguraron, en el Clan Úsuga y las Bacrim. En 2007 el gobierno reconoció la existencia de 33 Bacrim, cuya actuación se extendió por 28 departamentos y 179 municipios, según los informes de la Fundación Ideas para la Paz de 2015. El gobierno colombiano, ante la evidente continuidad de labores de varios líderes paramilitares desde la cárcel, ordena la extradición en 2008. A pesar de la disminución de las Bacrim en número, se generó una consolidación de ejércitos – nuevamente aliados de terratenientes y narcotraficantes – con mayor número de efectivos armados y mayor extensión territorial, entre los que se encuentran: Los Urabeños, Los Rastrojos, Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (Erpac) y la Oficina de Envigado. Estos ejércitos continúan actuando especialmente contra los líderes sociales y desmovilizados durante el último proceso de paz (RESTREPO, 2015).

El conflicto colombiano como un todo ha dejado un saldo de muertos, desplazados y víctimas de otros crímenes (secuestros, violaciones y torturas, por ejemplo) enormes, ha causado tensiones regionales con los vecinos y ha propiciado la intervención de otros gobiernos en los asuntos internos. A veces ha sido positivo, otras veces ha encrudecido el enfrentamiento entre las partes. El último proceso de paz pretende el fin del conflicto en todas sus dimensiones y la creación de una paz estable y duradera, como está escrito en el documento oficial, resultado de los diálogos. El gobierno y los desmovilizados deben ser enfáticos en el cumplimiento de los compromisos pactados, la lucha contra las Bacrim debe ser efectiva, ya que desde la firma de los acuerdos se han asesinado a más de 200 personas que representan movimientos sociales. El fin del conflicto aún se encuentra en construcción y las acciones del próximo gobierno serán determinantes para ello.

Referencias bibliográficas

- ABAD FACIOLINCE, H. *El olvido que seremos*. Bogotá: Planeta, 2006.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2015 – Forzados a huir*. Ginebra: ONU, 2016. Disponible en: <<https://bit.ly/28S0WQM>>. Acceso en: 15 feb. 2018.
- ARIAS, R. *9 de abril de 1948*. Bogotá: Panamericana, 1998.
- COSTA, W. M. Geografía Política e Geopolítica. Edusp, São Paulo, 2013.
- DUNCAN, G. *Los Señores de la Guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia – Debate*. Bogotá: Planeta, 2015.
- FALSOS positivos, una herida que sigue abierta. *Verdad Abierta*, Bogotá, 2015. Disponible en: <<https://bit.ly/2rB86mE>>. Acceso en: 15 feb. 2018.
- GIRALDO, J. Colombia in armed conflict?: 1946-1985. *Papel Político*, Bogotá, n. 18, p. 43-78, 2005.
- LA OPERACIÓN Fénix y sus consecuencias. *El Nuevo Diario*, Managua, 9 marzo 2008. Disponible en: <<https://bit.ly/2IhoH6c>>. Acceso en: 1 feb. 2018.
- OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS Y DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO (Coord.). *Impacto de la política de seguridad democrática sobre la confrontación armada, el narcotráfico y los derechos humanos*. Bogotá: Consejería DDHH, 2008.
- PÉREZ, E. Bipartidismo y la reforma del Estado en Colombia. *Cuadernos de Sociología*, Bogotá, n. 6, 1978.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo (SP): Ática, 1993.
- RESTREPO, J. *Autodefensas gaitanistas de Colombia en el Bajo Cauca antioqueño*. Bogotá: FIP, 2015. Disponible en: <<https://bit.ly/2eHi6Yu>>. Acceso en: 11 mayo 2018.
- RÍOS, S. J. *Breve historia del conflicto armado en Colombia*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2017.
- ROMERO, M. (Ed.). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá: Corporación Nuevo Arcoiris, 2007.
- SÁNCHEZ LEÓN, N.; MARÍN, D. Cuentas claras: el papel de la Comisión de la Verdad en la develación de la responsabilidad de empresas en el conflicto armado colombiano. *Dejusticia*, Bogotá, 13 feb. 2018. Disponible en: <<https://bit.ly/2IDzt76>>. Acceso en: 11 mayo 2018.
- SANTILLI, D. ¿Por qué América Latina continúa siendo el continente más desigual? In: SUMMER SCHOOL DA FFLCH, 1., 2018, São Paulo. *Actas...* São Paulo: USP, 2018.
- SE SALIÓ del mapa. *Caretas*, Lima, n. 1554, feb. 1999. Disponible en: <<https://bit.ly/2jWFpgw>>. Acceso en: 1 feb. 2018.
- ZONA de distensión. *Wikipedia*, [S. l.], 7 marzo 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/2IHGZRL>>. Acceso en: 15 feb. 2018.

Regionalización y régimen autoritario en Chile: el alcance y el límite de la influencia geopolítica

Rodolfo Quiroz Rojas

Resumen: A partir del contexto de instalación del régimen autoritario en Chile se explora el problema geopolítico de la regionalización territorial efectuada durante el periodo 1973-1975. Se discute el afán geopolítico del régimen y las principales funciones de la regionalización en términos de estructura administrativa y territorial, destacando el sentido y la demarcación espacial de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (Conara) y la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan). Se problematiza, así, el imperativo estratégico y autoritario que significó la definición de las nuevas unidades y autoridades regionales y como dichas estructuras se aglutinan en una perspectiva global de la geopolítica, vista desde el centro del Estado. El sentido geopolítico de la regionalización representa un complejo desdoblamiento del ordenamiento territorial en Chile, pues, si bien estructuró una base de funciones y formas espaciales nuevas que tienden agilizar el circuito político regional “modernizado” y una gestión del territorio. Al mismo tiempo y verticalmente, organizó y profundizó el centralismo histórico basado en la figura del presidente, conjugando un tipo de regionalización “despolitizada” de la sociedad, acorde a las nuevas transformaciones y, desde luego, funcional a una perspectiva geopolítica clásica: el Estado por sobre la sociedad.

Palabras clave: Regionalización; Geopolítica; Régimen autoritario; Conara; Odeplan; Despolitización.

Introducción

A diferencia de otros regímenes autoritarios el golpe militar en Chile se constituyó rápidamente en un proyecto-hegemónico destinado a transformador la base social del país. Este sentido proyectual de quienes propiciaron la ruptura con el régimen democrático, de alguna manera, fue la respuesta doctrinal a dos décadas de una intensa politización de la sociedad chilena (1950-1970), que concluyó con la primera elección democrática de un presidente “marxista”

confeso, Salvador Allende Gossens (1908-1973), y la puesta en marcha de una pujante coalición de partidos y movimientos de izquierda a la cabeza del Estado de Chile.¹ He aquí una fuente importante para comprender la magnitud de la violencia desplegada desde aquel 11 de septiembre de 1973 – inicio del régimen autoritario – y el sentido hegemónico que posteriormente significaría el régimen chileno: el laboratorio del neoliberalismo (HARVEY, 2007). En este artículo analizaremos una de las primeras reformas que impulsó el régimen: la regionalización político-administrativa del Estado implementada entre diciembre de 1973 y julio de 1974. Exploraremos, así, los antecedentes de la regionalización que encabezó el régimen militar, problematizando el tipo de ordenamiento territorial desplegado y su influencia geopolítica como límite y trascendencia. ¿En qué consistió la regionalización impulsada por el régimen? ¿Cuál fue la significación geopolítica de la regionalización? Son las preguntas que intentaremos discutir y organizar. La puesta en marcha de la regionalización se oficializó a solo cuatro meses después del golpe de Estado, con la creación de la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (Conara) en diciembre de 1973. En términos administrativos-territoriales, se pasó de un antiguo sistema de 25 provincias a 13 regiones, eliminándose paulatinamente los antiguos recortes espaciales –departamentos, subdelegaciones y distritos–, además de inscribirse una jerarquía política territorial mediante un nuevo reglamento de gobierno interior. De este modo intentaremos comprender cómo las nuevas fronteras internas originaron nuevas formas de espacialidad política y de acción social. Un nuevo centralismo acorde a las nuevas transformaciones en curso, pero sobre todo, funcional a una perspectiva geopolítica clásica: el Estado por sobre la sociedad.

Regionalización y geopolítica: hacia una problematización

Antes de entrar a nuestro debate es relevante observar cómo ha sido abordada la relación geopolítica y la regionalización durante el régimen autoritario en Chile (1973-1990). Es relevante subrayar que, pese a la intensidad de los estudios en torno a la regionalización, no hay investigaciones concluidas sobre la influencia de la geopolítica en Chile. Ocurre algo similar al caso argentino (REBORATTI, 1983), pero con ciertos matices: escasa discusión académica de la geopolítica como objeto de relaciones sociales y una apertura más grande a trabajos que indagán sobre el pensamiento nacionalista y la lógica interna del pensamiento geopolítico militar (CHATEAU, 1978; VALDIVIA; ÁLVAREZ; DONOSO, 2012). Las investigaciones sobre la regionalización, por

1 La Unidad Popular fue la coalición política de partidos y de movimientos que llevó a la presidencia de Chile a Salvador Allende entre 1970 y 1973.

lo general, se centran en los efectos indeseados de la creación de regiones. De este modo, se desatienden los procesos políticos y económicos fundantes de las nuevas reparticiones geográficas, quedando una regionalización sin actores ni fuerzas políticas estructurantes. Otros abordajes, a su vez, insisten en el bloqueo histórico de la descentralización vía regionalización (MONJE; TENORIO, 2010; VALENZUELA, 2015) y la necesidad de explorar otros marcos teóricos asociados a la participación ciudadana (BOISIER, 2000; 2005; 2010; THAYER, 2011). Por otra parte, las escasas referencias geográficas se dirigen fundamentalmente al problema de la identidad regional (SABATINI; ARENAS; NUÑEZ, 2011) y los parámetros tecnocráticos y ambientales sobre la puesta en marcha de la regionalización hasta nuestros días (ARENAS, 2009).

De modo general, entonces, los estudios sobre la regionalización del periodo siguieron lo que alertaba Beatrice Giblin (apud COSTA, 2013, p. 321) para el contexto francés del 1980: “os geógrafos especializaram-se na análise regional, mas frequentemente omitem a política como um dos fatores da ‘dinâmica das regiões’”. A diferencia de los enfoques geográficos que han revisitado los fundamentos políticos e ideológicos de los procesos nacionales en países como Brasil (BECKER, 2012; COSTA, 1988; 2013; MORAES, 2005) y Argentina (RODRÍGUEZ, 2014; REBORATTI, 1983), buena parte de la geografía chilena ha desatendido el papel político de los militares y su dimensión geopolítica. No obstante, la excepción instituye la regla. En marzo de 1977 *Herodote* publicó “Contrôle dell’espace et contrôle social dans l’Etat militaire chilien”, artículo del geógrafo chileno Roberto Santana. Para Santana, desde un comienzo el régimen autoritario fue una guerra de posiciones que imprimió una sofisticada operación geopolítica en el espacio político-social, siendo *el estado de guerra*, precisamente, la clave para comprender sus propósitos y principales rendimientos institucionales.

El estado militar chileno -sostiene Santana- está embarcado en una serie de intervenciones de tipo geopolítico entre las cuales la más importante es la compartimentación del espacio que le permite ejercer un control social y limitar así la vivacidad de las solidaridades entre comunidades, categorías o grupos sociales. (SANTANA, 2013, p. 27)

Para Sergio Boisier, por otra parte, la fluidez de la regionalización-se ejecutó a menos de un año del Golpe de Estado-, se recayó en la afinidad conceptual entre la planificación y la geopolítica, pues ambas ramas poseerían “amplias áreas de traslapo” (BOISIER, 2010, p. 178). Una visión complementaria a la de Howard Pitman,² quien señaló: “Bajo un antiguo profesor de geopolítica, el

2 Oficial norteamericano autor de “Geopolitics in the abc countries: a comparison” (1983) (CASTRO, 2006).

presidente Pinochet, Chile ha traducido conceptos geopolíticos en un programa de regionalización (para la administración interna del país)” (PITTMAN, 1981, p. 29). No obstante, tanto Boisier como Pittmann no problematizan ni profundizan los alcances concretos de la geopolítica al interior del régimen, desatendiendo las dinámicas internas y propiamente las políticas desplegadas a partir de la regionalización en Chile. De manera que no hay estudios específicos y documentados de la influencia de la geopolítica en el proceso de la regionalización.

La única referencia académica que analizó el binomio regionalización-geopolítica del régimen militar chileno, es el trabajo del sociólogo chileno Jorge Chateau, *Geopolítica y regionalización: algunas relaciones*, publicado en 1978 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso). Si bien se trata de una indagación general de la puesta en marcha de la regionalización, la conclusión de Chateau es cualitativamente poderosa: la regionalización fue una política que implicó “una manera de concebir la sociedad y el Estado” (CHATEAU, 1978, p. 238) que dio *forma* al régimen. Más aun, para Chateau la geopolítica fue “una teoría de la acción política”, donde la regionalización fue un ejercicio concreto puesto que no solo hay diversas concordancias entre los principios básicos de la geopolítica – definir las zonas y las jerarquías, la administración de recursos estratégicos, etcétera- sino que más aún: toda la regionalización está sumergida dentro de un sentido de totalidad que funcionó como guía del proyecto político del régimen, una coherencia de contenidos que, solo es “entendible a partir de la geopolítica y no de ninguna de las otras competencias” (CHATEAU, 1978, p. 241). A partir de estas indicaciones discutiremos el alcance, el límite y la trascendencia de la geopolítica dentro del proceso de regionalización militar.

El afán geopolítico del régimen y la regionalización

Es de conocimiento público que años antes del golpe militar Pinochet fue profesor de la Academia de Guerra, logrando publicar *Geopolítica: diferentes etapas para el estudio geopolítico de los Estados*” (IGM, 1968). Este libro, pese a ser un manual bastante genérico de la historia de la geopolítica³, significó la consolidación de intelectual militar para el entonces coronel Pinochet (PEÑA, 2013). Con relación al pensamiento geopolítico de Pinochet es muy probable, primero, que nunca haya accedido en forma directa a los clásicos (las obras de Ratzel, Vallaux, Mackinder o Mahan para 1968 no eran del todo accesible

3 Según el estudio de Juan Cristóbal Peña (2013), Pinochet plagió sendos párrafos de la ponencia del general Gregorio Rodríguez Tascón, correspondiente a la inauguración de la primera cátedra sobre geopolítica del Alto Mando de la década de los cincuenta. Por otro lado, la investigación de Peña demuestra que Pinochet intentó clausurar el legado histórico del general Ramón Cañas Montalva en los inicios de la geopolítica del país, para mantener su calidad de fundador en la rama.

y Pinochet no manejaba una segunda lengua) y, segundo, que gran parte de su pensamiento estuviese marcado por la visión de Rudolf Kklején. En su obra *Geopolítica* por ejemplo, Pinochet señalaba que la diferencia entre Geopolítica y Geografía Política era “enorme”, puesto que la geografía representaba un saber estático, físico y descriptivo del hábitat humano, mientras que la geopolítica sería una ciencia dinámica dentro del campo político (PINOCHET, 1984, p. 31).

Ahora bien, más allá del uso propagandístico de la geopolítica dentro del periodo o el determinado dominio en el área de Pinochet, lo cierto es que existe un abundante material que demuestra que la geopolítica sí tuvo una real importancia para el régimen, sobre todo en debates intelectuales militares y nuevas instituciones creadas bajo la Doctrina de Seguridad Nacional. Tres órganos académicos-militares, en este sentido, demuestran el afán geopolítico del régimen con abundantes publicaciones y problemáticas: a) la *Revista Seguridad Nacional* dependiente de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Anepe), creada en 1974 bajo la gestión directa de Pinochet – después de 1981 la revista pasó a denominarse *Política y Estrategia* –; b) la *Revista Chilena de Geopolítica* dependiente del Instituto de Geopolítica,⁴ creada en 1984 con el vaticinio del propio Pinochet como miembro honorario (BARTON; IRARRÁZAVAL, 2014); y c) finalmente la *Revista Geográfica de Chile Terra Australis*⁵ que, tras un breve cierre entre 1973-1980, volvió a circular desde 1980.

La geopolítica aplicada en Brasil, por otro lado, sin duda fue un ejemplo importante para el Alto Mando chileno que advertía con inmensa atención la obra del general Golbery (CAVALLA, 1977; CASTRO, 2006). Para Pittman (1981, p. 29) este hecho significaba que “En Chile emerge un patrón más claro; hay menos teorización, pero más evidencia de aplicación”. La emergencia geopolítica del régimen chileno desde un inicio buscó la construcción de políticas concretas que dieran cuenta de una conducción estratégica del Estado. Este fue, precisamente, el punto de partida para comprender el sentido geopolítico de la regionalización: una reforma estructural que, junto con la creación de nuevas regiones impactó a la totalidad del sistema público, gestando nuevas estrategias sociales y funcionales del régimen. En efecto, al mismo tiempo que la regionalización debía ser una herramienta técnica para el combate de los desequilibrios regionales y las contradicciones espaciales (TORRES RIBEIRO, 2004), nuevos procedimientos burocráticos y económicos se concretaban vía regionalización. He aquí el imperativo estratégico que destacaba el general Julio Canessa Robert: “Nadie mejor que nosotros podría detectar los graves problemas de desvinculación geográfica, la presencia de vastos espacios vacíos que atentaban con la Seguridad Nacional” (CANESSA, 1982, p. 21).

4 El Instituto Geopolítico de Chile fue fundado en 1981 por civiles y militares afines al régimen.

5 Esta revista fue originalmente creada y dirigida por el general Ramón Cañas Montalva (1896-1977) en 1948, marcando el inicio y la circulación del pensamiento geopolítico en Chile.

Sobre la base del diagnóstico de áreas vacías desconectadas y la localización de cordones de miseria proclives a la subversión, la regionalización se aprobó rápidamente en julio de 1974.⁶ Este hecho, en sí mismo, remarca la influencia germinal de la geopolítica dentro de la regionalización: nueva estructura política del Estado territorial. Se creó así un nuevo sistema de autoridad del Estado territorial basado en tres escalas geográficas: el Intendente regional (sub-nacional), el gobernador provincial (sub-regional) y el Alcalde comunal (sub-provincial). Cada una de estas autoridades – establece el Decreto n. 573, de 12 julio de 1974 – será designada “por el Jefe Supremo de la Nación”, pues, solo “permanecerá en el cargo mientras cuente con la confianza de aquél” (CHILE, 1974b). Se trataba, pues, de una estructura piramidal y circular del poder territorial que arrancaba y finalizaba en el propio Pinochet y su verticalidad de mando al interior del Estado y las Fuerzas Armadas (FA).

Es importante destacar que la regionalización si bien se fundamentó con el propósito de revertir el “problema de la concentración poder político” (PINOCHET, 1976, p. 11), en la práctica, reforzó aun más el centralismo de Santiago. Para la narrativa del régimen autoritario el problema del centralismo estaba asociado al orden burocrático de la administración pública y los acuerdos partidistas, no así en tanto concentración del poder mismo. Como destacaba Chateau: “El poder Ejecutivo tiene ahora – en comparación con la situación diseñada en la Constitución de 1925 – un número menor de personas bajo su cargo para que lo representen y ejerzan en su nombre la autoridad en las regiones” (CHATEAU, 1978, p. 202). Ciertamente, de 25 intendentes provinciales a un régimen de 13 intendentes regionales, se consolidó aún más el control político de la gestión desplegada territorialmente. Paralelamente se otorgó mayor autonomía a la gestión de los Intendentes – afectados por Pinochet –, pero simultáneamente se limitó su actuación a lo definido por el poder central. La gestión regional así cumplía una función de segundo orden (jerárquico) en lo político, pero, en términos logísticos, aceleraba eficientemente el poder central en tanto tiempo real en las regiones, pues permitía un mayor control de su ejecución, abarcando los objetivos globales del régimen (CHATEAU, 1978, p. 203). Se creaba así una malla jerárquica territorial y política técnica desplegada a lo extenso del nuevo sistema de gobierno, abierta a cumplir una función de soporte al régimen.

De la Regionalización de Conara a la geopolítica del Estado central

El decreto ley n° 575, “Regionalización del país”, definió las nuevas unidades territoriales. En total se crearon trece regiones político-administrativas

6 Se aprobó jurídicamente vía dos decretos ley: “Estatuto del gobierno y administración interiores del Estado” – decreto 573/1974 (CHILE, 1974b) – y “Regionalización del país” – Decreto n. 575, de 13 de julio de 1974 (CHILE, 1974c).

con sus respectivas capitales y provincias. Entre los criterios espaciales que argumentó Conara se destaca: 1) la dotación de recursos naturales; 2) una estructura urbano-rural que garantice un nivel de servicios básicos; 3) la base poblacional suficiente; 4) la seguridad nacional en armonía con las metas de desarrollo regional y nacional; y 5) facilitar la eficiencia desde el punto de vista de la administración territorial (Conara, 1976). La regionalización de Conara de 1974, sin embargo, expresó importantes continuidades espaciales. Poco menos de la mitad del territorio nacional continuó con el mismo recorte espacial anterior de provincias, erigido en la Constitución de 1925. Las antiguas provincias de Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Magallanes (sur) – ver Figura 1 – prácticamente se mantuvieron intactas – con leves combinaciones –, pasando a ser regiones administrativas. Es decir, desde el punto de vista de límites político-administrativos prácticamente se conservó más de la mitad del territorio nacional. Los principales cambios y modificaciones de fronteras internas se articularon en las zonas centro-sur del país – en concordancia a la mayor densidad poblacional-, aunque siguieron respetando y reagrupando las antiguas divisiones provinciales.

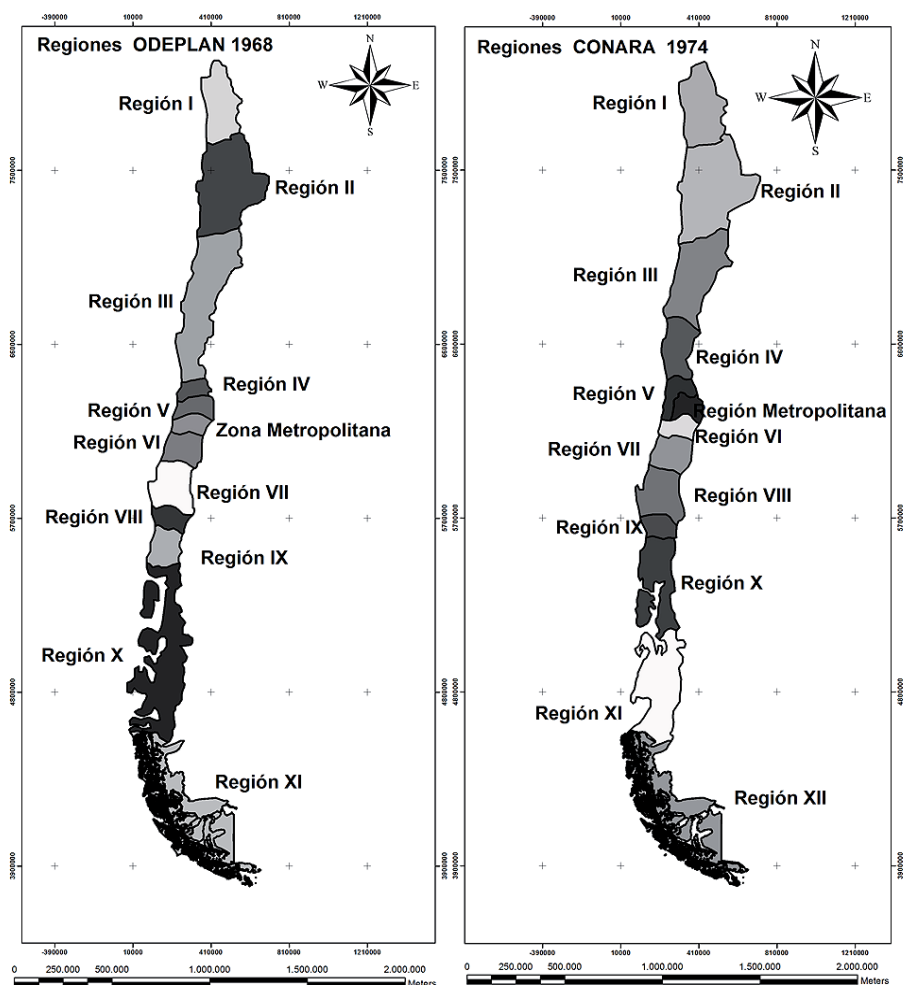
Por otro lado, fueron solo seis meses que internalizaron la puesta en marcha de las nuevas regiones. Un tiempo de gestión extraordinariamente breve y difícil considerando las dificultades que enfrentaba el régimen en ese momento: una crisis económica por alta inflación y desempleo, sumada a la impugnación internacional producto de la violencia política implementada por los aparatos de inteligencia (LIRA, 2015). ¿Cómo fue posible, entonces, implementar tan velozmente la regionalización en ese contexto? La regionalización fue un elemento de consenso geopolítico dentro de las FA y una particular prioridad para Pinochet⁷. No obstante, estos elementos no explican por sí mismos la velocidad de los acontecimientos. Una explicación más concordante para comprender la celeridad del proceso es que la regionalización implementada por Conara se ejecutó sobre una base espacial ya consensuada. En efecto, la Oficina de Desarrollo y Planificación Nacional (Odeplan) en 1968 – bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva – diseñó la primera regionalización en clave modernizadora del territorio chileno. “La primera tarea fue evidentemente una definición de la división territorial del país en regiones que sirvieran de base para los futuros trabajos que se emprenderían a nivel regional” (ACHURRA, 1968, p. 339), destacaba el subdirector regional de Odeplan, Manuel Achurra. Sus palabras son parte de un seminario sobre la regionalización celebrado en Ontario (Canadá) en 1967, seis años antes del golpe:

7 Según el general de Ejército Julio Canessa Robert (apud Arancibia; Balart, 2006, p. 211): “Cada paso se lo explicaba a mi general que me daba nuevas orientaciones”.

Los criterios de regionalización que se aplicaron [agrega Achurra] fueron de variada índole como los geográficos, de polarización, político administrativo, económico, sociales, de población, etcétera. La idea central era lograr un reagrupamiento de las 25 provincias del país en regiones susceptibles de planificarse y particularmente de generar un desarrollo auto-sostenido. (ACHURRA, 1968, p. 339)

En 1968 Odeplan agrupó provincias y propuso una subdivisión territorial en diez regiones más una Zona Metropolitana (la de Santiago), es decir, solo una región menos que Conara (Odeplan, 1968^a y 1968b).

Figura 1: Regionalización Odeplan y Conara



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Odeplan (1968a, 1968b) y Conara (1976).

Como puede apreciarse en la figura 1, el recorte espacial de Odeplan (1968) y Conara (1974) expresa importantes similitudes y analogías, aunque también diferencias. En ambas propuestas, por ejemplo, se definen las regiones a partir de números romanos – un hecho inédito en la historia del país andino – y se reagrupan capitales regionales asociadas a las principales ciudades del territorio subnacional, destacando una territorialidad metropolitana colindante a la capital de Santiago (Zona Metropolitana para Odeplan o Región Metropolitana para Conara). Si bien los recortes no son totalmente idénticos sí comparten una distribución análoga de la escala regional adoptada y el sentido de agrupamiento de las antiguas divisiones provinciales. Las principales diferencias espaciales se localizaron por la zona centro-sur del país, correspondiendo a la agrupación de las regiones III, VIII, IX, X, más la condición mediterránea de Santiago. Así, no caben dudas que la propuesta de Odeplan fundamentó en gran medida la demarcación espacial de la regionalización de Conara, lo cual demuestra un límite de la influencia geopolítica estricta en el recorte de las regiones. Este hecho, desde luego, no quita la influencia geopolítica de la regionalización, aunque relativiza los alcances de la seguridad nacional y la distribución fronteriza estratégica como único factor de división política territorial.

El núcleo original de los militares golpistas, ciertamente, desde un inicio fue simpatizante de las ideas desarrollistas (GARATE, 2012, p. 184) y, por ende, afines al desarrollo regional de la época (particularmente a la política de polos de desarrollo regional de Perroux). No obstante, dicha tendencia va a colisionar temprana y bruscamente durante el régimen autoritario. En 1975, tras las malas cifras macroeconómicas surgió una disputa por la orientación de las políticas monetarias entre las FA desarrollistas y los economistas neoliberales. Pinochet terminó por apoyar al grupo de economistas inspirados en la Escuela de Chicago, dando con ello, según Garate, un golpe de autoridad al interior de la Junta Militar y un giro profundo en la conducción económica estructural del país (GARATE, 2012). De tal manera, la regionalización si bien se originó en un momento de mayor influencia desarrollista, junto con el Estado, su propósito final irá desdoblándose en nuevos rúters según el ritmo de las políticas neoliberales. ¿Cuál fue entonces el significado del despliegue de la regionalización inicial entre 1973 y 1975? A nuestra manera de ver, en primer lugar, la regionalización fue un tipo de ordenamiento territorial puesto que su propósito fundacional fue administrar la base contradictoria del espacio geográfico mediante un conjunto de reglas y normas legales (MOREIRA, 2011) en el territorio nacional. Más específicamente, funcionó como una tecnología política puesto que permitió avanzar en diferentes objetivos sociales, políticos e institucionales funcionales al régimen. “Entender território como uma tecnologia política não significa definir território de uma vez por todas, mas sim indicar o que está em jogo na forma como foram interpretados em diferentes contextos históricos e geográficos” (ELDEN, 2016, p. 52). La puesta en marcha de las nuevas regiones

implicó organizar logística y técnicamente el poder autoritario y desplazarlo al conjunto de instituciones territoriales del Estado. Las regiones, así, fueron tecnologías que demarcaron nuevas pautas de *gestión del territorio* (BECKER, 2012), unidades espaciales que agilizaron una estructura jerárquica de control espacial, buscando mantener un determinado orden de sociedad y poder del Estado (TORRES RIBEIRO, 2004). Los decretos leyes 575/1974 y 573/1974, en rigor, definieron funciones entre la esfera civil y estatal desde el conjunto y movimiento de las unidades sub-nacionales, de tal manera, fueron la base espacial del comando del territorio construido por el régimen. Como destacaba el coronel Juan Barrientos Vidaurre (1975, p. 2), vicepresidente de Conara:

La temática de fondo de la regionalización chilena se centra en la búsqueda e implementación de los mecanismos que tiendan a dar satisfacción a las aspiraciones de toma de decisiones que afectan a su futuro individual y social, participando así en el movimiento hacia la democracia concreta, real, no parlamentaria y hacia el perfeccionamiento de la responsabilidad ciudadana ante los problemas inmediatos que la afectan más que a la habitual tendencia, inducida por los partidos políticos de raíz foránea, que movilizan a los sectores de la ciudadanía con consignas o cuestiones valorativas de alcance internacional, ajenas a nuestra realidad social y cultural. Se trata, por lo tanto, de contrarrestar la ideologización que casi destruyó nuestra vida social antes del 11 de septiembre de 1973 y lograr una adecuada educación cívica que desarrolle fundamentalmente, la preocupación por los problemas regionales, que coadyuve a la toma de conciencia de las comunidades regionales sobre su realidad y les facilite la fijación de objetivos comunitarios a esa escala [...] En este sentido, consideramos de gran importancia el fortalecimiento de los frentes regionales y frentes vecinales para “crear una nueva conciencia cívica en el pueblo y un régimen institucional en el país”.

Esta cita, quizás, es la mejor síntesis del fundamento estratégico de fondo que implicó la puesta en marcha de la regionalización en tanto sentido geopolítico. Se trata, pues, de reforzar el sentido estructural que encierra la creación de nuevas regiones: un nuevo sistema de relaciones políticas en todo el territorio nacional, la regionalización como una herramienta (TORRES RIBEIRO, 2004). Pero que al mismo tiempo define las condiciones de agencia de la comunidad acercando al régimen autoritario en los nuevos territorios regionales. Pensar la regionalización, así, es trasladar verticalmente la autoridad del Estado en el espacio sub-nacional -ya sea regional, comunal o provincial- escindida de representación civil y la práctica política partidaria, pues esta última, años antes, habría movilitado ideas foráneas, perjudicialmente “politizadas” (CHILE, 1974a), que no se explican por la realidad “social” y “cultural” del país (siguiendo al coronel Barrientos). De esta manera la regionalización formó parte de una ofensiva que pretendía contrarrestar los vicios de la politización

extrema del periodo anterior, desviar posibles conflictos, así como articular una nueva práctica espacial centrada en objetivos comunitarios (locales) funcionales al régimen (CHILE, 1974a). Regionalización como un proceso de participación social comunitaria “sin contradicciones” o, tal vez, las bases de un arraigo territorial disponible para normar la esfera civil anclada a una autoridad jerárquica y una ascendente despolitización de la sociedad chilena.

Consideraciones finales

El hecho de diseñar e implementar una nueva división político territorial ya es, en sí mismo, un hecho de carácter geopolítico. La complejidad de esta consideración es comprender hasta qué punto dicha trama geopolítica impactó en la red político-social que envolvió a la regionalización del periodo. La trascendencia, en este caso, se explica por el carácter normativo de la regionalización y la producción de un ordenamiento espacial (o nuevo consenso territorial) que implicó una relación jerárquica entre el Estado, sus unidades espaciales y la sociedad civil, hasta ahora, casi inalterada. Quienes comandaron el proceso de regionalización fueron la expresión de un determinado bloque histórico que fijó límites y fronteras en toda la sociedad chilena, desplegando un sentido de totalidad. La regionalización, por tanto, terminó siendo una fuente organizativa de la superestructura de las políticas territoriales del Estado. Así, es posible sostener que la regionalización implicó múltiples relaciones técnicas, burocráticas y políticas que, vistas en su conjunto, pueden sistematizarse como una operación geopolítica clásica: el control del Estado sobre la sociedad en su máxima orgánica territorial, definición de fronteras internas y creación de un nuevo consenso espacial, un poder territorial desde adentro y hacia fuera del Estado. Se trata, pues, de una geopolítica de los Estados mayores, reflejada más en los movimientos institucionales al interior del Estado central que en los diseños estrictamente espaciales de recortes regionales “estratégicos”. Este último recorte representa un límite de la geopolítica dentro de la regionalización del periodo, pues, dicha división espacial comprendió una importante influencia desarrollista vinculada al proceso de regionalización de Odeplan de finales de los sesenta.

La geopolítica de la regionalización, entonces, debe ser comprendida como un complejo escenario de desdoblamientos fundamentalmente desde el aparato central del Estado: un poder territorial puesto en movimiento para una legitimación y ampliación del Estado autoritario en la sociedad civil. De tal modo, condicionó una manera específica de gestionar el territorio reforzando la estructura centralista y el control social vía institucionalidad política regional. De allí que la regionalización debe circunscribirse en el debate de la hegemonía, pues, las nuevas regiones expresaron la coexistencia de una relación social

coercitiva y consensuada, que un determinado grupo dirigente ejerció sobre la sociedad chilena en su conjunto. Bajo estos términos, la regionalización conjugó una compleja trama de relaciones de poder, prácticas espaciales y reacomodos institucionales, una función hegemónica, pues debió producir sostenibilidad política a las fronteras internas, una guía de administración al Estado de excepción autoritaria.

Referencias bibliográficas

- ACHURRA, M. Organización y funciones de la planificación regional en Chile. In: INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFÍA E HISTORIA. *Documentos del I Seminario sobre Regionalización*. Ontario: Comisión de Geografía, 1968. p. 179-193.
- ARANCIBIA, P.; BALART, F. *Conversando con el general Julio Canessa Robert*. Santiago: Biblioteca Americana, 2006.
- ARENAS, F. El Chile de las regiones: una historia inconclusa. *Estudios Geográficos*, Madrid, v. LXX, n. 266, p. 11-39, 2009.
- BARTON, J.; IRARRÁZAVAL, F. Geographical representations: the rol of the military in the development of contemporary Chilean geography. *Area*, London, v. 46, n. 2, p. 129-136, 2014.
- BECKER, B. A geografia e o resgate da geopolítica. *Espaço Aberto*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 117-150, 2012.
- BOISIER, S. Chile: la vocación regionalista del gobierno militar. *EURE*, Santiago, v. 26, n. 77, 2000.
- _____. La regionalización en Chile: ¿quo vadis?. In: SEMINARIO SOBRE EVALUACIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN, 2005, Osorno. *Actas...* Osorno: Universidad de Los Lagos, 2005.
- _____. *Territorio, estado y sociedad en Chile: la dialéctica de la descentralización – Entre la geografía y la gobernabilidad*. Santiago: Mago, 2010.
- CANESSA, J. Visión geopolítica de la regionalización. *Seguridad Nacional*, Santiago, n. 24, p. 13- 31, 1982.
- CASTRO, P. Geografía y geopolítica. In: HIERNAUX, D.; LINDÓN, A. (Dirs.). *Tratado de geografía humana*. Barcelona: Anthropos, 2006. p. 187-201.
- CAVALLA, A. Breve introducción descriptiva a la Geopolítica. In: Varios autores. *La Geopolítica y el fascismo dependiente*. DF México: Casa de Chile, 1977.
- CHATEAU, J. *Geopolítica y regionalización: algunas relaciones*. Santiago: Flacso, 1978.
- CHILE. Junta Militar. *Declaración de principios del gobierno de Chile*. Santiago: Editora Nacional Gabriela Mistral, 1974a.
- _____. Ministerio del Interior. Decreto Ley n. 573, de 12 de julio de 1974. Estatuto del gobierno y administración interiores del Estado. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 1974b.

_____. Ministerio del Interior. Decreto Ley n. 575, de 13 de julio de 1974. Regionalización del país. *Diario Oficial de la República de Chile*. Santiago: Biblioteca del Congreso de Chile, 1974c.

COMISIÓN NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA. *Chile hacia un nuevo destino: su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización*. Santiago: Editora Nacional Gabriela Mistral, 1976.

COSTA, W. M. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1988.

_____. *Geografia política e geopolítica*. São Paulo: Edusp, 2013.

ELDEN, S. Terra, terreno, território. *Geografares*, Vitória, n. 21, p. 42-60, 2016.

GARATE, M. *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2012.

HARVEY, D. ¿Qué tipo de geografía para qué tipo de política pública?. In: *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Madrid: Akal, 2007. p. 39-50.

LIRA, E. Trauma, duelo, reparación y memoria. In: BENAVIDES, L.; GODOY, M.; VERGARA, F. (Comps.). *Antología del pensamiento crítico chileno contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO, 2015. p. 313-340.

MONJE, P.; TENORIO, F. *Ciudadanía, territorio y políticas públicas*. Santiago: ARCIS, 2010.

MORAES, A. C. R. *Territorio e história no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.

MOREIRA, R. O espaço e o contra-espaço: as dimensões territoriais da sociedade civil e do Estado, do privado e do público na ordem espacial burguesa. In: BECKER, B.; SANTOS, M. (Eds). *Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 74-108.

OFICINA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN REGIONAL. *Política de desarrollo nacional: directivas nacionales y regionales*. Santiago: Editorial Universitaria, 1968a.

_____. *Antecedentes generales sobre planificación regional*. Santiago: Departamento de Planificación Regional, 1968b.

PEÑA, J. *La secreta vida literaria de Augusto Pinochet*. Santiago: Debate, 2013.

PINOCHET, A. II manifiesto de s.e. el Presidente de la Republica, general de Ejército don Augusto Pinochet Ugarte, con motivo de la iniciación del proceso de regionalización del país. In: COMISIÓN NACIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA. *Chile hacia un nuevo destino: su reforma administrativa integral y el proceso de regionalización*. Santiago: Editora Nacional Gabriela Mistral, 1976.

_____. *Geopolítica*. Santiago: Andrés Bello, 1984.

PITTMAN, H. Algunas tendencias geopolíticas específicas en los países del ABC: nuevas aplicaciones de la ley de las áreas valiosas. *Revista Ciencia Política*, Santiago, v. 3, n. 1-2, p. 27-70, 1981.

RODRÍGUEZ, L. La noción de frontera en el pensamiento geográfico de 1970 y 1980 en Argentina. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, Bogotá, v. 23, n. 2, p. 107-119, 2014.

REBORATTI, C. El encanto de la oscuridad. Notas acerca de la geopolítica en la Argentina. *Desarrollo económico*, Buenos Aires, v. 23, n. 89, p. 137-144, 1983.

SABATINI, F.; ARENAS, F.; NÚÑEZ, A. Identidades territoriales en Chile: entre la globalización y el regionalismo. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. XV, n. 379, 2011.

SANTANA, R. Control sobre el espacio y control sobre social en el Estado militar chileno. *Revista de Geografía Espacios*, Santiago, v. 3, n. 6, p. 13-28, 2013.

THAYER, E. Descentralización y desarrollo regional en Chile: una mirada desde la sociedad. *Polis*, Santiago, v. 10, n. 30, p. 267-287, 2011.

TORRES RIBEIRO, A. C. Regionalização: fato e ferramenta. In: LIMONAD, E.; HAESBAERT, R.; MOREIRA, R. (Orgs.). *Brasil, século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, processos, escalas*. São Paulo: Max Limonad, 2004. p. 194-211.

VALDIVIA, V.; ÁLVAREZ, R.; DONOSO, K. *La alcaldización de la política: los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago: LOM, 2012.

VALENZUELA, E. *Descentralización ya: conceptos, historia y agenda*. Santiago: Ril, 2015.

VIDAURRE, J. B. La situación actual y perspectiva de la regionalización. *El Mercurio*, Santiago, 23 dic. 1975, p. 2.

Áreas “vazias”, áreas cobiçadas, áreas protegidas

Hervé Théry

Resumo: Uma das principais características da geografia da América do Sul é que, entre áreas de povoamento, existem imensas áreas de baixa densidade, “vazios” de centenas ou mesmo milhares de quilômetros quadrados. Este texto examina como a evolução das técnicas e dos mercados globais parece pôr em causa sua própria existência: muitas dessas áreas estão agora gradualmente ocupadas, e seu “desenvolvimento” cria sérios problemas de degradação dos recursos naturais e de pressão sobre as comunidades indígenas que as ocupam, especialmente na Amazônia. Na medida em que a conquista desses espaços, agora cada vez mais cobiçados, está progredindo, a questão de sua proteção, ou pelo menos da proteção de porções suficientes dos ecossistemas dos quais eles são compostos, torna-se cada vez mais aguda. Quase intactos por séculos, eles são agora ameaçados se medidas de conservação não forem rapidamente tomadas. Também deverão ser levados em consideração os esforços de integração territorial realizados aqui e ali, especialmente na escala continental, que envolvem o desenvolvimento de eixos de transporte que, em certos casos, atravessam esses “vazios”, conectando entre eles áreas de altas densidades.

Palavras-chave: Vazios; Densidade; Frentes pioneiras; Proteção; América do Sul.

Introdução

Uma das principais características da geografia da América do Sul é que, entre áreas de povoamento, existem áreas imensas de muito baixa densidade. Esse contraste chama a atenção de todos os viajantes estrangeiros, desde os conquistadores até hoje, e conta-se no Mato Grosso que um visitante japonês, percorrendo com seus anfitriões as imensas savanas dos cerrados, não parava de tirar fotos, e eles não entendiam de quê. Quando perguntaram: “Mas o que você está fotografando? Aqui não tem nada”, ele respondeu: “Exatamente o nada, porque em casa, no Japão, nós não temos tanto nada”. A história não é atestada com precisão, mas ela é mais do que plausível, porque na verdade

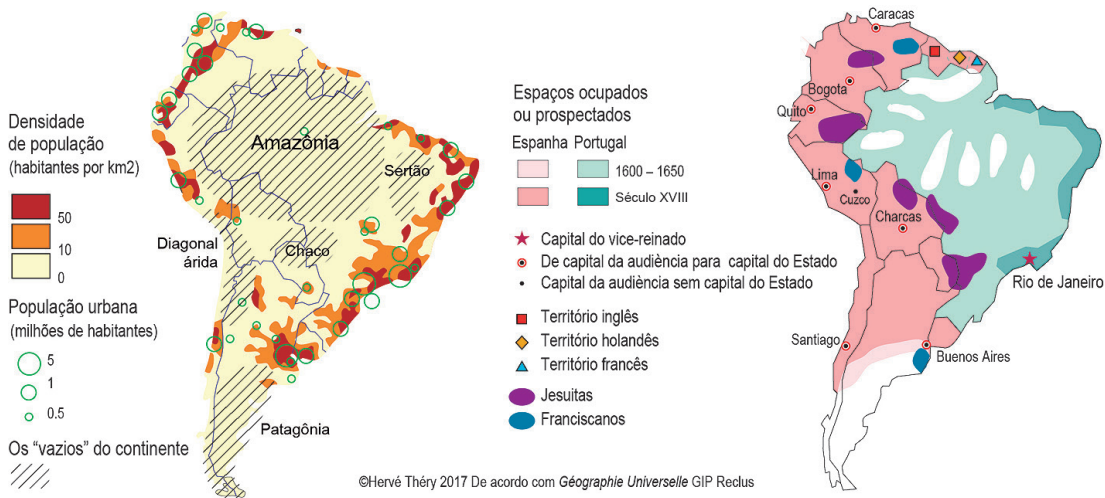
é apenas nas Américas que se encontram esses “vazios” de várias centenas ou mesmo milhares de quilômetros quadrados.

Suas razões de ser são múltiplas, muitas vezes relacionadas a situações que desapareceram, e a evolução das técnicas e dos mercados globais parece pôr em causa sua própria existência. Muitas dessas áreas de baixa densidade estão agora gradualmente ocupadas, e seu “desenvolvimento” cria sérios problemas de degradação dos recursos naturais e de pressão sobre as comunidades indígenas que as ocupam, especialmente na Amazônia.

Vendo o ritmo em que a conquista desses espaços tão cobiçados está progredindo, a questão de sua proteção, ou pelo menos a proteção de porções suficientes dos ecossistemas dos quais eles são compostos, tornou-se cada vez mais aguda. Intactos há séculos, eles estão agora ameaçados se não forem tomadas medidas de conservação rapidamente. Deverão ser levados em consideração nos esforços de integração territorial empreendidos aqui e ali, especialmente no nível continental, que envolvem o desenvolvimento de eixos de transporte que, em alguns casos, atravessam esses “vazios” conectando entre si áreas de altas densidades.

Geografia dos “vazios”

As áreas de baixa densidade do continente correspondem a ambientes naturais muito diferentes, mas todos considerados anteriormente como “hostis” ou “repelentes”, porque o estado das técnicas então disponíveis não permitia ocupá-las permanentemente: altas montanhas e altas latitudes frias, zonas áridas ou semiáridas, ou grandes florestas úmidas marcam vários espaços da América do Sul (Amazônia, Patagônia, Sertão, “diagonal árida” e Chaco). Alguns dos vazios foram mais ângulos mortos das conquistas nacionais do que áreas verdadeiramente repulsivas ou inutilizáveis. A maioria deles está localizada nas fronteiras dos antigos impérios coloniais e países que nasceram deles (Figura 1).

Figura 1: Áreas cheias, áreas vazias e heranças coloniais

O frio extremo da alta montanha, a seca absoluta de certos desertos, como a de Atacama, no Chile, não deixam grandes possibilidades de estabelecer assentamentos permanentes (fora de alguns oásis ou instalações de mineração). Em alguns casos, as dificuldades do terreno impediram o estabelecimento de estradas, como nas florestas densas e extremamente úmidas da raiz do istmo do Panamá (Darién no Panamá e Chocó na Colômbia), de modo que não há rodovia entre Turbo (Colômbia) e Yaviza (Panamá): esta é a única lacuna que interrompe a estrada Panamericana entre o Alasca e a Terra do Fogo.

Mas, em outros casos, os vazios são mais problemas de desmatamento e de técnicas de transporte do que impossibilidades reais. Por exemplo, antes da colonização europeia, o Pampa era uma daquelas regiões vazias e repulsivas, porque as populações indígenas não tinham ferramentas agrícolas adaptadas para perfurar a camada dura, formada pela acumulação de restos de gramíneas, que cobria essa imensa planície. O arado de metal a venceu sem dificuldade, e de repulsiva a região tornou-se extremamente procurada pela agricultura e pecuária. À medida que as tecnologias evoluem, as conquistas nacionais se completam e a situação pode mudar drasticamente e rapidamente para essas áreas marginais, pois geram novos interesses dos governos e das sociedades locais.

Deve-se notar, no entanto, que a própria ideia de "vazios" precisa ser matizada: eles são sempre relativos, e mesmo que as densidades sejam muito baixas, essas áreas têm ocupantes há muito tempo, que já estavam lá quando as sociedades majoritárias desses países não podiam ocupá-los e colocá-los em valor. Os índios nômades das planícies, savanas e florestas, os pequenos oásis de camponeses, caboclos e ribeirinhos das clareiras e rios da Amazônia

permaneceram fora das áreas ocupadas pelo avanço das frentes pioneiras. Pequenos grupos indígenas permaneceram fora do alcance dos encomenderos, escravos fugitivos (*nègres marrons* ou quilombolas) conseguiram escapar dos caçadores de escravos e refugiar-se ali, misturando-se, biologicamente e culturalmente, com os ocupantes mais antigos que haviam conseguido, com poucos meios e muita paciência, aproveitar os poucos recursos nesses ambientes difíceis.

A pesca e a caça, nas áreas menos perturbadas pela presença humana, e uma pequena agricultura de subsistência, baseada na mandioca, no milho ou na batata, proporcionou a base de alimentos. A colheita de folhas, raízes, gomas e fibras locais, bem como um pouco de artesanato, possibilitaram trocas com o mundo exterior (outras nações nativas ou *haciendas* e fazendas vizinhas, aldeias de colonos). A prepotência dos recém-chegados, que consideraram essas terras “livres”, não os impediu de contratar guias locais, que facilitaram muito sua instalação. Sua brutalidade os expôs mais de uma vez a retaliações e emboscadas, em que os habitantes do lugar tiveram a vantagem de conhecer o terreno e de saber como desaparecer facilmente em um ambiente que eles conheciam bem melhor que os colonos, que percebiam apenas “vazios” onde eles reconheciam caminhos e esconderijos.

Foto 1: Paisagens dos “vazios”

De cima para baixo e da esquerda para a direita: Glaciar Perito Moreno, Patagônia argentina; Rio Araguaia, Amazônia brasileira; Sertão da Paraíba, Brasil; e Salar de Atacama, Chile.

Fotos: Hervé Théry.

Essa coexistência entre áreas populosas e zonas quase vazias durou séculos, mas a aparição de novas técnicas, ou pelo menos a possibilidade concreta de implementá-las maciçamente, permitiu que o movimento de conquista continuasse com novo vigor e se tornasse possível de colonizar, se apenas de forma pontual, espaços anteriormente negligenciados. A maioria dessas técnicas foi desenvolvida ou aperfeiçoada durante a Segunda Guerra Mundial, que envolveu a construção de bases em locais considerados, antes das hostilidades, inacessíveis ou inutilizáveis (desde as selvas do Pacífico até as tundras congeladas da Groenlândia aos desertos da Líbia), e levou ao desenvolvimento de uma nova logística, a partir de então disponível para fins civis.

Com motosserras, em vez de machados e serras inalteradas desde séculos, nenhuma floresta poderia resistir aos pioneiros. Com *bulldozers* poderosos, *scrapers* e rolos de estrada, tornou-se possível construir estradas onde podem trafegar jipes e caminhões derivados de GMC testados nas piores pistas de terra. Com aviões robustos capazes de pousar em pistas de terra de algumas centenas de metros (como o DC3), trabalhadores e equipamentos poderiam ser

transportados até canteiros de obras. Estações de rádio confiáveis permitiram que esses sites permanecessem conectados ao resto do país em todos os momentos. O ardor dos desenvolvedores públicos e privados não conheceu mais limites, eles agora poderiam considerar a abertura de estradas em qualquer lugar, para criar bases de colonização em áreas ainda recentemente consideradas inabitáveis, ou tão afastadas que nenhuma atividade lucrativa pudesse ser imaginada.

As pressões

Por causa desse novo impulso, novas pressões começaram a pesar em regiões previamente preservadas, de acordo com várias lógicas convergentes. Um primeiro fator foi o desejo de ocupar todo o território nacional, ligado às preocupações geopolíticas dos regimes militares que ocuparam o poder em muitos países da América Latina ao longo dos anos 1960 e 1970: instalar nacionais nessas áreas onde a soberania nacional estava mal estabelecida era, para os militares, a melhor maneira de fortalecê-la diante de ameaças hipotéticas de intervenção estrangeira (na Amazônia, por exemplo). Ou das reivindicações mais reais de vizinhos e rivais, como no Chaco, nas fronteiras patagônicas da Argentina e do Chile, ou nas partes amazônicas dos países de língua espanhola, que seus líderes consideraram ameaçados pelo “imperialismo brasileiro”.

Outras operações foram realizadas para extrair e colocar no mercado minérios cuja existência era às vezes conhecida, mas cuja exploração não era possível, por falta de meios para extraí-los ou transportá-los para os portos de embarque. Esse é o caso do petróleo descoberto nos piemontes pré-andinos do Equador e do Peru, cujo escoamento necessitava atravessar os Andes para chegar aos mercados das cidades costeiras ou para serem exportados. Era necessário construir uma série de gasodutos e oleodutos transandinos e, assim, instalar centenas de quilômetros de tubos em encostas íngremes, instalar potentes estações de bombeamento, garantir a manutenção do todo para evitar acidentes que teriam consequências obviamente graves, dada a natureza da carga transportada.

Outro caso de nova zona aberta à exploração por novas técnicas de engenharia civil e transporte é aquele das jazidas da Serra dos Carajás, no Pará. Essa vasta província mineral é conhecida por ser o maior depósito de minério de ferro do mundo (mais de 18 bilhões de toneladas de ferro contido), descoberto em 1967 pelos geólogos da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) e da US Steel, sendo também rica em outros minerais, como cobre, níquel e ouro. Tornou-se famosa nos anos 1980 graças à corrida do ouro da Serra Pelada, onde se concentraram mais de 30 mil garimpeiros, que cavaram uma enorme cratera com mais de 200 metros de profundidade, apelidada de Babilônia em referência ao trabalho de escravos judeus durante sua deportação para a Mesopotâmia.

Para exportar o ferro de Carajás, foi necessário construir uma nova linha ferroviária, em terrenos muito acidentados e florestas densas, até o Porto do Itaqui, perto de São Luís, no Maranhão. Em 1977, a CVRD comprou a participação da US Steel e assumiu o desafio sozinha. Desde o início do planejamento até a primeira ação, cinco anos se passaram: em 1982, a linha começou a ser construída, dois anos depois, foi lançada a construção do núcleo urbano. Em 28 de fevereiro de 1985, o primeiro comboio de 206 vagões, puxado por duas locomotivas e formando um trem de dois quilômetros de comprimento carregado com 21 mil toneladas de minério, deixou Carajás em direção a São Luís, a 892 quilômetros de distância. Após a sua privatização, a CVRD obteve, por um período de 30 anos, a concessão de transporte ferroviário de mercadorias e passageiros entre a Serra de Carajás e o terminal Ponta da Madeira, na Baía de São Marcos (Maranhão). Ao longo da ferrovia, foram estabelecidas fundições que produziam ferro gusa com minério de ferro de Carajás e carvão produzido a partir da madeira de florestas próximas. Eles já desapareceram porque não conseguiram estabelecer plantações de eucaliptos suficientes para substituir a madeira tirada – em condições muitas vezes duvidosas – das florestas vizinhas.

Foto 2: Em 2007, um cartaz comemora o primeiro bilhão de toneladas de minério de ferro exportado



Foto: Hervé Théry.

A produção de novas *commodities* agrícolas é outro motivo para conquistar espaços vazios e costuma transformar áreas maiores do que a mineração, que tem impacto mais pontual. Esse é notadamente o caso da soja, que está se espalhando cada vez mais para o sul, na Argentina, e para o norte, no Brasil. Neste último país, as lavouras totalizavam menos de 250 mil hectares no início da década de 1960, depois se espalharam nos anos 1970 e 1980 para o Centro-Oeste (Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso), nas zonas de cerrados. Essas savanas arborizadas eram até então consideradas estéreis, mas a pesquisa agrônômica mostrou que eles poderiam ser usados mediante correção da acidez do solo. Na década de 1990, a frente atingiu e ultrapassou os limites desse bioma e começou a penetrar nas florestas amazônicas. O arco hoje é enorme, inclui o sul de Rondônia, Mato Grosso, oeste da Bahia, Tocantins e o sul do Maranhão e do Piauí.

Um dos principais problemas enfrentados pelos produtores de soja do Mato Grosso agora é o escoamento de sua safra, devido à distância entre as áreas de produção atuais e o principal porto de exportação, Paranaguá, no Paraná. Este porto foi escolhido e equipado para exportar soja quando a maior parte da produção estava no Sul, uma decisão lógica que se tornou cada vez mais absurda à medida que as áreas produtoras se deslocava para o norte.

As distâncias a serem percorridas são hoje desproporcionais, especialmente se julgadas pelo padrão europeu. Para apreciar melhor a quilometragem que os caminhões de soja têm que viajar para chegar ao porto de Paranaguá a partir de algumas cidades da região da soja, podem ser comparadas a distâncias similares calculadas a partir de Paris: Campos Novos dos Parecis está em 2.170 a quilômetros do porto de embarque, o equivalente à distância Paris – Tirana (Albânia) ou Paris – Minsk (Bielorrússia). Sinop fica a 2.290 quilômetros de distância, Paris – Palermo ou Paris – Bergen (Noruega). Alta Floresta fica a 2.603 quilômetros de Paris – Istambul (Turquia) ou Paris – Sfax (Tunísia).

Figura 3: Rodovias atrevidas cruzam os “vazios”

De cima para baixo e da esquerda para a direita: Andes peruanos, Mato Grosso brasileiro, deslizamento de terra no Equador, rodovia cruzando os Andes no Chile.

Fotos: Hervé Théry.

Por causa dessas dificuldades, soluções alternativas estão começando a tomar forma. Linhas ferroviárias foram construídas ou reformadas para chegar a áreas de produção, ou pelo menos próximas delas: atualmente estão chegando a Rondonópolis, no sul de Mato Grosso. E portos fluviais de embarque de cereais foram construídos, primeiro em Itacoatiara, na Amazônia (um pouco a jusante de Manaus), servido por balsas que descem o Rio Madeira a partir de Porto Velho, Rondônia. Em seguida, em Santarém, na confluência do Amazonas e do Tapajós, que devia ser abastecido pelo Madeira, porque a estrada BR163 (Cuiabá-Santarém) não havia sido asfaltada. Desde 2014 o novo porto de Miritituba, em frente a Itaituba, no Tapajós, permite que os últimos 270 quilômetros sejam feitos de balsa. Essas novas rotas economizaram o tempo de entrega para os mercados europeu e asiáticos carregando diretamente os grãos em embarcações oceânicas, que entram no Amazonas até Santarém e Itacoatiara e chegam diretamente a Roterdã ou aos portos asiáticos pelo Canal do Panamá.

Outros países estão afetados por essas transformações, entre eles o Paraguai, onde a parte leste do país, o Oriente, foi ocupada por colonos

brasileiros, que o tornaram uma região ao mesmo tempo brasileira e paraguaia, ou “brasiguaiá”, termo usual na região. Essa colonização brasileira do tem vários componentes: grandes produtores de soja, pecuaristas e pequenas agricultores, cujo peso econômico e influência são bem diferentes. Além dessa colonização (estimada em cerca de 500 mil pessoas, cerca de 10% da população do país), um fluxo considerável de paraguaios (200 mil pessoas) povoou a região migrando do oeste para o leste. Paralelamente à transformação do campo, ocorreu uma profunda transformação da rede urbana, o crescimento das pequenas cidades existentes e o nascimento de novas localidades, muito diferentes das antigas. A abertura da região certamente fortalece o Paraguai, dando-lhe uma nova base produtiva, em uma região anteriormente pouco povoada, mas também reforça sua sujeição ao seu poderoso vizinho.

Além desses efeitos econômicos e geopolíticos, a abertura de novas áreas da produção agrícola e mineral frequentemente tem efeitos negativos sobre o meio ambiente e a saúde pública. A extração de petróleo no Oriente equatoriano, por exemplo, produziu aumentos significativos do PIB nacional nas últimas duas décadas, mas também resultou em uma “emergência sanitária” em razão dos seus efeitos adversos sobre o meio ambiente local e a saúde dos habitantes das áreas produtoras. Desde a década de 1970, mais de dois bilhões de barris de petróleo bruto foram extraídos do solo no Oriente equatoriano, a renda *per capita* aumentou de 290 dólares em 1972 para 1.200 no ano 2000. Mas entre 1972 e 1993, mais de 30 milhões de barris de resíduos tóxicos e petróleo bruto foram despejados nas terras e rios da Amazônia equatoriana, um valor que excede as quantidades liberadas durante o acidente do petroleiro Exxon Valdez, no Alasca. De acordo com as análises realizadas em 1999 nos rios utilizados pelas comunidades próximas aos campos petrolíferos, as águas apresentaram concentrações significativas de hidrocarbonetos de petróleo, em alguns afluentes, mais de cem vezes superiores ao limite permitido pelas normas da União Europeia.

Estudos epidemiológicos demonstraram que a poluição produzida pela indústria equatoriana do petróleo afetou a saúde dos habitantes de Oriente. Um deles mostrou que os moradores de comunidades próximas a áreas produtoras de petróleo apresentavam maior incidência de sintomas como dor de garganta ou cabeça, irritação ocular, diarreia e gastrite. O risco de aborto espontâneo era 2,5 vezes maior entre as mulheres que vivem perto de áreas produtoras de petróleo, e as taxas de câncer foram maiores entre os homens que vivem em uma aldeia situada em uma área de produção de petróleo, bem como a incidência de leucemia em crianças.

Os danos observados nas regiões produtoras de petróleo equatorianas (encontrariam-se casos equivalentes na Colômbia e na Bolívia) não são, no entanto, o dano ambiental mais grave na Amazônia, o maior e mais ameaçado

dos grandes “vazios” do continente, aquele cuja conquista atraiu a maior atenção da opinião pública mundial, de modo que é onde o debate entre proteção da natureza e desenvolvimento, se possível “sustentável”, é o mais vivo.

A Amazônia entre desenvolvimento e conservação

A Amazônia está sob muita pressão, tanto porque, após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), no Rio de Janeiro em 1992, tornou-se um dos principais campos de experimentação para o “desenvolvimento sustentável” e por causa dos grandes programas de investimento na região, especialmente pelo Brasil. Ela é, portanto, submetida a tensões entre aqueles que a veem como um dos lugares-chave da “mudança global” e aqueles que a percebem como uma das últimas fronteiras da expansão econômica e territorial do continente. No Brasil, bem como nas fronteiras do Norte (Guianas) e na ocidental (*Oriente* ou *Selva* dos países andinos), deve-se repensar em novos termos as questões do lugar e da função desses territórios amazônicos.

Sob a pressão da opinião pública internacional, principalmente do seu componente “verde”, foi lançado no Brasil um vasto programa do G7, o Programa Piloto para a Preservação das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). Ao mesmo tempo, foram lançados grandes projetos de investimento, com foco em novas rotas de transporte e desenvolvimento, que podem mudar significativamente a organização geral da região, abrindo à conquista pioneira áreas previamente preservadas.

Na Amazônia Andina, as políticas migratórias organizadas se sobrepõem às antigas correntes de camponeses que buscam novas terras. Eles contribuem localmente para a criação de um foco de colonização, às vezes baseado no cultivo ilegal de coca, dando origem a um narcotráfico de grandes proporções. No Brasil, o Estado está de fato realizando pelo menos três tipos diferentes de ação ao mesmo tempo: alguns visam proteger ambientes naturais, aos quais a opinião pública nacional e internacional mostrou seu apego; outros tendem a garantir o desenvolvimento econômico de uma região cada vez mais claramente integrada no espaço nacional; outros, finalmente, criaram infraestruturas que permitirão, amanhã, novas conquistas pioneiras e talvez a integração de regiões vizinhas, como as Guianas, no espaço brasileiro. Submetida a essas tensões contraditórias, a Amazônia é transformada, novos eixos de assentamento e circulação aparecem, especialmente para o Norte, enquanto outras vastas regiões permanecem afastadas do movimento ou permanecem praticamente vazias.

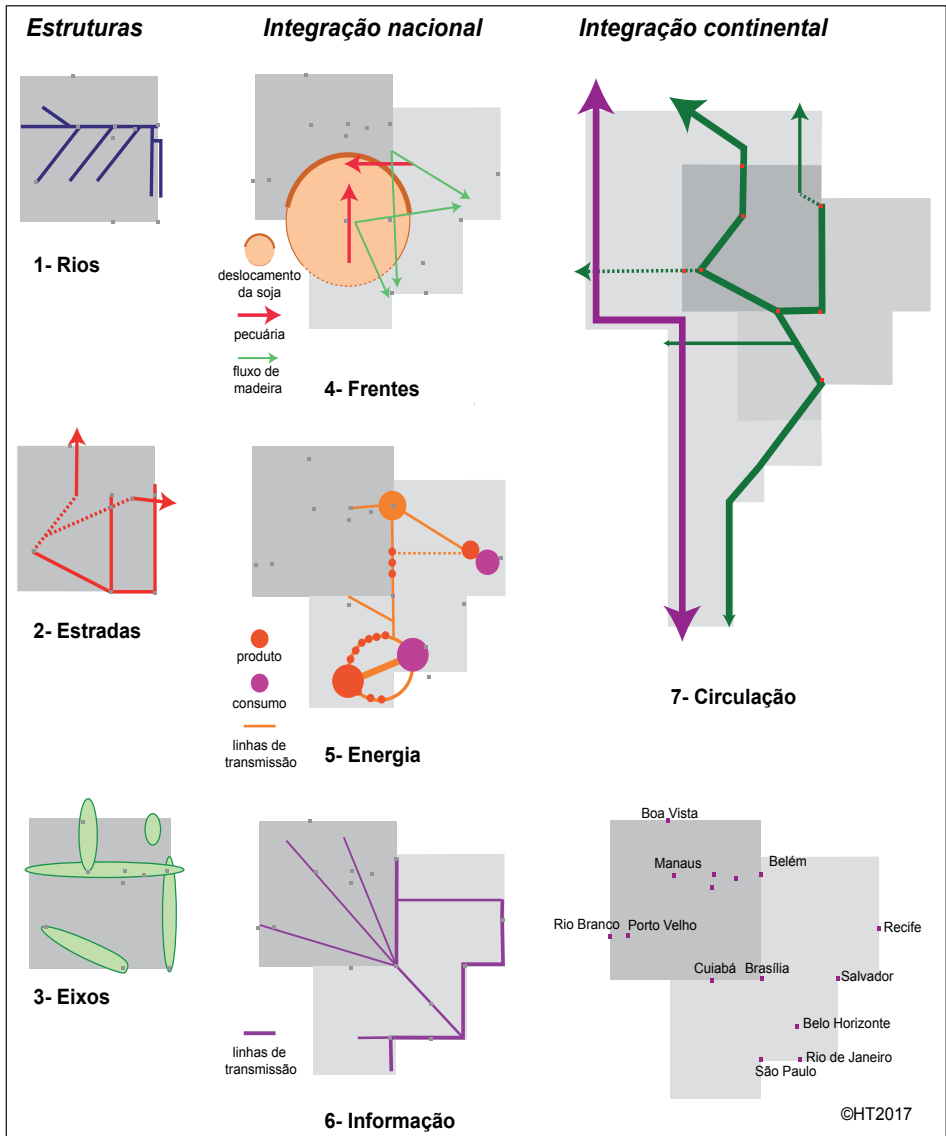
Embora ainda pese pouco na economia nacional, a Amazônia, no entanto, entrou na órbita de São Paulo, a capital econômica do país. Nas suas margens oriental e meridional, nos confins dos cerrados e das florestas, desenvolveu a

principal região de pecuária do país e uma série de grandes fazendas de soja. Na vanguarda delas vêm os madeireiros e suas serrarias, que cortam as árvores de madeiras nobres e as encaminham para o Sudeste e para os portos de exportação. O Estado não apoia diretamente essas fazendas e serrarias, mas elas não existiriam se as estradas de acesso não tivessem sido desenhadas, se o preço do diesel não fosse subsidiado, se o Banco do Brasil não financiasse, ano após ano, o seu capital de giro. A frente pioneira, que avançou ao longo do “arco do desmatamento”, está agora localizada mais ao norte, algumas seções da Rodovia Transamazônica, que eram praticamente abandonadas, estão sendo postas em serviço, por exemplo, entre Humaitá e Apuí.

Obviamente o discurso sobre a Amazônia mudou, incorporando a retórica do desenvolvimento sustentável promovido desde a conferência Rio 92. Algumas políticas públicas e as práticas de alguns empresários também mudaram, em comparação com a exploração desenfreada dos anos 1970. No entanto, seja qual for a nova retórica, o que pesa e vai pesar sobre o futuro da região é que estão em andamento grandes investimentos, que mudarão a circulação da região. A novidade real é que está se desenvolvendo um movimento ortogonal ao arco pioneiro, uma nova penetração ao longo dos eixos Cuiabá-Santarém e Porto Velho-Manaus-Venezuela, bem como do Amapá para Guiana Francesa e de Roraima para a Guiana. Esses dois novos eixos transfronteiriços, em conjunto com a rodovia costeira das Guianas, está formando o que alguns projetos chamam de “Arco Norte”, abrangendo as três Guianas em um anel aberto cujo início e fim se situam no Brasil. Se esses movimentos – já bem encaminhados, mas que atualmente estão movendo apenas poucas pessoas – forem confirmados, seria um novo episódio de marcha para o norte comparável ao dos anos 1960 e 1970, começando seriamente a conquista da margem esquerda do Amazonas, que até então havia permanecido quase intacta.

Esse avanço contínuo muda progressivamente a *situação* da Amazônia no Brasil e no continente, no sentido forte e geográfico do termo, e mesmo no sentido primeiro e topográfico da palavra, uma vez que, de periferia dos países que a compartilham, tende a se tornar novamente o centro do continente. Para o Brasil, que ocupa os dois terços orientais da bacia, como para os outros países, que compartilham o resto, a montante, ela é uma fronteira pioneira de onde se pode extrair madeira, soja, carne bovina, mas também e cada vez mais, energia, sob forma de petróleo ou de energia hidrelétrica. Isso merece a construção de redes mais densas para o transporte de pessoas e bens, mas também de informações, vitais para a organização da conquista.

Figura 4: Aspectos da integração da Amazônia brasileira no país e no continente

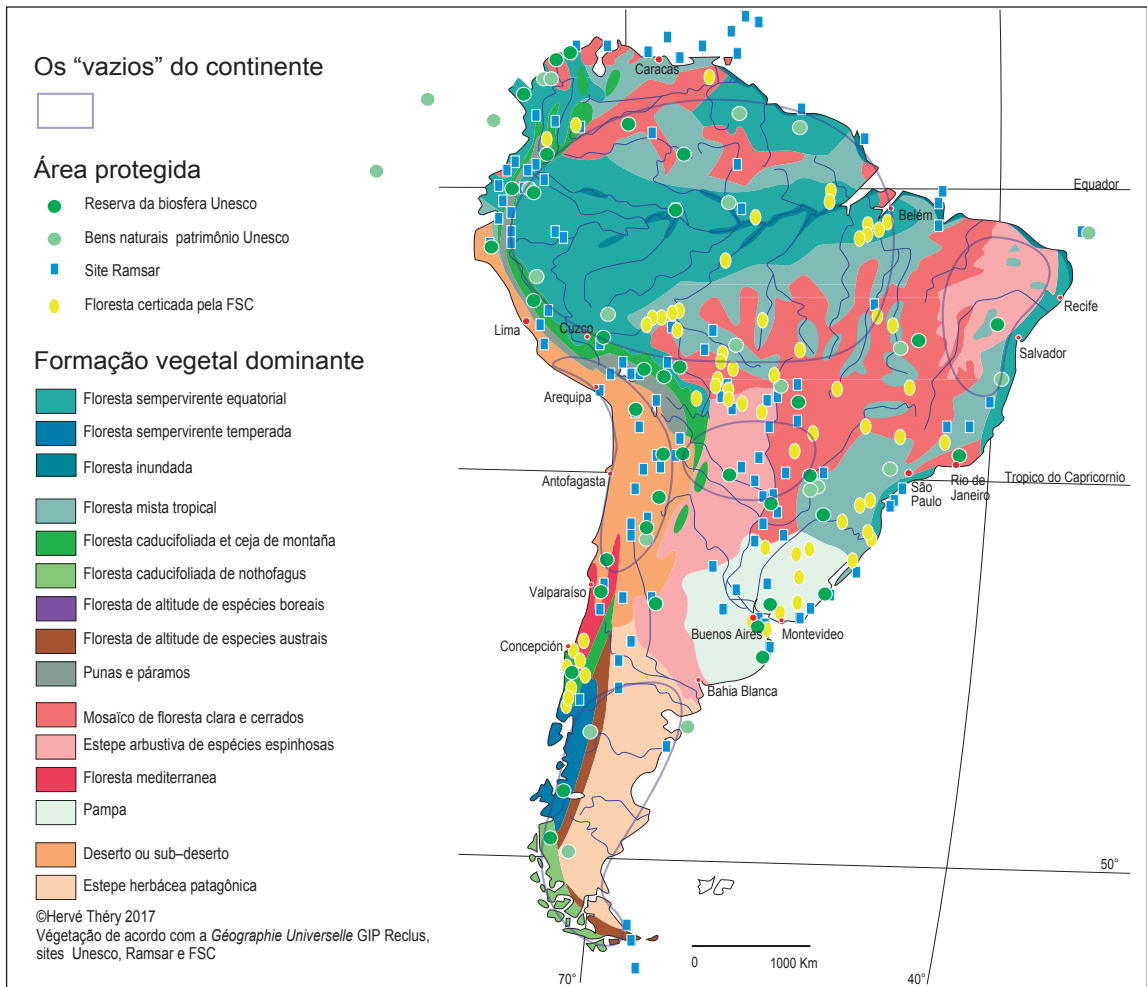


Essa é uma das principais dimensões do esforço de investimento feito pelo Brasil, e podemos ver claramente analisando-as em sua dimensão territorial que a construção de infraestruturas de transporte de todos os tipos (estradas, ferrovias, gasodutos, hidrovias) está desenhando progressivamente um eixo sudeste/noroeste que oferece, de Porto Alegre a Caracas, via Manaus, uma alternativa, dentro do território brasileiro, ao eixo principal do continente, a Rodovia Panamericana, da Terra do Fogo ao Darién.

Áreas protegidas

Nem todos os vazios no continente estão sujeitos às mesmas pressões, mas a evolução das técnicas agora permite realizar a “valorização” da maioria deles. Nessas condições, como podemos imaginar o futuro das políticas públicas para a preservação de ambientes naturais e estilos de vida tradicionais?

A interrogação procede porque, ao mesmo tempo em que a economia estava se globalizando e podia-se pensar em pôr todo o planeta à sua disposição, outras vozes se fizeram ouvir para pedir que se pensasse, não menos globalmente, sobre uma melhor preservação do meio ambiente global. E, nesse respeito, a América Latina estava na linha de frente, precisamente por conta dos seus “vazios” ainda quase intactos, desertos ou povoados por pessoas cujos estilos de vida mudam muito pouco o meio ambiente natural. As organizações multilaterais do sistema das Nações Unidas e as principais ONG internacionais (World Wide Fund for Nature – WWF, Greenpeace, The Nature Conservancy – TNC etc.) desenvolveram campanhas de informação e políticas de doações e empréstimo vantajosas para convencer os governos nacionais a preservar essas áreas de reserva.

Figura 5: Algumas áreas protegidas do continente

O interesse no futuro da biodiversidade tropical já surgiu em pleno vigor na Cúpula da Terra, Rio 92, no Rio de Janeiro. O *slogan* lançado no Rio foi o “desenvolvimento sustentável”, que pressupõe ser possível combinar conservação e desenvolvimento para alcançar soluções satisfatórias para todos. Melhorar a vida dos pobres também ajudaria a preservar o meio ambiente, e cuidar deste beneficiaria as gerações atuais e futuras. Essa visão levou ao desenvolvimento de “programas integrados de desenvolvimento sustentável e conservação florestal”. Eles combinavam áreas protegidas e atividades de desenvolvimento realizadas nas proximidades. Os defensores desses programas esperavam que trabalhar com agricultura sustentável, ecoturismo, produtos florestais não madeireiros e outras atividades similares levassem

quem mora perto de parques a defender áreas protegidas e não praticar mais em atividades que ameçassem os parques.

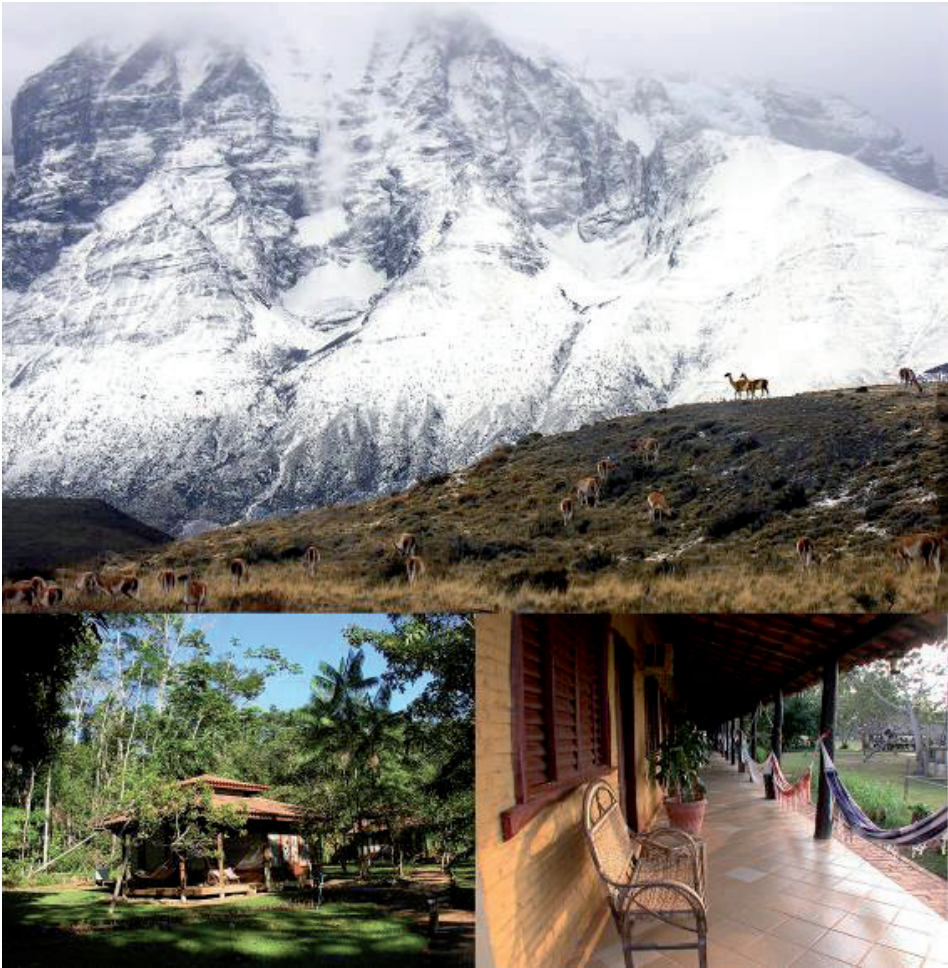
Seria um grande avanço, porque a América do Sul tem, desse ponto de vista, uma situação favorável. Quase 25% de sua superfície já está protegida, de acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), segundo o qual a América Latina tem a maior proporção de áreas protegidas no mundo, em comparação com apenas 18% da América do Norte e 14,5% da África Oriental e Austral, enquanto a média mundial não excede 10%. As informações fornecidas por 23 países para PNUMA indicam que existem 2.267 áreas protegidas na região, cobrindo 211 milhões de hectares, com uma média de quase 100 mil hectares por unidade. O país com as áreas mais protegidas é o Brasil, com 582, seguido por Cuba (236), Venezuela (229), México e Costa Rica (150 cada), Jamaica (133) e Guatemala (108). As reservas da Bolívia (20) são enormes, com uma média de 825 mil hectares, enquanto as nove áreas protegidas de El Salvador têm uma superfície média de 959 hectares. Como uma proporção do território, destaca-se a Venezuela, uma vez que 61% do seu território está protegido, seguido de Belize (44%) e Panamá (32%).

Infelizmente, muitas das 2.267 áreas protegidas da região “existem apenas no seu instrumento de criação, sem que suas disposições possam ser aplicadas na realidade”, deplora o estudo divulgado pelo PNUMA, por ocasião do Quinto Congresso Mundial de Parques, em Durban, África do Sul, e os orçamentos para o gerenciamento dessas áreas totalizam apenas US\$ 0,56 por hectare. Por conseguinte, a PNUMA defende a adoção de planos diretores nacionais, com estratégias de médio e longo prazos e a adoção de planos de ordenamento do território, que incluem variáveis ambientais, sociais e econômicas, bem como a coordenação entre instituições nacionais e cooperação internacional.

Como os orçamentos estaduais, mesmo com o apoio de agências internacionais e ONG, claramente não serão suficientes para assegurar o funcionamento de todos esses parques e reservas, espalhou-se gradualmente a ideia de tentar financiá-lo por meio da sua valorização econômica.

Uma maneira de fazê-lo é a certificação, a venda de produtos extraídos de certas áreas protegidas (as demais permanecendo intactas) a preços superiores aos do mercado, desde que sejam produzidos em condições ecologicamente e socialmente controladas por organizações externas e imparciais. O outro é o desenvolvimento do ecoturismo, que “vende” apenas a beleza das regiões em causa a turistas das regiões urbanizadas do continente e das regiões do planeta de onde vêm os maiores números de turistas: América do Norte, Europa e Japão. Esse mercado realmente existe, por exemplo, para a visita das cataratas do Iguaçu, na tríplice fronteira Argentina – Paraguai – Brasil, e permitiu preservar os parques nacionais que o cercam de todos os lados, enquanto o resto da área circundante era desmatada para plantar soja ou usada para produção hidrelétrica (a barragem de Itaipú fica a menos de 20 quilômetros das cataratas).

Mas considerar o desenvolvimento de ecoturismo rentável requer condições que não são tão fáceis de encontrar, e é por isso que, embora a palavra seja tão frequente e ele seja considerado quase uma panaceia para essas regiões, os sucessos são tão raros. São necessárias boas instalações de transporte para facilitar o acesso dos turistas (um aeroporto internacional ou pelo menos um aeroporto regional nas proximidades) e um *know-how* para instalar e fazer funcionar hotéis de qualidade, já que os turistas, apesar de pagarem – muito caro – para estar em contato com a natureza selvagem, exigem poder tomar um banho quente quando voltam à noite para seus confortáveis quartos equipados com ar-condicionado.

Figura 6: Ecoturismo na Patagônia e no Mato Grosso

De cima para baixo e da esquerda para a direita: Parque Nacional Torres del Paine, Patagônia; Pousada Cristalino, norte do Mato Grosso; e Pousada das Araras, Pantanal.

Fotos: Hervé Théry.

Jardins bem conservados, culinária “típica”, serviço impecável e multilíngue, atividades múltiplas, tudo isso é considerado o mínimo esperado, já que está oferecido em hotéis equivalentes em outras partes do mundo. As esperanças ingênuas e muitas vezes tocantes que aldeias dos Andes ou da Amazônia investem no ecoturismo são, portanto, bastante ilusórias, nesse mercado muito competitivo em que a América do Sul concorre com outros destinos, e apenas alguns sites acessíveis, bem equipados e bem “vendidos” pelas agências de viagens e publicidade conseguirão lucrar com ele.

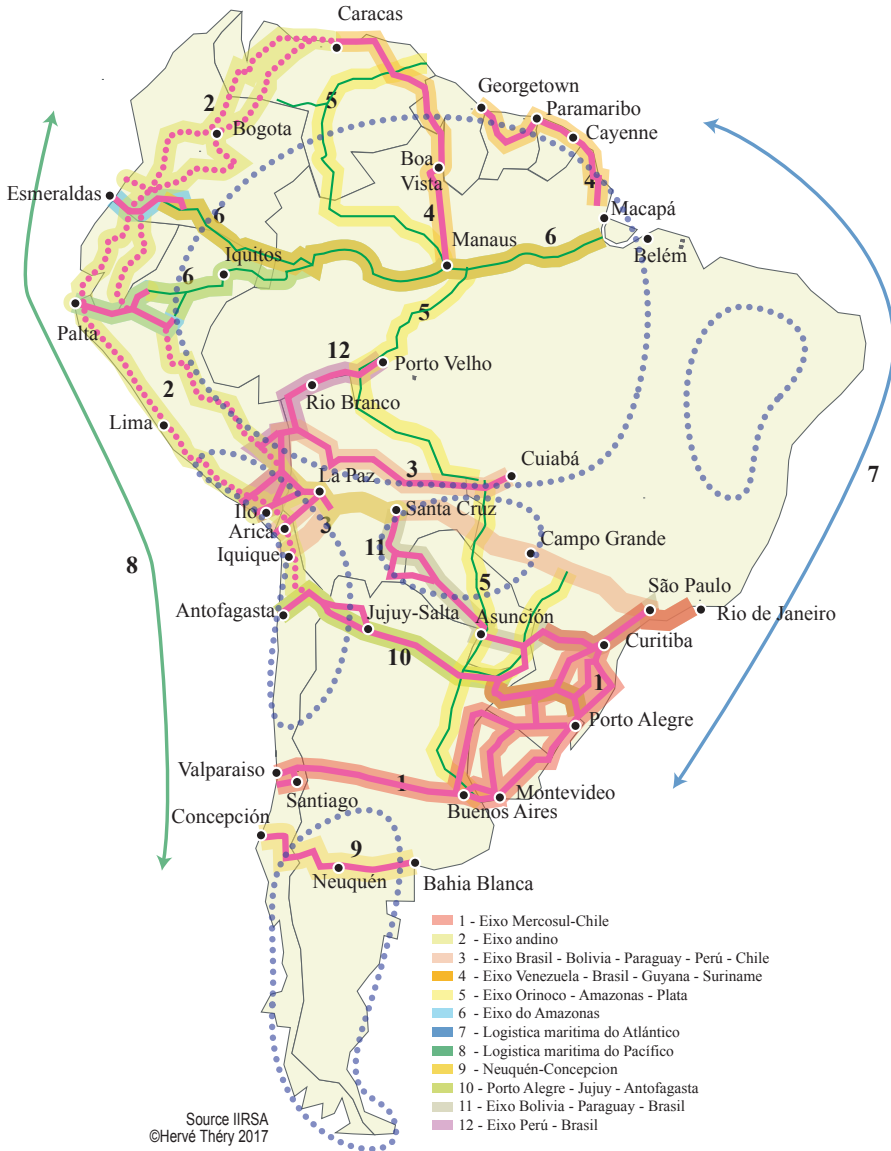
O ecoturismo não é, portanto, mais do que a certificação, a solução milagrosa. Podemos, no entanto, considerar o futuro destas regiões com um pouco de otimismo? Para isso, seria necessário aplicar em grande escala as soluções para as quais anos de experimentos locais, mais ou menos bem-sucedidos, mostraram a sua validade, e conseguiram implementar um desenvolvimento menos devastador do que anteriormente, mais intensivo e mais modesto. Isso implica escolhas de localização mais finas e melhor informadas, deixando áreas naturais intactas e reservas indígenas em terras cuja propriedade tenha sido reconhecida em favor dos seus ocupantes. Em outras palavras, uma mudança de escala e um zoneamento local e regional delimitando o que deve ser preservado intacto, espaços em que os modos de vida tradicionais, para aqueles que desejam continuar com eles, possam ser preservados e áreas onde uma produção economicamente sustentável possa ser desenvolvida. E, finalmente, áreas já devastadas, onde medidas corretivas precisam ser implementadas.

A vingança dos “vazios”, cruzados por corredores?

A definição de prioridades no uso desses territórios é urgente, já que o isolamento em que os principais “vazios” do continente foram capazes de preservar sua tranquilidade estão para ser quebrados – para melhor e pior – pela construção de novas rotas de transportes concebidas – finalmente – em escala continental e que questionam o legado da colonização separada pelos espanhóis e portugueses. Considerando que, durante séculos, o Brasil e os países oriundos do Império Espanhol viviam de costas viradas, olhando para os seus respectivos litorais e, além deles, para suas respectivas metrópoles, eles começaram recentemente a se conhecer e a estabelecer entre si comunicações terrestres, algumas das quais atravessam vazios que funcionavam como terra de ninguém ou espaços-tampão.

A iniciativa para a modernização e o desenvolvimento da infraestrutura regional da América do Sul nasceu na Cúpula dos Presidentes da América do Sul realizada em Brasília, em setembro de 2000, por convite de Fernando Henrique Cardoso, então presidente da República Federativa do Brasil. Os presidentes sul-americanos adotaram o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Corporação Andina de Desenvolvimento (CAF), que continha propostas para a expansão e modernização da infraestrutura na escala continental. Na Reunião Ministerial de 4 e 5 de dezembro de 2007 em Montevidéu, surgiu uma versão enriquecida do Plano, identificando doze eixos de integração (Figura 7).

Figura 7: Eixos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)



Entre os eixos que mereceriam maior atenção e investimentos, nota-se aquele que cruza, no centro do continente, a “área de junção” entre Campo Grande e Santa Cruz, já identificada como de crucial importância pelos teóricos da geopolítica militar brasileira, e como o acesso ao Pacífico confere, para o

Brasil, um papel crucial ao deserto costeiro nos confins do Chile e do Peru, de Ilo a Antofagasta.

Porém, “vazio” mais afetado, por ser o maior, por ocupar o coração do continente e por ter um apelo mítico – para não dizer místico – é, sem dúvida, a Amazônia. Nos projetos da IIRSA, ela é cruzada por vários eixos, seja na direção Leste-Oeste (associando a rede fluvial amazônica a rodovias para atingir o Pacífico), seja de Norte a Sul, graças à mesma rede fluvial e às rodovias ligando o Brasil às Guianas. Dos vizinhos amazônicos do Brasil, só a Colômbia não é, hoje, acessível por um eixo rodoviário. A Amazônia torna-se, assim, mesmo não sendo a parte do continente onde passam os fluxos mais densos (que passam mais ao sul), realmente o centro do continente, ao invés de ser a periferia dos países que a compõem. O desenvolvimento desses eixos continentais seria a vingança dos “vazios”, por tanto tempo abandonados e desprezados, hoje ameaçados, mas também cobiçados e em situação de valorizar a sua nova situação estratégica?

Referências bibliografia

BETHELL, L. O Brasil e a ideia de “América Latina” em perspectiva histórica. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 44, p. 289-321, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2jUubsM>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

COSTA, W. M.; THERY, H. Le Brésil et l'Amérique du Sud: scénarios géopolitiques et défis de l'intégration. In: GIRAULT, C. (Éd.). *Intégrations en Amérique du Sud*. Paris: Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2009. p. 135-151.

THÉRY, H.; VELUT, S. Mercosur: Regionale gegensätze zwischen zentrum und peripherie. *Petermanns Geographische Mitteilungen*, Gotha, v. 5, n. 146, p. 52-55, 2002.

_____. Espaces vides, zones convoitées, zones protégées. In: ALBRECHT, D. et al. *L'Amérique latine*. Paris: CNED-SEDES, 2005. p. 301-319.

Amazônia: atores e instituições regionais e nacionais

Neli Aparecida de Mello-Théry

Resumo: Das múltiplas fronteiras – ecológica, florestal, hidrográfica, biogeográfica, político-administrativa –, a Amazônia continental será nosso foco. Apesar dos vários acordos diplomáticos, reticências e lentidões destes países pareciam demonstrar resistência ao aprofundamento dos diálogos ou da cooperação multilateral. O momento atual, no entanto, requer a integração de políticas e ações visto que ela é um espaço em constante transformação, marcado por velozes dinâmicas estruturantes. É, ainda, local das frentes pioneiras, avançando cada vez mais ao norte e oeste da região, embora na Amazônia meridional e oriental a organização do espaço seja relativamente bem consolidada, em locais onde as relações econômicas estão totalmente definidas.

Nossa análise envolve condicionantes desde meados do século passado e estrutura-se em três itens que analisam, por meio da dimensão institucional, o surgimento da cooperação regional em um contexto de não-agressão, a força das visões nacionais amazônicas e os caminhos nestas primeiras décadas do século XXI.

O fato de a Amazônia ter se transformado em uma área de preocupação internacional, do ponto de vista dos grandes problemas ambientais e climáticos, difundiu-se a necessidade de ações, se não integradas, ao menos articuladas. Esse condicionante obrigou os atores nacionais a intensificar os diálogos entre si com a finalidade de melhorar ou criar mecanismos inter-regionais de decisão e de cooperação. Ações políticas coordenadas para que se contenham os problemas sociais e ambientais nesses territórios nacionais e se encontrem parcerias capazes de não repetir modelos de desenvolvimento predatórios e injustos.

Organizações internacionais do sistema onusiano já atuavam na região, e a elas se agregaram outras multilaterais, redes de sustentabilidade ou centros de pesquisa. O conhecimento dos atores e seus interesses, no novo contexto geopolítico, ambiental e de uma Amazônia urbanizada, é essencial, especialmente para identificar as parcerias mais oportunas para a coordenação de ações públicas.

Finalmente, quais caminhos fariam com essa Amazônia submetida a pressões, as mais diversas possíveis, possa ser um local onde a população que aí vive possa usufruir os benefícios do desenvolvimento econômico e social? Serão caminhos de convergência ou

de divergência? As instituições regionais e nacionais conseguem organizar os interesses dos diferentes atores, ou ainda vivem das especificidades de cada território nacional?

Palavras-chave: Amazônia; Antagonismos; Cooperação; Visões; Atores.

Introdução

A cooperação entre os países amazônicos tem sido analisada há bastante tempo, em especial, por Aragón (1991, 1994), Armando Dias Mendes, ou de maneira mais ampla como cooperação Sul-Sul, por Ignacy Sachs e Miguel Clüsener-Godt, entre outros. O primeiro acordo, nas últimas décadas, foi o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), firmado ainda em 1978, com o intuito de assegurar a soberania territorial dos países amazônicos, criar um ambiente de consultas e articulação entre eles. Apesar de terem sido décadas em que ocorreram governos militares em todos os países sul-americanos, a visão expansionista brasileira reforçada por estrategistas militares como Meira Mattos (1980), com *Uma geopolítica pan-amazônica*, conforme analisado por Rivère d'Arc (1981) e Aragón (1994), estava presente em planos expansionistas que permitiriam o Brasil se apossar da Amazônia, pela via da criação de estradas.

Apesar da assinatura do Tratado e da implantação de ações voltadas para a integração, coordenadas pelo Itamaraty e desenvolvidas por grupo de trabalho temáticos, o processo de cooperação foi pouco efetivo e se configurava em tentativas descontinuadas.

A Amazônia mudou, marcada por outras visões de mundo: dezenas de eixos de transportes e comunicação, com seus fluxos de pessoas, mercadorias e informação, áreas de migrações intensas até hoje, três a quatro vezes mais de habitantes que nos anos 1970, sendo a maioria moradores em cidades, impõe novas demandas. Atualmente nesse imenso território – 40% do território sul-americano – vivem 38 milhões de habitantes, concentram-se cerca de 11% da população dos países, 20% da água doce do planeta, e, cada vez mais, torna-se conhecida a sua biodiversidade: 20% de todas as espécies de flora e fauna existentes. Mudou também o contexto geopolítico nesses países, com governos eleitos, promovendo-se novas formas de aproximação.

Nos anos 1990, a região tornou-se um foco de preocupações internacionais sobre os problemas ambientais: a preparação para a Conferência do Rio colocou holofotes nas formas inadequadas de exploração e uso dos recursos naturais, da ocupação do solo amazônico, com queimadas e intenso e rápido processo de desmatamento e dos impactos sobre populações mais tradicionais e sobre o meio natural, processos estes que repetiam modelos de desenvolvimento muito criticados. Momento de construção de acordos regionais, como a Plataforma de Tlatelolco, que reuniu as diplomacias dos diversos países, instituições multilaterais e representantes da sociedade organizada visando debater

ideias e constituírem, regionalmente, seus compromissos diante das agendas internacionais. Momento também de ratificação de acordos e convenções sobre biodiversidade e clima. Os governos sul-americanos alinharam seus discursos com relação a florestas, tema controverso e explosivo, pois os debates internacionais envolveram as problemáticas relacionadas às emissões, suas relações com a mudança climática e a conservação da biodiversidade. Para os governos sul-americanos, era a questão da soberania territorial que estava em causa. Com o objetivo de fortalecer o compromisso político em longo prazo, impeliram a inclusão de todos os tipos de florestas no debate e concordaram com a criação do Arranjo Internacional sobre Florestas (AIF) e do Foro das Nações Unidas sobre Florestas (UNFF), para meados do século XXI.

Ao mesmo tempo em que estes compromissos políticos eram acordados, iniciativas e empreendimentos supragovernamentais em transporte, energia e comunicação foram viabilizados pela articulação política da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IRSA). Os dez eixos dessa iniciativa formam um eixo continental. Nos parece ter sido a mais importante iniciativa entre governos dos últimos anos (desde 2000), além de envolverem agências financiadoras como a CAF, o Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata), Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e o Banco Interamericano do Desenvolvimento.

No entanto, a região tem sido palco de muitas incertezas sobre o futuro e de pressões sob diversos aspectos, destacando-se a alteração nos modos de vida da população local e o modelo de incorporação econômica ao mercado internacional pela exploração de seus recursos. Quem são os atores e instituições que contribuem para o debate sobre seu futuro? Quais são os desafios da gestão e que atores podem falar pela Amazônia? Como participam no desenvolvimento da região?

Para analisar os itens anteriormente relacionados adoto, na perspectiva teórica, cientistas geopolíticos como Becker e Raffestin, e cientistas políticos como Frey, Sachs e Aragón, e, do ponto de vista metodológico, os conceitos de gestão ambiental territorial e política pública, com foco na inter-relação entre instituições públicas.

Da não agressão à cooperação regional e o retorno às abordagens nacionais

O TCA embutia a ideia de não-agressão e a constituição de uma organização intergovernamental constava como um de seus compromissos, porém, ela foi criada somente em 2002. Desde esse momento, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) foi estruturada com uma secretaria permanente

que coordena os procedimentos e dinamiza a execução de suas decisões. Manteve-se a Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores como a instância máxima de decisões. Estruturou-se o Conselho de Cooperação Amazônica (CCA), constituído pelos representantes diplomáticos, como órgão consultivo à Comissão de Coordenação do Conselho de Cooperação Amazônica (CCOOR) pelos representantes dos países membros, e cada país membro pôde ter sua Comissão Nacional Permanente (CNP).

A Conferência do Rio (1992) foi um dos momentos que exigiu posicionamento conjunto, originando um acordo regional, a plataforma de Tlatelolco sobre meio ambiente e desenvolvimento, assinado pelos ministros e representantes dos países, em 1991 e proposto pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepalc). Documento político, apontava os temas que deveriam ser incorporados nas negociações e manifestava a posição de representantes de uma região globalmente importante por seus recursos. Expressavam o interesse em aceitar sua parcela na responsabilidade global, desde que sua situação específica fosse considerada nas negociações.

Nos 24 itens declaratórios iniciais reafirmam, assinalam, sublinham e apontam suas preocupações com a situação do meio ambiente global, mas reafirmam, sobretudo, o princípio 21 da Declaração de Estocolmo (1972), relacionado à soberania nacional dos países sobre seus recursos naturais e o conjunto de suas atividades econômicas, entre outros. Apontam que assumiriam suas responsabilidades equivalentes às causas antrópicas originadas na região, mas demandam que alguns temas relativos à América Latina e Caribe deveriam ser examinados pelo Comitê preparatório da Conferência. Destacam as seguintes temáticas: i) a proteção da atmosfera e a mudança climática, ii) o patrimônio biodiverso, a biotecnologia e a indispensável criação de mecanismos transparentes de regulação, por meio de acordo internacional; iii) planejamento e proteção dos recursos terrestres para superação e problemas de desmatamento, desertificação e seca; com especial atenção às zonas florestais para a adoção de medidas multilaterais visando a proteção e a gestão sustentável destes ecossistemas e às áreas de degradação dos solos; iv) proteção e gestão dos oceanos, mares e zonas litorâneas, reforçando os programas relativos aos mares regionais, inventariando os recursos, criando zonas especiais de exploração, enfatizando junto à comunidade internacional a necessidade de criação de mecanismos de cooperação; v) proteção dos recursos de água doce e de sua qualidade; vi) erradicação da pobreza, melhorando as condições de habitação, infraestrutura e serviços; vii) desenvolvimento humano e meio ambiente, ressaltando a necessidade de recursos apropriados para investir nas cidades latino-americanas e caribenhas; e viii) gestão ecológica dos resíduos, sobretudo os tóxicos e perigosos.

À medida que a OTCA se consolida, ajustes vão sendo realizados. O primeiro plano estratégico (2002) foi alterado em 2009 pelos Ministérios de Relações Exteriores, encarregados por seus Chefes de Estado, a “preparar uma nova Agenda Estratégica para curto, médio e longo prazos, com alcance regional que apoiem as iniciativas nacionais” (OTCA, 2010, p. 12).

Coube à OTCA fornecer a base política para que os projetos de integração e infraestrutura pudessem ser executados sem que houvesse a possibilidade de violações de soberania territorial por parte de qualquer dos atores da região. Porém, a multiplicidade de eixos temáticos da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica (Aeca) de 2010 a 2018 indica a complexidade para a implantação das prioridades elencadas. São 15 temas e sete projetos organizados em dois eixos transversais: conservação e uso sustentável dos recursos naturais renováveis e desenvolvimento sustentável. As temáticas destes projetos envolvem gestão, monitoramento e controle de espécies da fauna e flora selvagens ameaçadas, manejo integrado e sustentável dos recursos hídricos, monitoramento da cobertura florestal, fortalecimento das capacidades em gestão florestal sustentável e conservação da biodiversidade, ação regional em recursos hídricos, povos indígenas em regiões de fronteira e programa regional Amazônia.

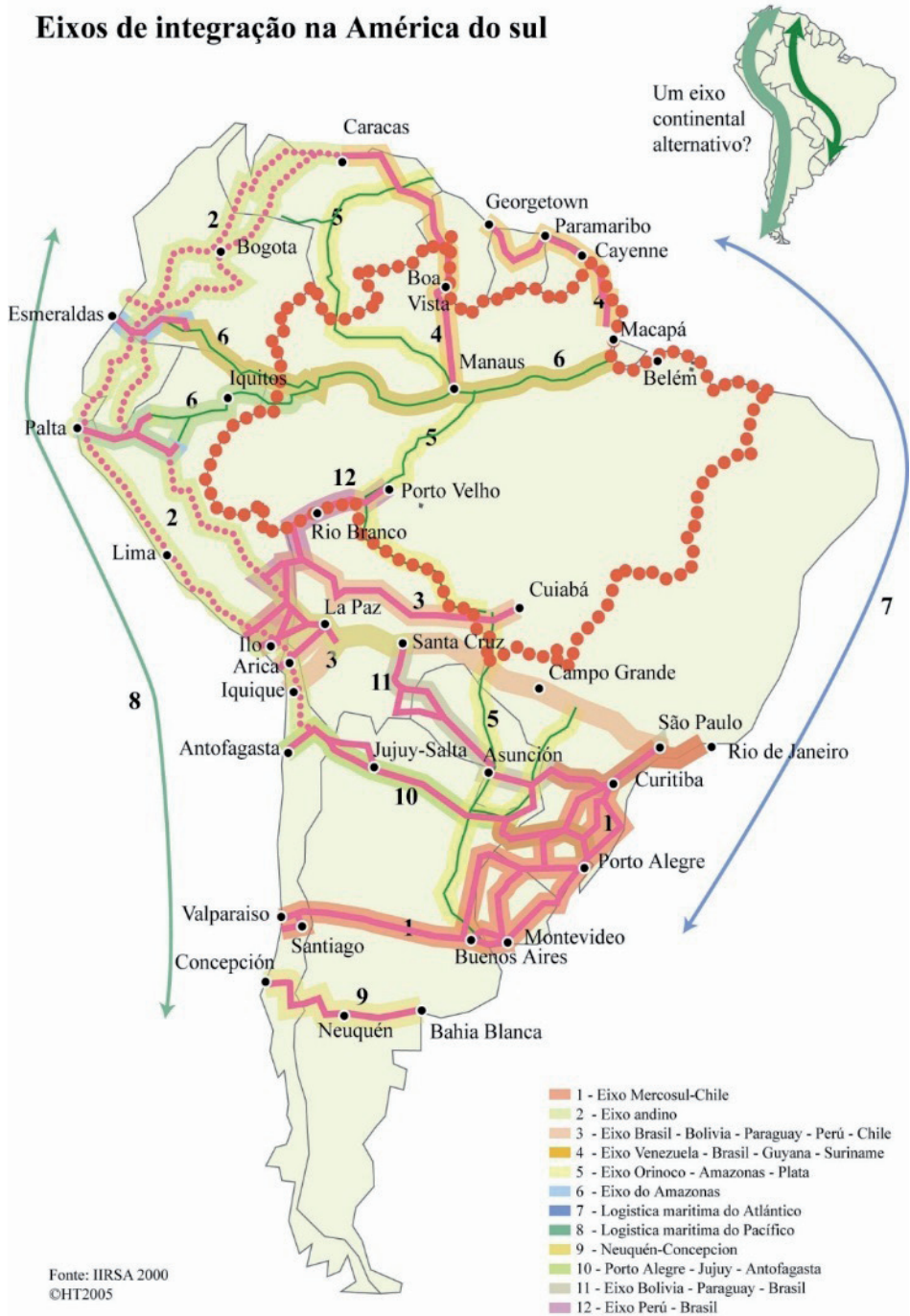
Dois questionamentos poderiam ser colocados quanto às alterações: prazos e agenda. O plano estratégico cobria um tempo de dez anos, maior que o da Agenda, de oito anos. A readequação corresponderia a momentos de troca de chefes de Estado? Em teorias de política pública e de planejamento regional (FREY, 2000, 2001; VAINER, 2007), a mudança de nomenclatura é significativa. Alterar os compromissos acordados por meio de planos para agendas significa o abrandamento da realização das ações, no caso, aquelas que foram estabelecidas no plano estratégico 2002-2012, no qual predominavam os ajustes de caráter regional e a revalorização da visão nacional. A Agenda Estratégica reforça o argumento das Amazônias nacionais, sem muito interesse na constituição de uma verdadeira região, apesar de ter sido incluído como tema emergente o desenvolvimento regional. Desenvolvimento regional é temática antiga, não é emergente. Que ideia está conceituada nessa definição de emergente?

Outra postura regionalizada é a participação, via OTCA, no UNFF, que é parte do AIF. Criado em 2000 nas Nações Unidas, tem como objetivo o planejamento, a conservação e o desenvolvimento sustentável de todos os tipos de floresta. Atualmente, além dos países membros, a instituição conta com a Parceria Colaborativa sobre Florestas (presidida pela FAO), além de 14 organizações internacionais, do Comitê sobre Florestas da FAO e a Organização Internacional de Madeiras Tropicais (ITTO). Em 2007, aprovaram o Instrumento Não Vinculante sobre todos os Tipos de Florestas (NLBI); em 2017, o Plano Estratégico para o Arranjo Internacional sobre Florestas (2017-2030). Em

sua última reunião, o Comitê avaliou os desafios e oportunidades para o setor florestal, visando a articulação das metas com a Agenda 2030 e o Acordo de Paris.

Outros esforços multilaterais regionalizados também ocorrem. Em meados do século XXI, iniciativas e empreendimentos supragovernamentais foram viabilizados pela articulação política da IIRSA. Nos parece ter sido a mais concreta iniciativa governamental dos últimos anos em razão do número de projetos – 335 aprovados, com alta prioridade para 31 deles e o prazo de implantação de cinco anos. Voltadas para a expansão da rede de infraestrutura ao longo da América do Sul, a IIRSA enfocou três áreas: transporte, energia e comunicação. Esses arranjos permitiram efetivar a instalação física dessas redes, em decorrência da definição de recursos financeiros e envolveram agências financiadoras como a CAF, BNDES e o Banco Interamericano do Desenvolvimento. A construção da rede física de integração finalmente se materializava. Ainda que de influência regional por ter a maior parte das ações fora do Brasil, as obras da IIRSA estavam integradas aos projetos brasileiros de infraestrutura, em projetos piloto de investimento (PPI), com investimentos previstos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Eixos de integração na América do sul



A rede universitária Universidades da Amazônia (Unamaz), constituída em 1987 no marco da cooperação regional, visava dinamizar esforços na produção do conhecimento científico nos diversos países e reuniu cerca de 70 universidades sul-americanas. Ganhou repercussão ao longo das décadas 1990 e 2000, mas aos poucos perdeu influência. Permanece como uma rede, com várias universidades articuladas, mas seus encontros internacionais foram sendo reduzidos desde o final da década de 2000.

Paralelamente, a articulação de organizações não governamentais dos diversos países é algo extremamente relevante no contexto amazônico, haja vista que tanto suas ações quanto o envolvimento de técnicos e pesquisadores permitem o avanço tanto no conhecimento como na mobilização locais. Essas redes têm suporte financeiro de vários países ou mesmo instituições multilaterais como o GEF ou de fundações como a Ford Foundation, a Moore Foundation ou a Regnskogfondet. Destaca-se entre estas entidades e redes a Rede MAP (Madre de Diós – Peru, Pando – Bolívia, e Acre – Brasil), que tem o foco no estabelecimento de cooperações socioambientais e que inclui ONGs e membros da sociedade civil atuantes na tríplice fronteira entre Peru, Bolívia e Brasil (representados por seus departamentos/estado); a Articulação Regional Amazônica (ARA), que reúne ONGs dos países amazônicos com a finalidade de atuar de forma mais uniforme a região, estimulando não apenas o combate ao desmatamento, mas também ações de integração entre a sociedade civil; a Rede Amazônica de Informação Socioambiental Georreferenciada (Raisg), um consórcio de ONG amazônicas voltado para a sustentabilidade socioambiental e apoiado pela cooperação internacional, que permite, por meio da geração e difusão de conhecimentos e informações georreferenciadas disponibilizadas pela web, a visualização integral das ameaças e pressões antrópicas.

Apesar da importância dos trabalhos desenvolvidos por estas redes e organizações, dois aspectos de naturezas distintas merecem ser ressaltados: i) a existência desses investimentos, em recursos financeiros, para apoiar ações na Amazônia estimula o imaginário e as discussões sobre o interesse de sua internacionalização, em especial no Brasil; e ii) o processo de articulação entre elas e a agilidade na realização de seus projetos, contrastam com os atos governamentais e os fazem parecer ainda mais lentos e desarticulados.

Os integrantes dessas redes parecem não se preocupar com esse imaginário e continuam seus projetos. De acordo com Neves (2012, p. 2) “bens e problemas ambientais atravessam muito frequentemente fronteiras administrativas, envolvendo simultaneamente mais de um ente político-administrativo em sua proteção e gestão”. Esse é, evidentemente, um cenário que se aplica à Amazônia, fazendo com que a questão da governança ambiental tenha foco maior do que apenas nos atores estatais envolvidos, devendo envolver as ações, voltadas ao meio ambiente, dos diferentes atores.

Amazônias nacionais

Os atores nacionais relacionam-se entre si, em suas redes, e atuam bilateral ou multilateralmente, porém, a coordenação de políticas entre atores nacionais é bastante complexa e dependem de fatores especialmente políticos, e não técnicos.

Governos nacionais têm soberania em suas decisões e em suas políticas. Observam a Amazônia com o olhar do desenvolvimento, sem a preocupação com a integração entre economia, ecologia e sociedade. O uso dos recursos naturais é essencial para esse modelo e as diversas autorizações para exploração de minérios ou de petróleo ou para a construção de hidrelétricas e de infraestrutura já foram dadas por governos dos diferentes países amazônicos.

A imprensa formal e informal tem noticiado novas leis que retiram a proteção socioambiental antes concedida. É o caso do governo boliviano que anulou, por lei, a intangibilidade do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro-Sécure (Tipnis) para a construção do trecho norte e sul da rodovia que liga Cochabamba e Beni ao centro do país, com financiamento do BNDES.

No Peru, o Governo também promulgou lei pela qual prioriza a construção de rodovias em Ucayali, atingindo área protegida onde moram dez comunidades indígenas (algumas isoladas como os povos Isconahua, Mashco-Piro, Machiguenga – Nanti, Mastanahua, Murunahua, Chitonahua e Kakataibo, ou povos que já tiveram contatos iniciais como os Yora, Machiguenga – Nanti e Kirineri – e Amahuaca). Alguns de seus líderes foram mortos em Saweto, em Nuevo Requena (FOLKS, 2018). A existência de muitas estradas de terra na região facilitará torná-las mais acessíveis, assim como facilitará o acesso aos recursos, ampliando as possibilidades de desmatamento e queimadas. O governo concedeu também concessões para a exploração do gás natural no vale do rio Urubamba e para grandes grupos madeireiros em Alto Yavari, Gálvez e Yaquerana.

Em uma área que corresponde a 42% do território colombiano, os parques nacionais ocupam um quinto dessa superfície. Representam uma das ações prioritárias da política ambiental e de conservação da biodiversidade. Mas antagonismos marcam o posicionamento quanto à redução de emissões: dois anos antes da Conferência do Clima COP-21, em 2015 em Paris, a presidência colombiana se comprometeu a zerar o desmatamento na Amazônia até 2020. Porém, segundo a rede observatório do clima, entre 2015 e 2016 houve um aumento de 44%¹. A expansão do agronegócio, após os acordos entre o Governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), tem contribuído para

1 Disponível em: <<https://bit.ly/2wJmIGt>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

a derrubada da floresta e atingiu mais de 162 mil hectares em apenas dois anos. Segundo o observatório, vastas áreas da floresta que eram ocupadas pelas Farc não tinham plano de desenvolvimento.

O Equador mantém a proibição de exploração de petróleo em áreas protegidas em razão de problemas com os povos indígenas Huaorani, Cofán, Quíchua, Siona e Sarayacu, assim como valoriza o manejo e conservação do território e a agregação de valor aos produtos florestais (CONSERVATION INTERNATIONAL, 2007).

Mas, ao mesmo tempo em que os governos nacionais reforçam atividades econômicas tradicionais em seus territórios amazônicos, as organizações ambientalistas associam-se a redes universitárias e a financiadores para continuar contribuindo com uma visão regional da Amazônia continental. A realização de esforços conjuntos, articulando dados e informações, mobilizando recursos de seus associados e, às vezes, de instituições multilaterais como o Global Environmental Facilities (GEF) ou os Bancos Mundial e Interamericano do Desenvolvimento, lhes permite influenciar em algumas políticas públicas nacionais.

O estudo da Conservação Internacional (2007) destaca os conflitos com grupos indígenas e unidades de conservação que seriam gerados pela IIRSA, tanto no Brasil quanto nos outros países, os quais estão em destaque no mapa a seguir.



Fonte: Conservação Internacional (2007, p. 9).

A Conservação propôs a definição de áreas “em momento de inflexão” identificando: i) o Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira, em razão de áreas de grande importância por sua biodiversidade e pela conexão entre as bacias do Orinoco (Venezuela) e a do Prata (Cone Sul) e pela formação de uma via com os mercados asiáticos, pelo Pacífico; ii) a região de Santarém pela posição chave para o escoamento da produção tanto aos mercados europeus como asiáticos; iii) o Escudo das Guianas, pela abertura do caminho para o mar do Caribe e por cortar áreas intocadas com estrutura social incipiente, sem governança e populações indígenas com contato limitado com a sociedade; iv) o Pantanal, em especial o Chaco Paraguai e o Cerrado Boliviano, por formar um importante corredor de exportação para o polo minero-siderúrgico de Corumbá e pelas atividades agrícolas.

Do ponto de vista de avanço no conhecimento e difusão, outra contribuição forte é a cartografia das pressões e ameaças elaborada pela Raisg e disponíveis na web. O conjunto de pressões e ameaças, crescentes desde a última década, atinge 2.288 territórios indígenas e 721 áreas naturais protegidas. Os membros da Raisg entenderam como pressões as ações antrópicas que se desenvolvem na Amazônia e que colocam em perigo a integridade dos ecossistemas e direitos coletivos e difusos de seus habitantes, tradicionais ou não. Como ameaças

identificaram os planos, projetos ou iniciativas de ações antrópicas previstas para o futuro próximo, os quais podem converter-se em pressões, uma vez implantados. Entendem que ainda prevalece a visão de uma Amazônia como “fronteira remota e despovoada, fonte inesgotável de recursos naturais”, que “nos níveis nacionais é considerada fonte de soberania energética e de renda a partir da extração e comercialização de matérias-primas e insumos”, e em nível mundial é vista como “a maior fonte de água doce e biodiversidade, reguladora do clima do planeta e sumidouro de grandes quantidades de gases de efeito estufa” (RAISG, 2015, [citado em 10 mar. 2017]). Identificaram como temas prioritários a construção de hidrelétricas, a mineração, a exploração de petróleo e gás, as queimadas e o desmatamento, conforme figura abaixo. As ameaças provocadas pelas hidrelétricas são identificadas em quatro países que as concentram: Equador, Bolívia, Peru e Brasil. Quando se identificam desmatamento e queimadas, Brasil, Bolívia, e Colômbia seguidos por Peru, Venezuela e Equador são os países onde ocorrem os maiores riscos. Mas, quando se coloca como ameaça a exploração de petróleo e gás, apesar de ser na Venezuela que a exploração e exploração do petróleo já seja conhecida, é no Peru a maior ameaça, pois todo o país se apresenta como zona potencial e pela concentração de pedidos de exploração, seguido por Bolívia e Colômbia.

2020 – 2030 – 2050, quais caminhos?

“No campo das políticas públicas a solução se complica pela ausência de avaliação de prioridades, pressões múltiplas por parte dos interesses e atendimento a políticos totalmente despreparados para a previsão de impactos” (AB’SABER, 2006, p. 83). Ab’Saber também dizia que “ninguém deve ignorar que o futuro inclui sempre diversas profundidades de tempo” (2006, p. 94). O futuro da Amazônia está em risco, já nos alertava o autor: “e, assim se estabelece o caos em diversas áreas da região amazônica” (AB’SABER, 2006, p. 138). Reafirma, portanto, o papel que têm os governos na condução das mudanças, não se eximindo das responsabilidades em temas que compartilham da mesma opinião.

Em um estudo sobre as iniciativas sociais e desenvolvimento sustentável na Amazônia (MELLO, 2004), analisei alguns dos temas de trabalho do plano estratégico da OTCA 2002-2012. Estruturado em eixos transversais, as prioridades temáticas abordaram oito linhas. O foco era na participação efetiva das populações indígenas de cada país em programas que lhes afetassem, na descentralização e no ordenamento territorial e na conservação da biodiversidade. Importante salientar que se propunha, no tema planejamento e ordenamento territorial, a incorporação de instrumentos que contribuíssem para o desenvolvimento equilibrado das regiões, a organização física do espaço, a prevenção e atenção a desastres naturais priorizando os territórios de maior fragilidade social, econômica e ambiental. Essa temática já tinha sido objeto de grupos de estudo coordenados pelos ministérios das Relações Exteriores dos países-membros. As regiões de interesse, identificadas na Bolívia, na Venezuela e no Peru, tinham sido definidas como as áreas de fronteira ou áreas onde permitissem o desenvolvimento de eixos funcionais para a efetividade da produtividade, integração e equidade regionais ou de valor estratégico para a sustentabilidade ambiental dos ecossistemas.

Como Becker (1995) argumentava, ordenamento territorial significava, sobretudo, a dialética da ordem e da desordem, mas poderiam permitir o desenvolvimento de uma nova racionalidade tecnológica e científica, um novo padrão de desenvolvimento na Amazônia, marcado pelo meio ambiente, pela inclusão da sociobiodiversidade e pelo planejamento territorial. Este, o padrão do século XXI, baseado na sustentabilidade, articulador do complexo urbano com o complexo verde, incorporador dos serviços ambientais que a própria região pode prestar; inovador na mineração e na utilização dos recursos florestais madeireiros. Esse padrão deveria ser capaz de criar novos fundamentos para a geração de renda em unidades de conservação e de incluir os novos arranjos da logística globalizada (BECKER, 1995).

Entre cientistas há consenso quase unânime de que o desenvolvimento da Amazônia depende do avanço de conhecimento científico e da tecnologia. Mas

depende também dos esforços de ver a região como única, pois ações e políticas nacionais influenciam-se de maneira indissociável.

Um dos principais desafios para enfrentar as incertezas do futuro na região é transformar a pobreza, a fragilidade institucional e a participação intermitente em um processo consolidado, com o olhar regional e não somente nacional. As descontinuidades políticas, dos quadros institucionais e das ações são agravadas pela ausência de uma política regional claramente definida, e não apenas uma agenda estratégica.

Suas decisões devem ensejar caminhos conjuntos, acordados, negociados de maneira a não deixar que a noção de outro modelo de desenvolvimento seja somente objeto de seus discursos. Passar à ação é o ponto-chave para a mudança, para a definição do futuro da Amazônia, ainda que seja, no primeiro momento, estabelecer uma política de desenvolvimento regional sustentável.

Há possibilidades de obterem recursos adicionais de organismos multilaterais. Em 2017 o GEF financiou para a América Latina 116 projetos relacionados com suas áreas temáticas (clima, biodiversidade, ozônio, degradação dos solos, águas internacionais e áreas multifocais).

Ações concretas visando reduzir as pressões sobre os povos amazônicos sul-americanos precisam ser articuladas. Para estes, não há como esperar mais. Eles não podem ser apenas de interesse para agências multilaterais e redes de organizações não governamentais ou, ainda, universitárias. É preciso construir pontos de convergência, mesmo que seja a partir das políticas nacionais e ainda que elas possam ser antagônicas, paradoxais.

Há uma profusão de propostas, de recomendações e soluções para o futuro da Amazônia, oriundas de consultorias internacionais em negócios sustentáveis, de seminários científicos, encontros especializados em temáticas relacionadas aos problemas atuais ou de cunho mais genérico, envolvendo atores locais.

Invariavelmente apontam a necessidade de elaboração e implantação de incentivo às atividades não predatórias e estímulo a atividades florestais sustentáveis; de medidas para compensar as emissões de gases de efeito estufa; da inclusão social e promoção da cidadania; fortalecimento da governança nas populações afetadas e, em especial, em Terras indígenas e comunidades tradicionais com o aumento da presença do Estado; consolidação e fortalecimento das áreas protegidas próximas a projetos de infraestrutura e criação de novas, de maneira a garantir a conectividade da paisagem e a manutenção dos serviços ambientais.

Com vistas à Amazônia brasileira, o seminário Folha, realizado em dezembro de 2017, tratou de assuntos relacionados:

- a) À queda na produção da castanha, de 70% de uma safra para outra (2016-2017), e do cumaru. A queda provocou o desabastecimento e obrigou empresas a ampliar o número de fornecedores e estabelecer

contatos com novos extrativistas. Para entender a queda há necessidade de estudos longos, e não de apenas um ou dois anos. Não pode haver uma única explicação, embora alguns especialistas como Claudio Maretti ou Alfredo Homma considerem que o fato possa estar ligado a alterações do clima.

- b) Ao programa Bolsa Verde, do Fundo Amazônia, que foi ampliado em 20% em 2017. Foi apresentado como uma saída às críticas que o país recebeu na Conferência das Partes da Convenção do Clima das Nações Unidas (COP23), em Bonn, Alemanha. O programa visa contribuir para a redução das emissões em torno de 37%, conforme meta assumida até 2025.
- c) A produtos artesanais fornecidos por etnias indígenas, misturando sementes de árvores nativas (morototó ou açaí, por exemplo), ou ainda a borracha natural produzida no Acre, que são valorizados e colocados no mercado por pequenas empresas nacionais ou estrangeiras.
- d) Ao turismo comunitário, uma alternativa explorada para evitar desmatamento e compor a renda de ribeirinhos, cujo exemplo mais recente é o da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Rio Negro.

Todas as experiências têm resultados positivos e negativos. O alto grau de dificuldades em função das distâncias e do isolamento é frequente. No contexto brasileiro, o PIB regional ainda é pouco significativo. Provavelmente, é a mesma situação no contexto do continente.

Para pensar nos caminhos futuros é preciso também incluir os quatro cenários apresentados no livro *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*, publicado pelo IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2017): “Vai levando”, “Novo pacto social”, “Crescer é o lema” e “Construção”. Visualiza-se a Amazônia nesses quatro cenários e salienta-se que, mesmo no cenário mais positivo, o “Construção”, a crise hídrica está presente (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2017). A análise da dimensão econômica evidencia as situações específicas: no cenário “Crescer é o lema”, a Amazônia Azul é vista como autônoma em praticamente toda a cadeia produtiva de radiofármacos e seu desenvolvimento pela bioeconomia. Além disso, sua exploração é uma grande oportunidade de suprimento de água potável, alimentos e minerais. No cenário “Construção”, as novas hidrelétricas na Amazônia, fruto de inovações tecnológicas que mitigam danos ambientais, permitem reduzir os custos ao consumidor final, dependentes do funcionamento de um novo modelo de negócios das empresas distribuidoras de energia. Além da energia, a exploração sustentável da biodiversidade gerará dinamismo econômico e maior desenvolvimento social, mas é necessária a

integração da nanotecnologia e da geotecnologia com a biotecnologia para o desenvolvimento de novos serviços e produtos.

Na análise da dimensão territorial destacam-se as tensões nacionais e internacionais pelo uso e conservação dos recursos naturais, assim como a importância da mudança do Código Florestal em 2012 que, no primeiro ano após sua aprovação, causou aumento do desmatamento da Amazônia quando, na década anterior, havia taxas decrescentes. Os analistas entenderam que o desmatamento e a redução da biodiversidade, as atividades de biopirataria e a dificuldade de fiscalização e controle dessa região continuarão sendo desafios significativos, e devem continuar motivando iniciativas e parcerias internacionais, como o TCA e a OTCA. (IPEA, 2017, pag. 191).

Mas paira também a preocupação que parece ser apenas dos brasileiros: os participantes apontaram que eventos inesperados e de grande magnitude (chamados de “Cisne Negro”) poderiam ocorrer caso se mantivesse o cenário “Vai levando”, no qual a falta de conservação dos recursos naturais e da biodiversidade e a pouca importância destes para os governos locais, diante do arranjo do sistema internacional com a redução das soberanias nacionais, poderia justificar, por exemplo, a internacionalização da Amazônia (IPEA, 2017, pag. 89). Além disso, a ocorrência sistêmica de secas na Amazônia geraria grande impacto na economia e repercussões imprevisíveis para a organização da sociedade brasileira (IPEA, 2017, pag. 89).

Conclusões

De fato, a preocupação com a internacionalização permanece no imaginário da sociedade brasileira, mesmo a mais instruída. O diplomata Paulo Roberto de Almeida mostrou como o assunto se tornou uma lenda renitente ao preparar um dossiê apontando os equívocos desde início dos anos 2000. Pena que ainda continua, diz o diplomata, com quem concordo integralmente.

O futuro da Amazônia depende dos governos dos países que dividem político-administrativamente este espaço e da sociedade que ali vive, depende de externos, não importa a nacionalidade, ou mesmo dos sul-americanos de outras regiões. Sabemos que o Estado sempre representa uma fração de classe, sem dúvida a que detém o poder econômico e político. Mas sabemos também que é no embate das forças políticas que ocorrem ganhos para outras visões, mais ambientalizadas, mais sociais, mais justas. Portanto, o poder da resistência, da pressão e da ação conjunta, continuada poderá alterar o *status quo*.

Os desafios são enormes, difíceis de superar e os problemas precisam ser atacados imediatamente.

Na busca de caminhos conjuntos todo o esforço precisa ser articulado, diferentemente de períodos anteriores. Ações políticas coordenadas para que

se contenham os problemas sociais e ambientais nestes territórios nacionais e se encontrem parcerias capazes de não repetir modelos de desenvolvimento altamente criticados e injustos.

O conhecimento dos atores e seus interesses, no novo contexto geopolítico, ambiental e de uma Amazônia urbanizada, é essencial, especialmente para identificar as parcerias mais oportunas para a coordenação de ações públicas.

Já se perdeu tempo demais sem definição de prioridades regionais. Devem ser implantadas ações, com tecnologia e conhecimento. Não há mais tempo para não implantar outro modelo de desenvolvimento, democrático, socialmente justo e ambientalmente equilibrado e incluyente, como dizia Sachs há tempos.

Referências bibliográficas

AB'SÁBER, A. N. Planejamentos pontuais, lineares e areolares. In: AB'SÁBER, A. N. *Escritos ecológicos*. São Paulo: Lazuli, 2006.

ALMEIDA, P. R. *Amazônia subtraída: uma lenda renitente (e idiota)*, 2010. <<http://diplomattizando.blogspot.com/search/label/Amazonia>>.

ARAGÓN, L. E. *A desordem ecológica na Amazônia*. Belém: Universidade Federal do Pará, 1991.

_____. *The Amazon as a study object: building regional capacity for sustainable development*. Stckholm: Institute of Latin American Studies, 1994.

_____. *Cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento científico e tecnológico da Amazônia. Parcerias Estratégicas*, Brasília, DF, v. 20, p. 767-794, 2005.

_____. *Desarrollo sostenible en la Amazonía: cinco desafíos para la OTCA. Papers do NAEA*, Belém, v. 297, p. 1-15, 2012.

ARAGÓN, L. E.; OLIVEIRA, J. A. (Org.). *Amazônia no cenário sul-americano*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009. v. 1.

ARAGÓN, L.; STAEVIE, P. M. (Org.). *Desenvolvimento, integração e conservação da Pan-Amazônia*. Belém: UFPA, 2016.

BECKER, B. K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL. *Política ambiental*. Belo Horizonte: Conservação Internacional Brasil, 2007. v. 3.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Seminário "O Futuro da Amazônia"*. São Paulo, 3 dez. 2017. <<https://m.folha.uol.com.br/especial/2017/futuro-da-amazonia/index.shtml>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

FOWKS, J. Peru promove construção de estradas em zonas protegidas da Amazônia. *El País*, São Paulo, 24 jan. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2ILcp9l>> Acesso em: 18 fev. 2018.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, v. 21, p. 211-259, 2000.

_____. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 4, n. 9, p. 115-148, 2001.

_____. Development, good governance, and its implications for local democracy. *Brazilian Political Science Review*, São Paulo, v. 3, p. 39-73, 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*. Brasília, DF, 2017.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL DA AMÉRICA LATINA, IIRSA. Disponível em: <<http://www.iirsa.org>>

MEIRA MATTOS, C. *Uma geopolítica pan-amazônica*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

MELLO, N. A. de. As iniciativas sociais e desenvolvimento sustentável na Amazônia. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, São Paulo, nº 16, pp. 87-109, 2004.

MELLO, N. A. de. *Políticas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume Editora, 2006.

NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, 2012.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA OTCA. Secretaria Permanente da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica. AGENDA ESTRATÉGICA DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA Aprovada na X Reunião de Ministros de Relações Exteriores do TCA, novembro 2010.

PASQUIS, R. Conservación de la biodiversidad Amazônica: un enfoque regional. *Bois et Forêts des Tropiques*, Montpellier, v. 290, n. 4, p. 61-72. Disponível em: <<https://bit.ly/2Io8Y9c>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

RIVIÈRE D'ARC, H. Frontières politiques et frontières de colonisation: le Brésil et ses voisins. In: CENTRE DE RECHERCHE ET DE DOCUMENTATION SUR L'AMÉRIQUE LATINE. *Les phénomènes de frontière dans les pays tropicaux*. Paris: Éditions de l'IHEAL, 1981.

VAINER, C. B. Planejamento territorial e projeto nacional. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 9, p. 9-23, 2007.

Sites consultados

Canal ciência. Aziz Nacib Ab'Saber. Disponível em: <<https://bit.ly/2k3P2tY>>

Observatório do clima. Disponível em: <<https://bit.ly/2wJmIGt>>

Rede Amazonica de Informação Socioambiental Georreferenciada. <<https://www.amazoniasocioambiental.org/en/publication/pressures-on-and-threats-to-protect-areas-and-indigenous-territories-in-amazonia/>> (acesso em 10 mar. 2017)

Conservation International <https://www.conservation.org/global/brasil/publicacoes/Documents/politica_ambiental_3_mai_2007.pdf>

Conflitos territoriais e políticas públicas na Amazônia brasileira: a construção de hidrelétricas a partir do Programa de Aceleração do Crescimento¹

Luciana Riça Mourão Borges

Resumo: O estudo aqui apresentado é resultado da pesquisa e das reflexões em torno de nossa tese de doutorado e trata de alguns dos nossos avanços em torno do estudo sobre a execução de Políticas territoriais na Amazônia brasileira e os principais efeitos da construção de hidrelétricas em algumas localidades. O texto está dividido em três tópicos, seguindo uma linha de abordagem desde o planejamento territorial em nível estatal, passando pela construção das hidrelétricas e a sobreposição de políticas públicas na Amazônia brasileira, e, por fim, chegando à discussão sobre os principais tipos de conflitos que esses projetos geram nas localidades em que se inserem, sendo eles: a) territorial; b) ambiental. Após essas reflexões, elaboramos algumas vias de conclusão que resgatam alguns de nossos pontos de fechamento de nossa tese, a partir da análise crítica da construção dessas hidrelétricas.

Palavras-chave: PAC; Amazônia; Conflitos territoriais; Estado; Hidrelétricas.

Introdução

Esse texto é resultado da pesquisa e das reflexões em torno da tese de doutorado realizada entre 2013 e 2014, intitulada *Políticas territoriais e o setor elétrico no Brasil: análise dos efeitos da construção de hidrelétricas na Amazônia pelo Programa de Aceleração do Crescimento no Período de 2007 a 2014* (BORGES, 2018). A análise aqui apresentada se trata de alguns dos nossos avanços em torno do estudo sobre a execução de políticas territoriais na Amazônia

1 Este trabalho foi realizado com os recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo (Fapesp), processo: 2015/07297-4.

brasileira e os principais efeitos da construção de hidrelétricas em algumas localidades.

Na tese de doutorado foram estudados quatro projetos hidrelétricos, sendo: Jirau, Santo Antônio, São Luiz do Tapajós e Belo Monte. Entretanto, para esse capítulo, optamos por nos ater à discussão mais ampla sobre a execução da política pública com rebatimento nesses territórios, seus efeitos e os conflitos territoriais e ambientais decorrentes desses projetos.

O trabalho foi dividido em três tópicos, seguindo uma linha de abordagem desde o planejamento territorial em nível estatal, passando pela construção das hidrelétricas e a sobreposição de políticas públicas na Amazônia brasileira e, por fim, chegando à discussão sobre os principais tipos de conflitos que esses projetos geram nas localidades em que se inserem, sendo eles: a) territorial; b) ambiental. Após essas reflexões, elaboramos algumas vias de conclusão que resgatam alguns dos pontos de fechamento da tese, a partir da análise crítica da construção dessas hidrelétricas.

As políticas territoriais nos séculos XX e XXI na Amazônia brasileira

Acerca dos principais estudos em políticas territoriais no Brasil, poderemos encontrar em Wanderley Messias da Costa e Neli Aparecida de Mello-Théry grande contribuição teórica sobre o assunto, além de apresentarem o estado da arte empírico sobre as políticas territoriais implantadas no Brasil em âmbito estatal federal.

Conforme a definição apresentada no *Dicionário de políticas públicas* pelo geógrafo Wanderley Costa (2013, p. 299), a política territorial consiste na “modalidade de política pública formulada e aplicada com o objetivo explícito de promover mudanças na estrutura – ou na configuração – territorial de um país, região, província, estado e município, ou mesmo em escalas que extrapolam o espaço nacional”.

Considerando o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) um objeto central de análise, colocamos esse Programa em nosso estudo como uma política territorial, parte de um plano governamental mais abrangente, e pretendemos entendê-lo à luz das ações governamentais cujo principal objeto de uso é o território.

É nesse sentido que pensamos o PAC para além de seus projetos, uma vez que sua envergadura política é vasta e extensa, e abrange diversos setores. Entre eles estão os de logística e energia, além de mobilizar o setor de infraestrutura e construção civil de modo muito significativo.

O autor também aborda uma breve noção de território, na qual afirma que “o território representa, ao mesmo tempo, uma construção histórica particular, um conjunto de atributos materiais e imateriais inerentes à sua identidade e uma pré-condição para sua existência, sobrevivência e desenvolvimento” (COSTA, 2013, p. 299), e continua dizendo que “o território é base material primordial, componente importante da sua representação simbólica e fundamento geopolítico e jurídico da sua soberania na ordem mundial” (COSTA, 2013, p. 299). Em ambas as passagens, o autor refere-se à relação entre Estado e território na sua condição mais estrita.

Embora a noção de política territorial possa ser cunhada na ideia da tradicional geografia política, que aborda o Estado territorial numa perspectiva semirrestrita, na qual arriscamos definir o âmbito estatal sem levar em consideração elementos políticos, sociais e culturais modernos e pós-modernos, consideramos como uma hipótese fundamental que as políticas de infraestrutura, logística e integração do território amazônico brasileiro estão fundamentalmente associadas a uma ideia arcaica de expansão do Estado e do capital em seus espaços.

A contribuição inequívoca de Wanderley Messias da Costa para o estudo das políticas territoriais brasileiras remonta às origens da geografia política clássica, ocorridas ao fim do século XIX, o que, sem dúvida, cria uma linha de pensamento e raciocínio que nos leva a uma compreensão mais direta da formulação e implementação de tais políticas em diferentes territórios.

Dentro desse contexto, Costa (2000) afirma que houve no Brasil, até o início do século XX, um processo de afirmação do Estado Nacional, que procurou *articular* a unidade nacional. Esse processo se deu de modo contraditório, com a necessidade de afirmação territorial da corte portuguesa e, posteriormente, o processo de emancipação da sociedade brasileira, porém sobre bases sociais elitistas e politicamente excludentes.

Em se tratando de Amazônia, é fundamental levar esse processo em conta para que seja possível analisar aspectos indispensáveis das políticas territoriais, sejam de logística, energia, infraestrutura, integração do território, minerais e mesmo agroindustriais, calcadas em ideologias expansionistas e conservadoras do Estado brasileiro. Verificamos, ao estudar o PAC, que há uma densa reprodução de tais práticas resultantes de uma sucessão de intervenções cujo principal fundamento é a utilização dos recursos disponíveis nessa região para fins de desenvolvimento econômico de outras regiões.

Numa outra perspectiva de abordagem, poderemos encontrar em Neli Aparecida de Mello (2006) uma densa abordagem conceitual sobre as políticas territoriais na Amazônia, a partir das suas análises sobre o Estado e as ações governamentais que reconfiguram esse território. Algumas ideias norteiam seu pensamento, tais como: o processo de apropriação territorial da Amazônia,

a abertura de estradas, as ideologias de conquista e, por fim, os conflitos ambientais e territoriais.

Segundo a autora, existem *razões políticas* para o processo de integração do território amazônico, bem como há uma grande importância em se compreender a *situação social* da localidade em questão e os *conflitos* que decorrem das diversas ações. Também conforme explicitado por Sánchez (2011), é justamente o conflito o principal efeito identificado na implementação de uma política territorial. Trata-se do pressuposto que mais corresponde a essa realidade, uma vez que estão envolvidos territórios, escalas, instâncias estatais, setores públicos e privados, escalas, dinheiro e lucro. Ou seja, tal pressuposto nos leva a uma análise mais profunda do quanto essa política pode moldar, transformar, reconfigurar o território.

Esse ponto nos remete à ideia de que é preciso pensar a política executada nesses espaços, que são diferenciados pelos seus processos históricos, conforme Costa (2000) já nos mostrou anteriormente. Podemos extrapolar essa análise resgatando o caminho metodológico adotado em nosso estudo: as relações indissociáveis e interdependentes entre Estado, território, capital e sociedade civil. Tais alicerces formam, em nosso entendimento e a partir da contribuição dos autores aqui mencionados, a base da política governamental nos diversos territórios.

Mello (2006, p. 27) aponta que essas ações perpassam desde estratégias públicas a empresariais, cujo objetivo de longo alcance consiste em “acelerar a velocidade para a circulação de mercadorias”, no qual os investimentos estão todos atrelados a uma totalidade econômica e territorial. Tendo como um caso relativo a essa questão, podemos observar que os projetos de hidrelétricas atuais estão associados a projetos de outros setores, tais como agroindústria, construção civil, mineração, entre outros. Dessa forma, equipa-se o território com uma infraestrutura de logística que atenda às necessidades produtivas, mobilizando, assim, toda a sua estrutura, que também é social, não apenas física.

Nesse aspecto, Mello (2006, p. 28) coloca o território, nesse caso o amazônico, como uma *fronteira de acumulação*, no qual se cria “o suporte físico e institucional para a viabilização desses empreendimentos econômicos por meio de políticas públicas”. Esse é o ponto central do PAC, o que caracteriza a noção de política territorial, com a qual estamos trabalhando.

A construção de hidrelétricas, a sobreposição de políticas públicas e a inserção do PAC no contexto territorial amazônico

Após a breve contextualização acerca do PAC e das políticas territoriais na Amazônia brasileira, buscaremos, a seguir, realizar uma reflexão sobre a

construção de hidrelétricas nessa região, a partir do Programa objeto de nosso estudo. Desse modo, discutiremos sobre os efeitos da construção de algumas barragens (entre elas estão Belo Monte, São Luiz do Tapajós, Jirau e Santo Antônio) nos territórios locais e também em escala regional.

Nada obstante, é imperativo destacar que boa parte das hidrelétricas em construção e operação atualmente na Amazônia é parte do Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010, apresentado pelo Ministério das Minas e Energia e pela Eletrobras em dezembro de 1987 (BORGES, 2012; BRASIL, 1987; FONSECA; BORGES; LOURENÇO, 2016). Sendo expansão do setor elétrico do país em longo prazo, os projetos que foram e estão sendo executados atualmente, e que são parte do conjunto de obras do PAC, eram previstos no Plano 2010 e estiveram presentes nos planos nacionais de energia posteriores, bem como nos programas dos governos seguintes (anteriores ao Governo Lula).

Conforme Fearnside (2015b), no Plano 2010 constava o planejamento da construção de 79 barragens já na década de 1980. Contudo, a execução desses projetos foi adiada por diversas vezes, ocorrendo, por sua vez, o resgate de diversas obras no PAC, praticamente 30 anos depois. Na Figura 1 podemos visualizar a espacialização desses projetos na região amazônica. A partir de uma elaboração conjunta entre diversos grupos que estudam e debatem sobre as barragens, podemos ter uma dimensão sobre a visão governamental direcionada para a região naquele período.

Podemos perceber que a área de inserção desses empreendimentos hidrelétricos é novamente projetada para os programas e as políticas territoriais atuais, reforçando nossa hipótese de que o PAC é sucessor dessas ações e resgata, em si, esse modelo de desenvolvimento econômico exploratório dos recursos naturais em função do macrodesenvolvimento nacional.

Tal argumento reforça a ideia central acerca do planejamento que envolve a construção desses grandes projetos. Podemos também verificar no Mapa 1, mais adiante, a intensa concentração de projetos hidrelétricos na área associada ao *arco do desmatamento*. É possível verificar que há o avanço desses projetos para a área da Amazônia Central, caracterizada pela concentração de áreas protegidas, tendo, porém, uma menor dinâmica agropecuária, o que garante a maior parte do território com uma intensa cobertura vegetal.

Figura 1: Reservatórios existentes e planejados conforme o Plano 2010



Fonte: Compilado de Fearnside (2015a, p. 13).

Tomando como um de nossos estudos de caso, a justificativa para a construção da hidrelétrica de Belo Monte está na disponibilidade do recurso hídrico existente na Amazônia, abundante e ainda não explorado. Segundo Goldemberg e Moreira (2005, p. 216), “o planejamento energético precisa considerar também não apenas a quantidade de energia a ser disponibilizada para a sociedade, mas também (sic) em que região ela é mais prioritária e de que forma pode ser acessível aos menos favorecidos”.

Em um recente estudo, Broggio et al. (2014) analisa com profundidade as mudanças ocorridas nos últimos trinta anos nas matrizes energéticas na Amazônia brasileira. Atualmente, a principal fonte de energia no Brasil em escala nacional é a hidráulica. Na região amazônica, verificamos que as fontes são térmicas ou de biocombustíveis e combustíveis fósseis, porém, nos últimos anos, segundo os autores, tem havido uma transição energética na própria região. Podemos verificar tal questão a partir dos interesses governamentais e empresariais na construção de grandes barragens, por exemplo.

Conforme Broggio et al. (2014), existem pelo menos dois caminhos observados nessa transição: enquanto o estado do Amazonas tem se munido de

energia à base de gás natural nos últimos anos, o estado do Pará ainda permanece com o modelo “mono-hidroelétrico”, caracterizado por muitas tensões, com bem visto anteriormente. Desse modo, Belo Monte se torna central nesse processo e é construída nesse contexto de grande demanda por parte do setor elétrico brasileiro. No entanto, as necessidades e ações impactantes da inserção desses projetos nessa região precisam ser revistas, bem como em outras localidades nas quais se insere esse modelo de produção de energia.

No caso de Tucuruí², podemos levantar o questionamento sobre, por exemplo, a sociedade civil organizada. Podemos refletir acerca de como se deu a organização de setores da sociedade civil durante a implantação da usina anteriormente, e compararmos ao presente, quando da construção de Belo Monte. Trabalhamos com a hipótese de que o período de construção de Tucuruí coincide com o momento de abertura da fronteira agrícola pelos projetos de colonização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Some-se a isso a existência de remanescentes garimpeiros, seringueiros, camponeses, populações indígenas, quilombolas e ribeirinhas. Contudo, dadas as longas distâncias e o lugar de ocupação ser a floresta, toda a característica de organização social na época difere da de hoje, que tem a cidade como centro das discussões e mobilizações (mesmo tratando-se de cidades médias como Marabá ou Altamira). Isso não significa, necessariamente, que não havia resistência por parte da sociedade local anteriormente. Contrariamente, os povos indígenas se mobilizaram (Figura 2) de modo bastante intenso para impedir a construção de Belo Monte, tendo êxito em suas ações³.

A partir do encontro de diversas informações, tanto em campo quanto bibliográficas, percebemos um equívoco na ideia de que não havia uma sociedade civil organizada na Amazônia, uma vez que há relatos de ações de resistência contra estradas e hidrelétricas. Porém, a forma como essa mesma sociedade civil se organiza atualmente diante de uma segunda e uma terceira intervenção no território por grandes projetos nos faz refletir sobre a dinâmica desses grupos, quais sujeitos ou agentes estão envolvidos, quais as pautas, a

2 Cf. Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia (2014), Fearnside (1999, 2001), entre diversos outros autores.

3 A usina de Balbina (construída no estado do Amazonas na mesma época em que Tucuruí e Samuel foram realizadas) freou a construção de barragens na Amazônia devido ao grande impacto ambiental gerado. Mas o movimento ambientalista e indígena das décadas de 1970 e 1980 também impediram que Kararaô (Belo Monte) fosse construída naquele momento. No entanto, Tucuruí se consolidou como a maior hidrelétrica nacional. No ano de 1989, houve o I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, que reuniu cerca de três mil pessoas em Altamira para se posicionar contra a Usina Kararaô, hoje Belo Monte. O encontro ocorreu dois meses após o assassinato da liderança do seringueiro Chico Mendes. Tais eventos culminaram no cancelamento do início dos projetos, sendo, porém, retomado com outra configuração e outros estudos com o PAC, já nos anos 2000, a partir do Governo Lula. Cf. Sevá Filho (2005).

forma de organização e, sobretudo, as conquistas dos grupos, tais como atrasos nas obras ou mesmo o cumprimento de condicionantes sociais e ambientais, nesse caso exigidas por instituições, como o Ministério Público, como atribuição constitucional para a garantia dos direitos socioambientais.

Desse modo, apontamos aqui um caminho de investigação que estamos percorrendo no sentido de compreender o território e os efeitos nele causados pelas grandes obras de energia elétrica. Assim, surge a categoria, em nosso estudo, dos *movimentos de resistência ao PAC*, uma vez que hoje existem movimentos sociais historicamente consolidados em suas pautas de luta pela terra, pela demarcação de terras indígenas, por direitos dos atingidos por barragens e pelo fim de diversas formas autoritárias impostas pela relação Estado-Capital.

Figura 2: Fotografia do 1º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu em Altamira, em 1989



Fonte: Instituto Socioambiental⁴.

Em relação aos efeitos antigos que ocorrem hoje em Belo Monte, podemos citar a criação de grandes lagos, remoção de populações ribeirinhas

4 Descrição da legenda: “O I Encontro dos Povos Indígenas do Xingu reuniu três mil pessoas - 650 eram índios – que expressaram seu descontentamento com a política de construção de barragens no Rio Xingu. A primeira, de um complexo de cinco hidrelétricas planejadas pela Eletronorte, seria Kararaô, mais tarde rebatizada Belo Monte, Altamira, Pará, 1989 | Murilo Santos – ISA”. Disponível em <<http://goo.gl/TLb4EX>>. Acesso em: 17 de junho de 2018.

ou a influência em terras indígenas. Já em relação a efeitos novos, a própria forma de construção de barragens atualmente, pelas empresas privadas, cria mecanismos diferentes como no caso das compensações sociais ou de definição de condicionantes.

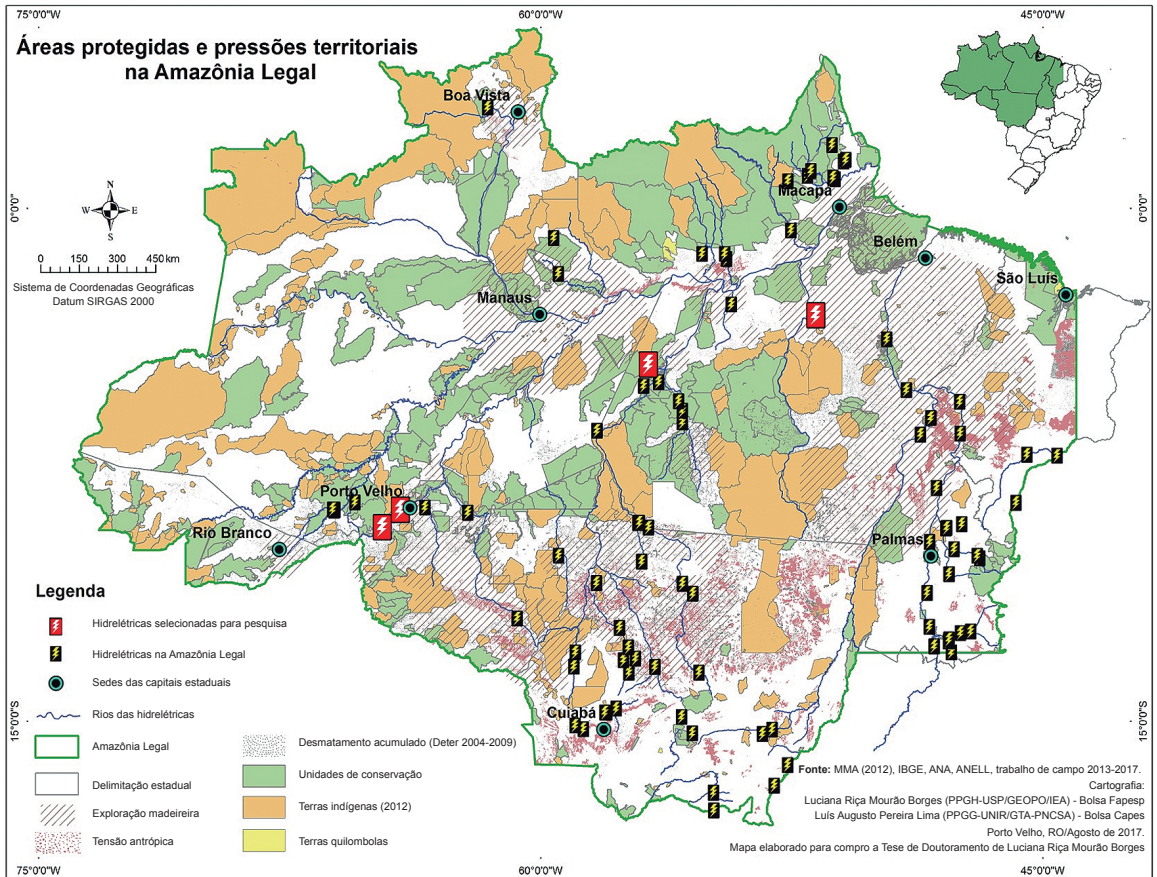
Grandes projetos e conflitos territoriais

A partir do diagnóstico dessas questões, analisamos as diversas transformações territoriais a partir da noção de *conflito territorial*, uma vez que, sendo as localidades aqui abordadas enquanto espaços de disputa, o embate tanto ideológico quanto de interesses diversos se torna o principal foco da discussão. Observando o mapa a seguir, podemos estabelecer algumas reflexões, sobretudo ao sobrepor as camadas de áreas protegidas, áreas de conflitos e as hidrelétricas do PAC atualmente construídas ou projetadas. Tais reflexões nos levam a pensar sobre as noções de conflitos territoriais a partir do uso dos recursos naturais, nesse caso, o rio.

Analisando a execução de políticas territoriais na Amazônia ao longo das últimas décadas, observamos que a variável ambiental é inserida nesse processo como um elemento caro não apenas à própria política pública, mas, sobretudo e principalmente, à sociedade local que recebe determinado empreendimento, como as hidrelétricas. Nesse sentido, é interessante verificar que o discurso do *desenvolvimento sustentável* passa a ser recorrente tanto nas concepções dos projetos quanto como uma obrigação para que seja viabilizado o levantamento de fundos institucionais e financeiros para as obras. Bancos e agentes multilaterais que investem em projetos de infraestrutura passam a exigir dos grupos e consórcios, bem como do próprio Estado, principal mediador dessas relações, que a variável ambiental seja pauta principal no rol de ações e intervenções.

Considerando os efeitos territoriais de políticas públicas tais como o PAC, observamos que processos semelhantes ocorrem em localidades distintas, sobretudo quando pensamos sobre a implantação de hidrelétricas. Isso gera uma série de eventos que geralmente acompanham as etapas que por vezes decorrem dessa ação governamental, sendo a criação do projeto, estudos de viabilidade, consulta à sociedade civil (que em muitos casos não ocorrem de modo adequado e esclarecedor), aprovação das licenças ambientais, início das obras, gestão dos impactos etc.

Nesse sentido, aprofundamos a noção de *conflito* decorrente das políticas territoriais, a partir do processo de viabilização das obras, ou seja, a fase de licenciamento ambiental, principalmente. Partimos da ideia de que, mesmo compreendendo os conflitos gerados pelas obras aqui estudadas como territoriais, o objeto de disputa é ambiental, ou seja, o rio ou os recursos hídricos.



Falar de *conflitos territoriais* implica diretamente nos referirmos aos *conflitos ambientais* ou à vertente ambiental do conflito, justamente por ser o rio o principal recurso utilizado para a implantação de uma barragem geradora de energia hidroelétrica, por sua vez, motivo fundamental do surgimento desse contexto conflituoso.

Os *conflitos territoriais* pressupõem a disputa de territórios por grupos de interesse distintos e os motivos são variados: expropriação, incorporação de terrenos, exploração de recursos naturais, homologação de terras, produção agrícola e pecuária, terrenos e territórios pertencentes a grupos étnicos, delimitação de áreas protegidas, assentamento rural e urbano, construção de imóveis etc. No caso da construção de usinas hidrelétricas, os conflitos territoriais por vezes passam a coexistir, inclusive em suas diversas formas com um mesmo grupo social, e também em um mesmo território.

Muito embora as abordagens ontológicas e epistemológicas sobre o conceito de *conflito ambiental* trabalhado pelas autoras sejam distintas da

abordagem teórico-metodológica aqui utilizada, consideramos a pertinência de realizarmos a intersecção entre as linhas de análise, uma vez que a sequência de fatos relacionados aos projetos hidrelétricos propostos no PAC é de fundamental importância em nosso estudo.

Tal como abordam Fleury e Almeida (2013), bem como Fleury (2013a; 2013b), a *cosmopolítica* do conflito, grosso modo, ultrapassa a análise do licenciamento ambiental em si e abre diversos novos sentidos, olhares, demandas e necessidades dos numerosos indivíduos e grupos envolvidos (de diversas formas) nos processos. Para tanto, a análise dos eventos, ou seja, do histórico dos acontecimentos relacionados, tais como aqueles relativos à obtenção do licenciamento ambiental, é de grande importância para a compreensão do contexto territorial no qual inserem-se as obras de infraestrutura.

Muito embora os estudos supramencionados sejam referentes, especificamente, ao caso de Belo Monte, pudemos verificar que tal contexto existe em diversos canteiros de obras e localidades das hidrelétricas do PAC (Jirau, Santo Antônio, Teles Pires, entre outras), com as mesmas instituições e os mesmos grupos, embora em suas respectivas escalas e particularidades.

Consideramos a fase do licenciamento ambiental como o fator principal de articulação entre todos os indivíduos (atores, agentes e sujeitos) do processo de construção de uma usina hidrelétrica, pelo fato de o projeto que antes estava apenas em âmbito governamental agora passar a ser conhecido por toda a população local que irá receber a obra, bem como da sociedade em geral e seus diversos segmentos (sejam eles interessados ou não na obra).

Nesse sentido, o licenciamento ambiental se torna o momento mais crucial no planejamento e construção de uma barragem. Durante essa fase, tornam-se obrigatórios os primeiros contatos e articulações entre todos os atores e agentes envolvidos na obra, bem como o dos primeiros embates mais diretos, da defesa de diferentes discursos e ações, assim como resistências e imposições. É também o momento em que se dá o andamento da obra até a sua conclusão e seus efeitos posteriores (como no caso do impacto ambiental não previsto nos relatórios). O conflito, a partir daí, se torna *ambiental*, pois está se utilizando de um recurso hídrico para a construção de uma estrutura para fins de fornecimento de energia aos setores da economia do país. Os efeitos sociais, bem como étnico-culturais, se dão em decorrência, mas a causa primária está na utilização do recurso natural, que gera, portanto, o *conflito ambiental*.

Dessa forma, o caráter ambiental dos conflitos decorrentes da construção de hidrelétricas e execução de políticas territoriais revela-se como o principal elo tanto de convergência quanto de divergência entre os indivíduos envolvidos nesses processos, desde as esferas governamentais, o setor privado, até os diversos segmentos e grupos da sociedade civil. Observamos que, mesmo

em grandes projetos de infraestrutura, ocorrem, hoje, “ações voltadas para o esverdeamento do empresariado, no sentido do seu convencimento para adoção de planos de gestão ou de manejo ambiental, além de políticas sociais” (ZHOURI; LASCHEFSKI, 2010, p. 2).

Tal cenário apresentado nos direciona a questionamentos acerca do *esverdeamento* do qual os autores falam, considerando que mesmo com uma rigorosa inclusão da variável ambiental nos projetos para atender às exigências dos órgãos tanto ambientais quanto financeiros, há na prática, sobretudo na escala local, uma substantiva contradição relativa aos efeitos gerados pelas obras. Segundo Zhouri e Laschesfki (2010, p. 3), “Os processos que levam à multiplicação dos conflitos ambientais decorrem da consolidação da posição do país como exportador de espaço ambiental com a consequente (sic) reprodução e/ou ampliação das tensões sociais no campo e na cidade”.

De um modo bastante geral, dado que nosso foco de análise não compreende a noção de *conflito ambiental* em sua essência, porém busca abarcar o conceito no sentido de enriquecer nosso debate, podemos compreender essa definição a partir de Zhouri e Laschesfki (2010), em que a pauta consiste nas diversas situações nas quais os diferentes grupos afetados por projetos econômicos e/ou de infraestrutura reivindicam do próprio Estado e das demais instituições envolvidas, medidas acerca da sua segurança e da garantia de seus direitos face a tais intervenções.

É notório, inclusive historicamente, que os grupos sociais diversos que estão no mesmo meio no qual serão construídas hidrelétricas, por exemplo, possuam menos voz, menos espaço e menos autonomia em relação aos grupos dominantes, como o próprio Estado e os agentes econômicos do capital, na figura de empresas, firmas e negócios. Observamos nesses espaços que há uma disputa de territorialidades e, nesse estrito caso, o principal e maior objeto de contestação é o rio. Ou seja, um *recurso natural*.

A ideia do *recurso* nos remete ao valor econômico de troca de um determinado *produto*, o fenômeno aqui estudado – o da construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira – denota imediatamente a mercantilização ou mercadorização da natureza – nesse caso o rio – em detrimento das normas produtivas e formas de vida e de organização sociocultural nas próprias localidades. Dessa forma, o conflito territorial passa a ser *ambiental* dentro de uma concepção analítica, devido ao objeto de disputa fundamental no processo ser o próprio rio, sobre o qual é implantada uma barragem de concreto, de cuja força será gerada uma energia que, por sua vez, será fornecida para outras localidades, violando, inclusive, a noção do bem comum, devido às restrições de uso impostas à comunidade, do seu próprio *recurso natural*.

Essa noção não coloca os sujeitos afetados pelas obras como “vítimas passivas”, porém explica como os variados grupos se organizam para enfrentar

uma nova realidade social estabelecida. Uma das hipóteses com as quais podemos trabalhar é a de que à política territorial podemos atribuir a geração de tais conflitos ambientais, assim como é justamente no planejamento, na criação da demanda dentro da esfera pública governamental nacional – ou seja, no âmbito da criação e gestão da política pública – que a localidade, mesmo que até então não tenha sido mobilizada, tampouco ainda modificada, já se transforma em objeto de uso com valor de troca e, por consequência, espaço/território de disputa e, finalmente, de conflitos ambientais.

Podemos considerar que a principal questão em torno do conflito ambiental é a *disputa*. Tal situação nos leva a pensar em quanto a formulação e execução de uma política territorial se imbuí de elementos que serão fomentadores de disputas e conflitos, pauta principal na dialética do uso dos territórios. Tomaremos por base a própria construção de uma hidrelétrica e suas etapas: a) Planejamento; b) Inserção no orçamento nacional; c) Leilão; d) Estudos de impacto ambiental e viabilidade; e) Licença prévia (LP); f) Licença de instalação (LI); g) Licença de operação (LO); h) Compensações sociais e ambientais (FONSECA, 2013a; 2013b).

Uma vez que o objeto de disputa principal envolvido em todo o processo é o rio, faz-se pertinente considerar os conflitos decorrentes não apenas como territoriais, mas ambientais. Nesse sentido, compreendemos que a variável ambiental está não somente como protagonista da realidade de um local que recebe uma grande obra de infraestrutura, mas também como pano de fundo dentro de toda estrutura de implantação da política pública territorial.

Podemos, fazer uma menção aos agentes econômicos, sendo as empresas que participam dos consórcios aquelas que detêm o maior poder econômico na execução das obras. Contudo, é necessário delimitar o papel de cada elemento ou variável no processo de transformação do espaço geográfico pelas forças produtivas, alicerçadas em relações diretas entre o Estado, o mercado e suas agências, o próprio território e a sociedade civil. É necessário, outrossim, delimitar que cada variável possui um papel relevante nesse processo, na produção de disputas e, conseqüentemente, de conflitos territoriais e ambientais.

Fundamentalmente em áreas de construção de barragens, o conflito se pauta na desterritorialização de sujeitos, agentes e atores do processo de disputa. De um lado, geralmente são promovidas pelo Estado em parceria com as empresas participantes das obras e seus consórcios. De outro, pelos grupos da sociedade civil afetados forçando-os a resignificarem sua própria relação com o *lugar*, bem como suas “identidades e discursos no processo de luta pelo reconhecimento e pela defesa de seus direitos territoriais” (ZHOURI; OLIVEIRA, 2007, p. 6).

Considerações finais

Ao findarmos nossa breve reflexão sobre a inserção de políticas territoriais na região amazônica, a partir da construção de hidrelétricas, podemos nos aproximar de algumas conclusões:

- a) O PAC, sendo aqui analisado como uma política territorial, carrega em seu bojo de projetos diversas formas e práticas expansionistas e desenvolvimentistas do Estado brasileiro, associado ao capital por meio de sua articulação com diversos agentes econômicos. Assim, observamos que o PAC resgata obras já pensadas em contextos distintos do atual, sendo diversos projetos de políticas e planos governamentais anteriores, sobretudo dos períodos de ditadura militar.
- b) As obras também implicam num contexto de sobreposição de políticas públicas, em que se tem diversas ações governamentais sobre um dado território, nesse caso a região amazônica, porém estando em conflito entre si. Isso pôde ser observado no mapa apresentado anteriormente, no qual estão sobrepostas áreas protegidas, fruto das políticas públicas ambientais como a criação de unidades de conservação e terras indígenas, e as hidrelétricas, também resultado de políticas territoriais desenhadas para a região em questão. Inserindo-se as variáveis do desmatamento, da exploração madeireira e de tensões antrópicas, conforme dados geográficos e cartográficos do próprio Ministério do Meio Ambiente, podemos verificar de modo expressivo que as dinâmicas econômicas nocivas à conservação das áreas de floresta e de territórios de povos tradicionais se concentram na área do *arco do desmatamento*, bem como boa parte dos complexos estão sobrepostas às áreas de conservação florestal e terras indígenas. Isso reforça a hipótese de que o PAC, criado originalmente para o aumento do crescimento econômico brasileiro, e por consequência a diminuição de desigualdades regionais, não apenas gera novos conflitos, mas potencializa os já existentes, sendo tais conflitos tanto territoriais quanto ambientais.
- c) O PAC também possui uma característica na sua estrutura orgânica, no caso da geração de energia, o qual agrega diversos atores, agentes e sujeitos, tanto aliados quanto antagonicos. Isso pode nos revelar a envergadura da política territorial, considerando a quantidade de indivíduos envolvidos na construção de uma única barragem, por exemplo. Essa característica também conta como efeito da política pública nos territórios amazônicos. Além disso, os impactos

ambientais, a desterritorialização de várias populações, a inserção de novos equipamentos urbanos nas cidades, a reestruturação das cadeias produtivas locais, além de diversos outros problemas sociais, todos esses elementos e eventos fazem parte do roteiro da construção dessas hidrelétricas. Se somados em todos os canteiros de obras atuais, podemos compreender que o PAC se torna uma política que, ao invés de exercer sua real função, provoca tensões e pressões em áreas que, historicamente, estão marginalizadas em relação aos centros produtivos do país. Desse modo, podemos questionar sua eficiência enquanto política governamental.

Referências bibliográficas

BERMANN, C. Impasses e controvérsias da hidreletricidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 21, n. 59, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/OFsKPq>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

BORGES, L. R. M. *Políticas territoriais na fronteira: o Programa de Aceleração do Crescimento e as transformações em Rondônia no início do séc. XXI*. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/8Oxy23>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. *Políticas territoriais e o setor elétrico no Brasil: análise dos efeitos da construção de hidrelétricas na Amazônia pelo Programa de Aceleração do Crescimento no período de 2007 a 2014*. 2018. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Energia Elétrica 1987/2010 – Plano 2010: Relatório executivo*. Rio de Janeiro: Eletrobras, 1987.

BROGGIO, C. et al. Le défi de la transition énergétique en Amazonie brésilienne. *Vertigo: La Revue Électronique en Sciences de l'Environnement*, Montreal, v. 14, n. 3 dez. 2014. Disponível em: <<http://vertigo.revues.org/15490>>. Acesso em: 1 set. 2017.

COSTA. W. M. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. Políticas territoriais. In: GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. *Dicionário de políticas públicas*. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 2013.

FEARNSIDE, P. M. Social impacts of Brazil's Tucuruí Dam. *Environmental Management*, New York, v. 24, n. 4, p. 483-495, 1999.

_____. Environmental impacts of Brazil's Tucuruí Dam: unlearned lessons for hydroelectric development in Amazonia. *Environmental Management*, New York, v. 27, n. 3, p. 377-396, 2001.

_____. *Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras*. Manaus: Editora do INPA, 2015a. v. 1.

_____. *Hidrelétricas na Amazônia: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras*. Manaus: Editora do INPA, 2015b. v. 2.

FLEURY, L. C. *Conflito ambiental e cosmopolíticas na Amazônia brasileira: a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte em perspectiva*. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013a. Disponível em: <<https://bit.ly/2wHWfZE>>. Acesso em: 6 abr. 2017.

_____. Disputas cosmopolíticas e conflito ambiental na Amazônia brasileira, a partir da construção da usina hidrelétrica de belo monte. In: REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, 4., 24-27 set. 2013, Campinas. *Anais...* Campinas: Unicamp, 2013b. Disponível em: <goo.gl/9JJKEf>. Acesso em: 8 abr. 2017. p. 1-28.

FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. XVI, n. 4, p. 141-158, out./dez. 2013. Disponível em: <goo.gl/2JMNC0>. Acesso em: 29 mar. 2017.

FONSECA, I. F. A construção de grandes barragens no Brasil, na China e na Índia: similitudes e peculiaridades dos processos de licenciamento. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Texto para discussão 1868*. Rio de Janeiro, ago. 2013a. Disponível em: <goo.gl/5hXncm>. Acesso em: 27 abr. 2017.

_____. Licenciamento ambiental, conflitos socioambientais e coordenação intragovernamental: os casos da usina hidrelétricas de Belo Monte, no Brasil; do complexo hidrelétrico do Rio Nu, na China; e da barragem de Sardar Sarovar, na Índia. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE DOUTORANDOS/AS DO CES, 4, 6-7 dez. 2013, Coimbra. *Anais...* Coimbra: Universidade de Coimbra, 2013b. Disponível em: <goo.gl/G6uvUh>. Acesso em: 27 abr. 2017.

FONSECA, R. O.; BORGES, L. R. M.; LOURENÇO, S. C. Estado, mercado e meio ambiente: uma análise sobre a implantação de usinas hidrelétricas na Amazônia brasileira. *Geofronter*, Campo Grande, n. 1, v. 2, p. 59-89, 2016.

GOLDEMBERG, J.; MOREIRA, J. R. Política energética no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 215-228, 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/9DGahh>>. Acesso em: 6 jan. 2018.

MELLO, N. A. *Políticas territoriais na Amazônia*. São Paulo: Annablume, 2006.

PROJETO NOVA CARTOGRAFIA SOCIAL DA AMAZÔNIA. Atingidos pela hidrelétrica de Tucuruí. *Caderno Nova Cartografia*, Manaus, n. 10, set. 2014.

SÁNCHEZ, J.-E. *Geografía política*. Madrid: Editorial Síntesis, 2011. (Colección Espacios y Sociedades, Serie General, n. 23).

SEVÁ FILHO, A. O. (Org.). *Tenotã-Mô: alertas sobre as consequências dos projetos hidrelétricos no rio Xingu*. São Paulo: International Rivers, 2005.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K. *Conflitos ambientais: texto analítico*. Minas Gerais: GESTA/UFGM, 2010. Disponível em: <goo.gl/9wUJle>. Acesso em: 6 mar. 2018.

Amazônia sul-americana e geografia política

Luciene Patricia Canoa de Godoy

Resumo: Este artigo tem por objetivo estabelecer algumas relações entre a Amazônia sul-americana e determinados conceitos da geografia política trabalhados por autores clássicos como Ratzel, Mackinder e Raffestin. A relação entre poder e território constitui-se como o cerne de teorias e debates da geografia política, tendo seu olhar alterado/direcionado de acordo com as mudanças históricas e sociais ocorridas no mundo. Em meio a estas, os dilemas atuais atribuem uma importância estratégica para os recursos naturais por sua relação com a manutenção da sobrevivência do ser humano no planeta, bem como pela possibilidade de criação de novos produtos e novas atividades econômicas, fato que coloca a Amazônia sul-americana no “radar” das potências hegemônicas. Atualmente, nessa região já são explorados alguns minérios, gás e petróleo, mas, conforme a ciência avança, descobrem-se outros recursos com valor econômico, atraindo a atenção de diversos segmentos industriais. Pesquisas recentes demonstram a importância da Amazônia para o equilíbrio ambiental do planeta e fornecem uma dimensão da biodiversidade existente, com possibilidade de servir de insumo para diversos segmentos industriais, como o farmacêutico. Aqui existe uma dualidade: os países amazônicos possuem poucas indústrias de vulto internacional para conduzir esse processo, fato que implica que ele será realizado por grupos industriais internacionais, abrindo a possibilidade de uma “ingerência internacional” em uma região de extrema importância estratégica. Dado o crescente interesse internacional pela Amazônia sul-americana, é fundamental que ela seja protegida e que sua soberania seja garantida. Dessa forma, tem-se um grande desafio geopolítico nesse tema. A Amazônia sul-americana está presente em oito países que, apesar de não estarem envolvidos em conflitos armados entre si, possuem tensões naturais e algumas contendas não resolvidas, o que traz desafios para o gerenciamento e a defesa da área, tornando-a um pivô geográfico para a América do Sul. Este estudo fornece algumas informações introdutórias sobre a Amazônia sul-americana e a geografia política.

Palavras-chave: Amazônia sul-americana; Soberania; Poder; Defesa; Recursos naturais.

Introdução

Comumente ouvimos no Brasil a expressão “a Amazônia é nossa”, mas, na realidade, a Amazônia enquanto espaço geopolítico é formada por oito países (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), além da Guiana Francesa. Sua maior parte, cerca de 60%, encontra-se em território brasileiro,¹ mas isso não garante a supremacia do país sobre a Amazônia sul-americana, tornando fundamental uma discussão a respeito o exercício do poder sobre esse espaço. Além disso, com o avanço dos efeitos do aquecimento global e das pesquisas científicas sobre o tema, o olhar internacional, científico, geopolítico e econômico sobre essa região se acentuou, demandando dos países envolvidos ações concretas para a manutenção de suas respectivas soberanias sobre o território.

A importância, o olhar e a preocupação com a Amazônia sul-americana para os respectivos países que a compõem variam muito de Estado para Estado. Segundo Marques (2011), Equador, Peru e Colômbia exploram petróleo na região e, por conta disso, possuem relacionamentos ambíguos com as empresas petrolíferas, que na maioria das vezes são estrangeiras e enxergam o espaço no qual estão inseridas apenas como fonte de matéria-prima, sem apresentar preocupação com os recursos naturais e humanos presentes. A Bolívia explora gás natural na Amazônia; o Brasil explora cobre, manganês e cassiterita; e a Venezuela não possui atividades econômicas de grande impacto na região. Colômbia e Bolívia acreditam que os países mais desenvolvidos cobiçam as riquezas naturais da Amazônia, mas não possuem pretensão de criar conflitos armados para obtê-los, uma vez que seus desejos estão sendo saciados por meio da biopirataria.

Em comum, todos os países apresentam preocupação com a atuação das organizações não governamentais (ONG), principalmente as estrangeiras, vendo-as como mecanismos externos de ingerência no exercício da soberania dos países da Amazônia sul-americana. Além disso, a atuação de atores transnacionais – como o crime organizado e o tráfico de drogas, entre outros – é fonte de preocupação comum para os países, pois coloca em risco o controle dos Estados sobre a região.

Este artigo tem por objetivo realizar uma discussão sobre a Amazônia sul-americana à luz da geografia política, área de estudo que se caracteriza pelo olhar estratégico sobre o território, centrando-se na questão do exercício do poder. Serão utilizados alguns autores da geografia política clássica (RATZEL, 1983; MACKINDER, 2004) e da geografia contemporânea (RAFFESTIN, 1993), analisando alguns projetos colocados em prática na região com base em certos temas expostos pelos autores.

1 Fonte: Portal Brasil (2012).

Geografia política e a Amazônia sul-americana

A importância da relação entre poder e território foi cientificamente sistematizada por Ratzel, fundador da disciplina de Geografia Política, que enfatiza que os lugares possuem valores estratégicos. Assim, esse campo será a expressão da política territorial dos Estados. Tais políticas são marcadas e determinadas por conjunturas específicas, fato que traz uma relativa dinâmica às políticas de Estado. A cada tempo são definidas formas particulares de relações com o território, expressando as modificações que o conceito de poder sofre.

Para Ratzel (1983), não há como conceber o Estado sem uma profunda conexão com o espaço no qual está inserido, ou seja, seu território. Tal ideia já é definida no título de sua obra “O solo, a sociedade e o Estado”. A conjunção desses fatores será determinante para o exercício do poder por parte do Estado.

O território, segundo o autor, é algo físico, orgânico – afinal, o Estado não pode existir sem um solo. Dessa forma, é fundamental que o Estado controle suas fronteiras e alargue-as quando assim for necessário. A sociedade deve ser entendida como a população, mas Ratzel utiliza a estrutura da família para entender as relações entre a população e o território. As famílias estão mais enraizadas ao solo e a ele permanecem fixadas mesmo quando o Estado já se destacou deste território. A observância da população será então um elemento importante para que o Estado mantenha o território coeso.

Observando as ideias do geógrafo alemão, percebe-se que os países amazônicos têm um desafio nesse sentido. Segundo Teixeira Junior e Silva (2015), a ideia de que a América do Sul é uma região pacífica é um equívoco conceitual provocado pelas poucas guerras vivenciadas no território. Os autores, baseados no referencial teórico de Arie Kacowicz (1998), apontam que a região vivenciou muitos conflitos e tensões (Chile × Bolívia; Chile × Peru; Venezuela × Guiana; corrida nuclear entre Brasil e Argentina, entre outros), além de possuir algumas questões que ainda trazem disputas, mas poucas se concretizaram para o confronto armado.

Em um contexto mais recente, Fuccille (2015, p. 26) aponta alguns pontos de tensão na América do Sul, como o conflito armado na Colômbia envolvendo o narcotráfico; a tensão envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela pela morte de Raúl Reyes, número dois na hierarquia das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia-Exército do Povo (Farc-EP); e conflitos sub-regionais envolvendo Peru e Equador, Bolívia e Chile, além da presença de bases americanas na região, como parte do Plano Colômbia.² Tais conflitos levam o olhar das Forças Armadas

2 O Plano Colômbia parte do princípio de que o grande problema da Amazônia colombiana é a droga, que promove o desmatamento da floresta, além de financiar os grupos de guerrilhas existentes no país. O plano estabelece uma parceria financeira e militar com os Estados Unidos

dos países amazônicos para suas respectivas fronteiras, que, por estarem localizadas em área de floresta, acrescentam maiores desafios para seus efetivos monitoramento e defesa.

Além das tensões citadas, os países amazônicos possuem outro desafio na defesa e no monitoramento de suas fronteiras. Segundo Becker (2009), os ecossistemas florestais não obedecem aos limites políticos dos países. Rios têm suas nascentes em um país e cruzam outros, criando uma ligação natural entre os Estados amazônicos. Em outras regiões do mundo, tal cenário seria estopim para conflitos de grandes proporções, mas, por meio da diplomacia, isso tem sido evitado na região. O Tratado de Cooperação da Amazônia (TCA) e a Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia (OTCA) são exemplos de uma abordagem mais diplomática e cooperativa para a solução de conflitos e dilemas envolvendo os países da Amazônia sul-americana.

O TCA foi assinado em 1978 e entrou em vigor em 1980, quando a Venezuela entregou o documento de ratificação do acordo. O tratado permite ampla navegação comercial no rio Amazonas e nos demais rios amazônicos internacionais. Além disso, segundo Zevallos³ (1993), “a importância do TCA reside no reconhecimento da soberania de cada um dos países signatários sobre a parte que lhe corresponde da Amazônia”. Em 1998, os países signatários do TCA resolveram transformá-lo em uma organização (OTCA), ampliando suas funções e seu poder de atuação.

Sob uma perspectiva ratzeliana, a ocupação do território é fundamental. Segundo Marques (2011, p. 200), a sociedade civil dos países amazônicos desconhece ou não dá a devida atenção para a Amazônia. A autora aponta que a Venezuela é a única exceção, com a adoção de políticas públicas para aumentar a presença e o controle do Estado sobre a área. De forma geral, em todos os países a ocupação populacional é pequena e os militares são a única presença estatal na região. O Brasil, que possui a maior parte da Amazônia, realizou algumas políticas públicas para aumentar o contingente populacional, mas a densidade demográfica ainda é baixa na região. Segundo Silva (2004, p. 110), as primeiras políticas públicas brasileiras para a Amazônia foram elaboradas com base em dois relatos existentes: *À margem da história*,⁴ de Euclides de Cunha, e *Inferno*

e tem o objetivo de combater a produção e o tráfico de drogas, principalmente para os Estados Unidos, que têm registrado aumento no consumo de cocaína entre os estadunidenses. Segundo Marques (2011, p. 198), o programa é visto com muita desconfiança pelos países amazônicos, que se preocupam com a presença física dos norte-americanos na América do Sul.

3 ZEVALLOS, A. E. Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes. Estudos Avançados, São Paulo, v. 7, n. 17, jan.-abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&id=S0103-40141993000100006>. Acesso em: 9/06/2018.

4 Obra publicada em 1909.

verde,⁵ de Alberto Rangel, obras que relatavam as dificuldades de sobrevivência na região – fato que explica a concentração de projetos de saúde pública na Amazônia, como a criação de uma escola de enfermagem em Belém do Pará. “Assim, a grande ação estatal na região, até avançado os anos 50, centrou-se na instalação de condições sanitárias e na luta contra a insalubridade regional, utilizando-se largamente das estruturas pré-existentes, em especial da chamada ‘Amazônia dos rios’” (SILVA, 2004, p. 111).

Os conflitos e tensões na região, os desafios de ocupação territorial e os aspectos naturais envolvendo algumas fronteiras da Amazônia sul-americana transformam a região em um pivô geográfico, principalmente no que se refere ao exercício do poder.

O conceito de pivô geográfico foi desenvolvido por Mackinder (2004) em 1904, época em que, segundo o autor, a era dos descobrimentos havia chegado ao fim. Já existia um conhecimento significativo das regiões do planeta e todos os territórios estavam devidamente mapeados. A atenção dos estadistas deveria voltar-se, então, para a área pivô (no caso apresentado pelo autor, essa área seria a Império Russo), que se constituiria em um novo polo de poder que não deveria ser negligenciado. Para dominar a Europa, era fundamental controlar o *heartland*.

A atenção para o poder terrestre é outra característica presente nos escritos de Mackinder. Em sua obra, ele faz um contraponto entre os poderes marítimo e terrestre, lançando outro olhar sobre áreas planas, extensas e ricas em vegetação e recursos naturais. Quanto mais extensas e distantes do mar se encontrassem essas regiões, maior seria a supremacia do poder terrestre sobre o poder marítimo. Para ele, países com vastos territórios associados a uma rede de locomoção eficiente (rodovias) poderiam transformar-se em poder mundial.

A Amazônia sul-americana é considerada uma área pivô para a América do Sul. Envolve oito países (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), evidenciando a dimensão dos desafios (cooperação em operações e fiscalização de entrada de narcóticos e pirataria, dentre outros) para o gerenciamento da região, além de possuir uma riqueza incalculável em termos minerais e de biodiversidade, entre outros, fato que atrai olhares de grupos econômicos poderosos. O gerenciamento desses fatores é fundamental para que os países amazônicos controlem essa área pivô e não percam suas respectivas soberanias nessa parte de seu território.

Tendo Mackinder (2004) como pano de fundo, pode-se analisar algumas políticas implementadas na região para melhor controlar a área. O relatório

5 Obra publicada em 1906.

da Agenda de Projetos Prioritários de Integração⁶ (API) de 2011 (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011) evidencia a importância que os países amazônicos estão conferindo à criação de uma rede de estradas e hidrovias que interligue todos os países da Amazônia sul-americana. A infraestrutura pensada prevê a consolidação do que já foi construído e não concluído por meio da combinação de diferentes modais de transporte, por meio da ligação de rodovias com portos, aumentando o potencial alcance da integração.

O Eixo do Amazonas impacta uma grande área, envolvendo Brasil, Colômbia, Equador e Peru. Em termos gerais, o projeto

articula várias hidrovias (Huallaga, Maranhão, Morona, Ucayali e Putumayo) que conectam a bacia do Rio Amazonas com zonas importantes de litoral, serra e floresta no Peru, Equador e Colômbia. Na Agenda há projetos viários, portuários e fluviais que poderiam potencializar quatro corredores bimodais que conectam terminais marítimos no Pacífico com hidrovias alimentadoras da Bacia do Amazonas. Estes projetos atendem tanto aos critérios de seleção estabelecidos quanto às funções estratégicas dos grupos de projetos do Eixo incluídos na API. (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011, p. 26)

O Eixo Amazonas Ramal Norte tem seus projetos concentrados no Peru, mas promove a conexão desse país com o Brasil. A rodovia Paita-Tarapoto-Yurimaguas integra o Peru no sentido leste-oeste e conecta-se com os rios Huallaga e Maranhão. Por meio fluvial é possível chegar a Iquitos e, posteriormente, a Manaus. O mesmo acontece com o Eixo Amazonas Ramal Centro, que também se concentra no Peru, mas, pela combinação de rodovias e rios, tem o potencial de chegar até Manaus.

O Acesso Nororiental ao Rio Amazonas tem por objetivo conectar as regiões litorâneas e andinas de Equador e Colômbia com a Amazônia em geral. O Eixo Andino é formado por duas grandes rodovias (Pan-americana e Marginal da Floresta) com potencial de integrar uma parte significativa dos países amazônicos. Por meio da rodovia Pan-americana, promove-se a ligação entre Venezuela, Colômbia, Equador e Peru, enquanto a Marginal da Floresta integra Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Argentina. As rodovias são cruzadas por outras que conectam outros países amazônicos, constituindo-se como importante ferramenta política-estratégica para manter o *heartland* coeso.

6 Documento elaborado pela Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (Iirsa) e aprovado pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) em 2011.

Tanto Ratzel (1983) quanto Mackinder (2004) apontam que o poder sobre o território é exercido por um único ator: o Estado. Ele tem o monopólio sobre as decisões que impactam os territórios e será ele, por meio de políticas estatais, que exercerá esse poder sobre estes. Tal conceito da geografia política sofreu alterações com a II Guerra Mundial (II GM) e com a Guerra Fria, que trouxeram para a cena internacional outros atores capazes de, com o Estado, exercer poder sobre o território.

O fim da II GM colocou no cenário internacional algumas instituições multilaterais, como Organização das Nações Unidas (ONU), Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), entre outras, que passaram a ter uma participação ativa nas relações entre Estados. Amparando a atuação dessas instituições está o Direito Internacional moderno, que passou a funcionar como novo pilar para o exercício do poder. Após a II GM, o poder de um Estado deve estar amparado nas normas internacionais que visam coordenar a relação entre países e evitar futuros conflitos. As regras criadas devem ser aprovadas pelos Estados nacionais, partindo-se do princípio de que são soberanos, mas, uma vez assinadas, devem ser cumpridas – mesmo que isso limite o poder soberano do país.

O Direito Internacional moderno ganhou força e firmou as instituições multilaterais na medida em que a corrida armamentista crescia. A utilização da bomba atômica em Hiroshima e Nagasaki mostrou os custos humanos e ambientais da utilização desse artefato. Por um curto período, apenas os Estados Unidos possuíam essa arma, mas antes do início dos anos 1950 a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) desenvolveu seu artefato, sendo seguida por Reino Unido, França e China. Os debates internacionais em torno do tema levaram à seguinte questão: as armas estão cada vez mais letais e rápidas, mas é impossível a sua utilização, visto que podem provocar uma destruição generalizada do mundo. A corrida armamentista justificava-se apenas enquanto instrumento de dissuasão por parte das grandes potências.

Em 1948, Hans J. Morgenthau (2003) publicou seu livro *A política entre as nações*, no qual, além de realizar uma grande reflexão sobre o poder político nas relações internacionais, fez uma análise do conceito de soberania à luz do Direito Internacional moderno. A ideia moderna de soberania foi formulada pela primeira vez na segunda metade do século XVI e era entendida como um poder centralizado no Estado, que exercia sua autoridade de legislar e fazer cumprir as suas leis no âmbito do seu território, visão similar à de Ratzel e Mackinder.

Para Morgenthau (2003), a adoção do Direito Internacional moderno evidenciou um dilema: a presunção de que o Direito Internacional impõe restrições legais às nações individuais e de que essas mesmas nações são soberanas, isto é, possuem poderes para criar leis e fazê-las cumprir em seus territórios, embora elas próprias não estejam sujeitas a restrições legais. Assim,

a soberania é compatível com uma ordem legal internacional descentralizada, e, portanto, fraca e ineficaz. É por isso que as normas são compulsórias apenas para quem tenha com elas consentido e que muitas delas sejam vagas e ambíguas, às vezes enfraquecidas por condicionamentos e reservas, que acabam permitindo às nações individuais um amplo direito de liberdade. A soberania para ele será, então, representada pela impenetrabilidade do território e pela capacidade do Estado de legislar dentro de seu território.

O autor é um dos primeiros teóricos da disciplina das Relações Internacionais, que com sua evolução científica adentra-se em temas da geografia política e faz uma profunda análise sobre o poder e seu exercício por parte dos Estados soberanos. Com a evolução teórica da disciplina, novos atores são incorporados ao exercício do poder nos territórios. Rosenau (2000), em sua obra *Governança sem governo*, postula que esses outros atores se encontram em pé de igualdade com o Estado.

Tais debates no campo das relações internacionais serão apropriados e incorporados nas discussões de geografia política, adicionando novos ingredientes à fórmula do poder sobre o território.

Raffestin (1993, p. 267), apoiando-se na geografia política de Ratzel, avança na questão do exercício do poder, que, em sua visão, não é monopólio do Estado: “o objeto da geografia humana não é, para nós, o espaço, mas a prática e o conhecimento que os homens têm dessa realidade que chamamos de espaço”. Dessa forma, ele introduz outro ator na questão do poder sobre o território: a população, que é fundamental para se entender o exercício do poder, pois é a fonte dele próprio. O território é produto dos atores sociais, que de acordo com suas realidades promovem alterações nas estruturas previamente existentes. Malhas e redes de comunicação são expressão de poder dentro dos territórios.

O acréscimo do ator população traz consigo outro ator importante, a igreja. Em conjunto com a língua, a religião pode se tornar um instrumento de coesão nacional, auxiliando o Estado em sua tarefa de manter o território unido. Um apontamento presente na obra de Raffestin e que possui íntima relação com a Amazônia sul-americana é a questão dos recursos e sua relação com o poder. Os recursos, presentes nos territórios, são produtos de uma relação entre a matéria (ou substância) e o trabalho humano, uma vez que é assim que sua utilidade aparece e, com ela, o poder. “A relação com a matéria é política, no sentido de que *r* (técnica mediatizada pelo trabalho) é um produto coletivo” (RAFFESTIN, 1993, p. 225). A questão territorial é inerente à matéria (coerção espacial) e pesa sobre os atores que desejam explorá-la. Esses atores, segundo Raffestin (1993), podem ser os indivíduos, as empresas ou o próprio Estado.

Os recursos podem se transformar em armas políticas, pois são ou podem vir a ser instrumentos de poder. Podem vir a ser na medida em que matérias que hoje não despertam nenhum interesse econômico ou político (em outras palavras,

não tem utilidade atribuída) podem virar objeto de cobiça de vários atores. “A utilidade de uma matéria, como elemento básico de um recurso, é função da estrutura técnico-econômica e das sucessivas conjunturas” (RAFFESTIN, 1993, p. 251).

Assim como Raffestin, John Agnew (2009) parte do princípio de que o Estado não é a única fonte de poder. Além do homem (ator já incluído por Raffestin), Agnew incorpora o Direito Internacional moderno e as organizações internacionais como atores importantes da relação de poder sobre o território, pois criam forças em rede que modificam o conceito original de soberania.

As ideias desses autores se concretizam como a nova realidade da Amazônia sul-americana. Bertha Becker (2004) aponta para as limitações ao exercício da soberania na região amazônica por conta da proliferação de normas internacionais assinadas pelo Brasil e pela presença ativa de ONG e empresas na região.

Segundo a geógrafa, o fim da Guerra Fria intensificou as relações internacionais entre Estados, aumentando sua participação em organizações multilaterais, bem como o reconhecimento e a aceitação de normas internacionais referentes a comércio, direitos humanos e meio ambiente. Apesar de essas estruturas diminuïrem a soberania dos Estados, para Becker (2004, p. 138) a aceitação e o cumprimento das normas internacionais são a forma mais eficaz para que a soberania estatal seja garantida.

Essa nova realidade promove grande impacto na forma como a geopolítica se materializa no mundo contemporâneo. Se no passado a conquista de território era a prática mais frequente, o que se vê atualmente é a utilização de “múltiplas formas de pressão que visam influenciar a tomada de decisão sobre o uso dos territórios dos Estados soberanos. [...] o poder da agenda, torna-se um instrumento-chave em muitas formas de pressão” (BECKER, 2004, p. 138). Assim, o domínio da informação e do conhecimento são as novas fontes de poder. Em um primeiro momento, pode-se imaginar que o espaço geográfico perde importância diante das informações virtuais e das redes de comunicação, porém, “o valor estratégico do mar, da terra e dos recursos naturais [...] é reavaliada e, tal qual a moeda, valorizada como informação sobre a vida e recursos potenciais” (BECKER, 2004, p. 141).

A Amazônia sul-americana sofre todos esses efeitos por conta da questão ambiental a ela imposta, fato que gera embates dentro dos próprios Estados. Os efeitos do aquecimento global aumentaram a pressão sobre as pesquisas científicas em torno desse tema, que apontaram a importância da Amazônia para a humanidade. A autora classifica a Amazônia como o *heartland* ecológico e, parafraseando Mackinder, Becker (2004, p. 145) afirma que “quem dominar o *heartland* ecológico, dominará o capital natural do mundo”.

Ancorados no lema de que a proteção da biodiversidade, o controle do desmatamento e a proteção dos indígenas presentes na Amazônia são questões de sobrevivência mundial, as grandes potências utilizam-se das novas estratégias internacionais para aumentar seu controle sobre a região e limitar o poder dos países amazônicos sobre essa parte de seus respectivos territórios.

A primeira ferramenta utilizada é a agenda ambiental, que é definida por europeus e colocada para votação e discussão para as demais nações. Os países amazônicos deveriam desempenhar um papel protagonista nesse assunto, mas acabam sendo marginalizados do debate. Nem o Brasil, que possui 60% da Amazônia e que se constituiu ao longo dos anos como forte liderança na América do Sul e ator importante no cenário internacional, consegue influenciar esse debate. Acaba tendo que aceitar uma agenda que limita o desenvolvimento econômico da região e permite a ingerência nos territórios dos países amazônicos por meio da atuação de ONG estrangeiras associadas às grandes multinacionais americanas.

Outra questão importante é a porosidade da fronteira Amazônica, que, por ser extensa e área de floresta, dificulta o monitoramento, transformando-se em porta de entrada para o tráfico de armas e de drogas nos países, bem como rota de refugiados que pretendem chegar a alguns Estados da América do Sul. Desde 1997, para auxiliar nessa questão, o governo brasileiro conta com o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), implantado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. O projeto foi alvo de diversas críticas quando começou a ser debatido e estruturado, mas era fundamental para garantir a soberania do Brasil sobre a Amazônia brasileira.

Nos anos 1980 difundiu-se uma ideia de que a Amazônia era o pulmão do mundo e o Brasil não possuía recursos suficientes para manter e proteger a vida no planeta. Várias propostas foram aventadas, como soberania compartilhada, internacionalização da Amazônia e venda da região para pagamento da dívida externa brasileira, entre outras. O governo brasileiro foi bastante eficiente no gerenciamento desses debates, impedindo o seu avanço, porém o assassinato de Chico Mendes aumentou a pressão internacional por medidas concretas para o controle brasileiro sobre a região. O Sivam foi uma das respostas dadas à comunidade internacional, mantendo o controle da região no país, sobre o comando das Forças Armadas. O potencial de alcance do projeto permite o monitoramento de praticamente toda a Amazônia sul-americana, conferindo ao Brasil uma posição de liderança nos assuntos de defesa da região.

As iniciativas adotadas pelos países amazônicos para de fato exercerem seu poder sobre a Amazônia sul-americana foram sendo aprimoradas conforme o debate internacional acerca dos conceitos de poder, soberania, território e fronteiras foi avançando no mundo. A velha geografia política, alicerçada na construção de infraestruturas e no monopólio do Estado, continua existindo

na medida em que os governos ampliam a rede de comunicação e de transporte para a região, pensando estrategicamente em uma ligação da Amazônia sul-americana. Apesar disso, ela passa a coexistir com uma nova geografia política, que entende que o monopólio do poder sobre o território não se encontra apenas na mão do Estado. Dessa forma, a participação ativa dos países amazônicos – e de modo especial, do Brasil – em debates ambientais e o esforço para se mostrarem ao mundo como países preocupados com o meio ambiente⁷ demonstram que, para garantir a soberania sobre a Amazônia sul-americana, será preciso que os Estados coexistam com outros atores, alguns nacionais e outros internacionais. Os caminhos escolhidos pelos países amazônicos abrem diversas oportunidades estratégicas para a região que, se bem aproveitadas, podem colocá-la em posição de destaque na geopolítica atual.

Considerações finais

A Amazônia sul-americana possui valor estratégico por abrigar parte significativa do nosso território e por ser grande fonte de recursos naturais. As riquezas já catalogadas nessa área – e aquelas ainda a ser – aumentam muito seu valor estratégico, bem como o interesse de outros atores na região. Representantes de diversos países posicionaram-se acerca da Amazônia sul-americana, normalmente sugerindo que tudo que afete a região seja compartilhado com as demais nações, por conta de sua significativa importância para a vida na Terra.

Esse discurso internacional, embasado por pesquisas científicas e apoiado por ONG e ambientalistas, limita o poder dos países amazônicos sobre a Amazônia. Não o ameaça graças à atuação diplomática (cabendo aqui destaque à diplomacia brasileira que, de forma hábil, soube contornar algumas armadilhas e teve papel de liderança na criação do TCA e da OTCA), mas cria novas redes de relacionamentos com atores externos dispersos (ambientalistas, entidades de proteção aos direitos humanos, ONG, organismos multilaterais e outros Estados, por exemplo). O gerenciamento de todas as demandas provenientes desses diversos atores constitui-se em um desafio para os países amazônicos, na medida em que, internamente, a questão amazônica também é um desafio para esses países. Os debates sobre a importância da Amazônia sul-americana estão concentrados nos estudos militares, nas universidades e na região amazônica, que é pouco povoada; ou seja, o debate ainda é restrito. Isso fragiliza a implantação de projetos de viés político-estratégico para a área, enfraquecendo a posição desses países no debate internacional.

7 A abertura dos Jogos Olímpicos de 2016, no Brasil, foi um exemplo disso. A temática ambiental deu a tônica ao evento, que foi transmitido para diversos países do globo.

Tendo a Amazônia em seu território e tendo sua competência para gerenciamento e proteção da área contestada em diversas circunstâncias, os países amazônicos têm que se inserir na ordem mundial de forma a neutralizar os instrumentos atuais que limitam suas respectivas soberanias na região. Um dos fatores que está presente na Nova Ordem Mundial é o meio ambiente e, assim, esses Estados buscam construir uma imagem de comprometimento com a causa ambiental, assinando acordos ambientais, mostrando-se abertos e alinhados aos países europeus quanto ao tema e incentivando iniciativas que envolvam o desenvolvimento de práticas consideradas ambientalmente corretas.

Internamente, alguns desses países lutam para colocar em prática essa imagem internacional, tentando superar comportamentos tradicionais e substituí-los por novos, alinhados à imagem que a região deseja transmitir internacionalmente. Alcançar esse objetivo é fundamental para consolidar a soberania dos países amazônicos sobre a Amazônia sul-americana.

Referências bibliográficas

- AGNEW, J. *Globalization and sovereignty*. New York: Rowman & Littlefield, 2009.
- BECKER, B. K. Limitações ao exercício da soberania na região amazônica. In: *Ciclo de estudos sobre a Amazônia*. Brasília: 2004. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.
- _____. *Amazônia geopolítica na virada do III milênio*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.
- FUCCILLE, A. Apontamentos para se pensar a segurança da América do Sul do século 21. In: CHAVES, D.; WINAND, E.; PINHEIRO, L. (Orgs.) *Perspectivas e debates em segurança, defesa e relações internacionais*. Macapá: EdUNIFAP; Rio de Janeiro: Autografia, 2015.
- INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. *Agenda de projetos prioritários de integração*. Buenos Aires: Iirsa, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2GfFOn0>>. Acesso em: 3 fev. 2018.
- KACOWICZ, A. M. *Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. New York: State University of New York Press, 1998. (Sunny Series in Global Politics).
- MACKINDER, H. J. The geographical pivot of history (1904). *The Geographical Journal*, London, v. 170, n. 4, Dec. 2004.
- MARQUES, A. A. Perspectivas dos países Amazônicos sobre a Amazônia. In: ACIOLY, L.; MORAES, R. F. *Prospectiva, estratégias e cenários Globais: visões de Atlântico Sul, África lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Ipea, 2011.
- MORGENTHAU, H. J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- PORTAL BRASIL. A Amazônia brasileira. *Governo do Brasil*, 26 nov. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2IlG8SQ>>. Acesso em: 2 jan. 2018.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RATZEL, F. O solo, a sociedade e o Estado. Tradução de Mario Antonio Eufrásio. *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, v. 2, p. 93-101, 1983. Disponível em: <<https://bit.ly/2KmqcAp>>. Acesso em: 14 maio 2018.

ROSENAU, J. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora da UnB, 2000.

SILVA, F. C. T. Amazônia: uma área-pivot para a nova política brasileira. In: *Ciclo de estudos sobre a Amazônia*. Brasília: 2004. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

TEIXEIRA JUNIOR, A. W.; SILVA, A. H. L. A teoria dos complexos regionais de segurança no estudo da América do Sul: limites teóricos e perspectivas alternativas. In: CHAVES, D.; WINAND, E.; PINHEIRO, L. (Orgs.) *Perspectivas e debates em segurança, defesa e relações internacionais*. Macapá: EdUNIFAP; Rio de Janeiro: Autografia, 2015.

ZEVALLLOS, A. E. Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 7, n. 17, jan.-abr. 1993.

Sinergias e antagonismos na aplicação dos acordos internacionais para a transparência de dados ambientais

Suzana Cristina Lourenço

Resumo: Este trabalho reflete sobre os avanços das negociações para a aplicação do “Princípio 10” da *Declaração do Rio para o Meio Ambiente* nos países da América Latina. Para tanto, analisamos a sequência de reuniões realizadas na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) à luz dos acordos que antecederam essas negociações e o estado da arte da abertura democrática dos países. Partimos da análise política aplicada às informações obtidas em documentos, acompanhamento de reuniões e estatísticas ambientais promulgadas por diferentes organismos internacionais que tratam da questão ambiental. Iniciamos a argumentação com uma breve reflexão sobre os precedentes da negociação, seguindo por como a diversidade de ambientanismos influi nas agendas desse tema. Posteriormente, tratamos das especificidades do Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e Caribe. Finalmente, analisamos as possibilidades de os atores influírem nas decisões relativas à questão ambiental e às possibilidades oferecidas pelo Estado para tal.

Palavras-chave: Cepal; Ambiente; Transparência; Participação; América Latina.

Introdução

Os protagonismos nas mesas de negociação entre países se dão quando satisfeitas algumas condições, podendo explicitar conflitos internos dos países no estabelecimento de suas agendas. No caso latino-americano, a hegemonia já amplamente discutida na literatura sobre elites agrárias, somada ao protagonismo das tipologias de ambientalismo e alinhada aos interesses produtivos, constitui uma combinação profícua para a consequente influência de grupos específicos da sociedade civil na institucionalidade estatal. Em escala nacional, essa evidência se reflete no dinamismo das agendas voltadas ao ambiente nos sucessivos governos dos Estados e, em escala internacional, na forma como esses Estados

se posicionam em acordos internacionais voltados à questão ambiental. Nesses espaços, o protagonismo das elites e sua influência no planejamento do Estado deixam de ter uma escala nacional e passam a influenciar os acordos internacionais. Para tanto, competem novamente as formas de se entender o que é o ambiente e qual é sua relação com a sociedade de cada país e seu potencial de incidir sobre os acordos, segundo a hegemonia entre os países.

Alguns indicadores podem ser levados em conta para a análise de tais negociações nas políticas ambientais. Neste trabalho, trataremos da posição dos países sul-americanos que compartilham o bioma amazônico sobre a transparência das informações ambientais. Assim, este texto tem como objetivo refletir sobre as possibilidades dos países em assumir os compromissos previstos no “Princípio 10” da Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, refletida ao longo das reuniões que precederam o primeiro acordo vinculante para proteção dos direitos de acesso em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe. Parte-se do princípio de que as convergências e divergências manifestas na sequência de reuniões são reflexo dos principais conflitos internos dos países. No caso brasileiro, a cautela em avançar na transparência de informações ambientais ao público reflete as fragilidades relacionais nos distintos ambientismos e nas instituições do Estado. Portanto, as definições das agendas governamentais nacionais se projetam nas negociações regionais e se intrometem nos acordos internacionais.

Trataremos, primeiramente, sobre como se explicitam os conflitos de posicionamentos segundo os diversos entendimentos sobre o que é ambiente e qual público deve ter acesso à informação. Em um segundo momento, trataremos sobre como os Estados podem ser mais abertos ou fechados à divulgação de dados ambientais e como essa observação está ligada ao aprofundamento democrático dos países na questão da gestão ambiental (cf. CUEVA, 1988).

Precedentes do acesso a informações ambientais

O início da década de 1990 representou não somente a mudança na forma da organização do Estado brasileiro, com o advento da Constituição de 1988, mas também a clara intenção do país em se configurar como protagonista nas negociações sobre a questão ambiental no cenário internacional. Para tanto, o governo à época dedicou especial esforço para o sucesso da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad) de 1992, despontando como um dos principais interlocutores mundiais. Naquele momento, foi imprescindível delinear os entendimentos sobre a relação entre ambiente e sociedade e os benefícios econômicos que uma relação sustentável entre ambos poderia trazer.

Desde então, diversificaram-se os perfis de atores (individuais, coletivos, governamentais etc.) que passaram a procurar incidir nos processos decisórios segundo as necessidades referentes aos grupos que representavam. Por outro lado, como exposto anteriormente por Neli Aparecida de Mello-Théry, à época da Cnumad diversos acordos já haviam sido firmados em escala regional latino-americana de forma fragmentada e descontinuada, tendo em vista a colaboração entre os países na temática ambiental. Esses acordos eram condicionados pelas similaridades de características dos biomas compartilhados e sociedades vinculadas.

A Amazônia ocupava o centro das preocupações internacionais em escala global, sendo também maior seu peso nos processos de negociação na região. O Brasil, que saiu fortalecido da Cnumad de 1992, projeta-se como principal negociador, além de possuir a maior área do bioma amazônico, o que aumentou sua margem de influência sobre o tema no contexto global.

A sequência de princípios previstos na *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* – em especial os princípios 10, 11 e 12 – contribuiu para novos arranjos relacionais e novas necessidades: a) aumentaram a já diversa possibilidade de entendimentos sobre como se dá a relação entre ambiente e sociedade; e b) deram como necessário o aumento de informações disponíveis sobre as diversas variáveis de interação entre ambiente e sociedade.

Diferentes necessidades relativas ao ambiente condicionam a variedade de tipologias de ambientalismos. Há crítica feita por alguns autores sobre a falta de base epistemológica que norteie as decisões de gestão ambiental. No entanto, parece-nos evidente que, num mosaico tão diverso de biomas e ecossistemas latino-americanos, a grande diversidade de povos e culturas e a estratificação em classes sociais tenham como consequência as várias formas de entendimento relacional entre ser humano e ambiente. Tais entendimentos também apontam para necessidades de gestão distintas, segundo os interesses de cada grupo e mediadas pelas relações de poder desenhadas ao longo da história no continente americano. Todos esses elementos corroboram para relações de poder entre as camadas sociais, elevando ao âmbito institucional a luta de classes em que a principal intenção é a disputa pelos recursos naturais.

É possível, entretanto, classificar essa diversidade de entendimentos sobre o que é ambientalismo em grandes grupos, nos quais se evidenciam fortes divergências que se manifestam nas negociações políticas em diversas escalas.

Os ambientalismos e sua adesão às agendas governamentais

A forma como um coletivo se agrupa e se insere em espaços como as arenas políticas depende das possibilidades na dinâmica das oportunidades políticas

que estão por trás das medidas, programas, projetos e acordos ambientais. A política ambiental – e, por conseguinte, as ideias e os ideais ambientalistas que lhe servem de suporte – possui necessariamente uma dimensão territorial, na medida em que o uso da natureza (e, por consequência, do território) é a essência da ação reguladora (STEINBERGER; ABICHARED, 2013). Os diferentes pensamentos ambientais não são derivados da história da política ambiental em si, mas sim de como se deu o processo de apropriação do espaço nos Estados latino-americanos.

A forma como os seres humanos e a natureza se relacionaram ao longo da consolidação do capitalismo tardio, característica comum à toda região, abriu precedente para as interpretações sobre o conceito de ambiente, derivando daí a variedade de tipologias ambientalistas, algumas vinculadas propriamente à história da América Latina. Considerando-se, dessa forma, que em cada conformação de territorialidade pode haver a construção de uma ou mais percepções ambientalistas e que delas derivam distintos princípios de mobilização, estes se organizarão por esta ou aquela estratégia de aglutinação e posicionamento coletivo em torno das linhas de interpretação do ambientalismo, que podem ser mais ou menos conectadas, entretanto, à ideologia dominante.

A gênese e o exercício dessas tipologias por atores coletivos podem ser, na formulação de políticas nacionais – e, em um segundo momento, em acordos internacionais –, um dos pontos de contato entre as camadas da sociedade civil, o ambiente e o território. O endereçamento de cada manifestação coletiva e seu ambientalismo correlato são elementos importantíssimos para a definição de quem são os atores por trás das políticas de cunho ambiental.

Sendo assim, os diferentes entendimentos a respeito do que se trata o ambientalismo se apresentam, em nossa análise, como dimensões do território e de seu planejamento, cada qual com sua atribuição específica, sempre relacionados. A multiplicidade de posições em um mesmo contexto regional conduz a sinergias ideológicas que ali se desenvolvem.

Vertentes de ambientalismo na América Latina¹

Em um contexto de dificuldade de reflexão sobre o que é e como analisar a questão ambiental, Moraes (2002) traça algumas linhas que identifica como principais na discussão. As posturas (naturismo, tecnicismo e romantismo) constatadas pelo autor naquele momento foram desdobradas em outras à medida que a questão ambiental se elevava internacionalmente em importância e que outros autores se debruçavam sobre a questão.

1 A relação desses aspectos especificamente no cenário brasileiro pode ser consultada em Lourenço (2018).

Para o naturismo, a dimensão social é afastada da ambiental. Nessa perspectiva, o determinismo histórico ainda persiste na interpretação do ambientalismo. Posteriormente, Farhi Neto (2006) se aproxima ao naturismo de Moraes (2002), nomeando como ambientalismo libertário o que reconhece como novas formas de organização política das sociedades, nas quais a questão ecológica passa a orquestrar o modo humano de viver. Entretanto, existiria uma relação entre as sociedades e o território na medida em que neste aparecem as “biorregiões”.²

Para o tecnicismo de Moraes (2002), a técnica está acima dos conflitos e das disputas, representando uma vertente mais positivista de tratamento da questão ambiental. Visa atomizar a ciência em relação à sociedade que a criou, elevando a técnica em relação aos conflitos, a partir de uma aura de verdade acessível apenas aos seus próprios formuladores. Estudiosos, em especial os mais diretamente envolvidos com órgãos públicos, aferem maior peso às decisões técnicas, professadas como neutras e, por isso, idôneas (MORAES, 2002, p. 54).

Já o romantismo se fundamentaria por uma excessiva politização. Sinérgico a esse raciocínio, Avner De-Shalit (1995) propõe tratar as questões ecológicas dentro da esfera política, e não apenas sob seus aspectos econômicos. No romantismo, além da dimensão política, o ambientalismo tem suas vertentes de compreensão sobre seu papel em relação ao mercado. Similarmente, Farhi Neto (2006) define como ambientalismo liberal a corrente com o protagonismo do mercado, no qual as questões ecológicas são exclusivamente soluções a este, podendo ser resolvidas pela via economicista. Outra interpretação, dada por Paul Hawken (1996), é o “mercado verde”, no qual o funcionamento de mercado deveria ser estruturado segundo concepções e regras radicalmente diferentes das atuais, direcionado por regras macroeconômicas de governo.

Em termos gerais, essas estratificações do ambientalismo refletiam um momento em que, na América Latina, a questão ambiental ainda desenvolvia sua singularidade metodológica em pensar esse aspecto.

Mediante essa evidência, em uma leitura mais recente, Martínez-Alier, Sejenovich e Baud (2015) identificam uma variedade de posicionamentos ambientalistas, cuja diversificação remete às raízes históricas da América Latina. A singularidade dos acontecimentos que se sucederam na consolidação de cada país dessa fração do continente americano levou ao desenvolvimento

2 A biorregião pode ser entendida como continuidade expandida da noção de lugar ou como o correlativo da crítica radical ao Estado. Assim, ela tem pelo menos esses dois aspectos: 1) o de território vinculado a uma cultura, traçado por critérios naturais, não unívocos nem artificiais, que seguem os contornos imprecisos de uma espécie de planta ou de uma condição climática – compatíveis, portanto, com uma percepção humana –; e 2) o aspecto de uma unidade política descentralizada, eventualmente federada em grupos mais abrangentes (FARHI NETO, 2006, p. 41).

de especificidades no pensar a questão ambiental. Para tais autores, ainda que algumas modalidades de ambientalismo tenham vindo de fora, elas adquiriram uma tradição própria quando incorporadas ao cenário latino-americano.

Os pensamentos ambientalistas e ecologistas na América Latina apresentam diversas características próprias, dentre as quais aqui são ressaltadas as seis de maior aplicabilidade à discussão proposta nesta tese, que as diferem dos demais enfoques ambientalistas no mundo (MARTÍNEZ-ALIER; SEJENOVICH; BAUD, 2015). Essas características ora coincidem, ora divergem com vertentes de outros continentes, o que torna mais complexo o entendimento quando em colaborações estudadas por autores que refletem sobre o ambiente na perspectiva das relações internacionais.

A primeira, originária, deriva da refutação do enfoque malthusiano relativo às superpopulações (MATÍNEZ-ALIER; SEJENOVICH; BAUD, 2015, p. 41). A alta densidade populacional na América Latina seria resultado da política de povoamento dos governos modernizadores, como o que sucedeu na Amazônia para a proteção das fronteiras ao longo da década de 1970. Nos governos modernizadores latino-americanos, o princípio de “governar é povoar” é simbólico do pensamento das elites. Assim, a atribuição dos problemas ecológicos à superpopulação, estimulada pelas próprias elites, nada mais seria do que o projeto dos Estados.

A segunda, vinculada ao conceito de agroecologia, é a retomada de um orgulho das técnicas de agricultura milenares nas Américas, deturpadas pelo modelo agroexportador que acabou por saturar os solos e romper relações ecológicas estritas entre os biomas e as agriculturas preexistentes (ALIMONDA, 2011; MARTÍNEZ-ALIER; SEJENOVICH; BAUD, 2015). Autores como Miguel Altieri (Chile), Vitor Toledo (México), Wanderlei Pignati, Sebastião Pinheiro (Brasil) e outros defendem, além de diversas organizações da agricultura familiar e indígena, estratégias políticas e ecológicas de estabelecimento de sistemas da agricultura que aumentem a biodiversidade nos distintos ecossistemas. No Equador, o ambientalismo agroecológico se consolida como estratégia política, convertendo-se em objetivo nacional na Constituição de 2008, assim como na Bolívia, na Constituição de 2009 (HIDALGO-CAPITÁN et al., 2014).

A terceira característica, conservacionista, deriva da admiração e do interesse científico dos países centrais pela diversidade e riqueza biológicas nos vários ecossistemas que compõem o ambiente. A evolução dos estudos sobre biogeografia nas Américas, a partir de Alexander von Humboldt e Charles Darwin, trouxe consigo crescente apreciação às ideias conservacionistas. O estabelecimento de parques nacionais desprovidos de presença humana, mesmo que autóctones, e as atuais iniciativas de adaptação às mudanças ambientais globais, como a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD+), poderiam ser classificados nessa vertente.

A quarta característica, o ecologismo popular, baseia-se na evidência da inequidade política e econômica mundial, sendo que, pelas relações hegemônicas que se estabelecem nessa escala, despojam-se os recursos naturais daqueles países em maior vulnerabilidade. Tal como a primeira linha, reconhece-se o histórico da exploração colonial e o seu legado à sustentabilidade socioecossistêmica. No entanto, outro componente se soma à análise do Estado como impulsor dessas desigualdades: as disparidades entre as camadas da sociedade civil. Assim, o ecologismo popular tem se dissipado desde os anos 1980, “com redes de ativistas denunciando a extração dos recursos naturais e a destruição de bens comuns” (MARTÍNEZ-ALIER; SEJENOVICH; BAUD, 2015, p. 42).

A linha do ecossocialismo, quinta tipologia do ambientalismo latino-americano, tem como princípio que o capitalismo rompe com o metabolismo entre seres humanos e natureza, reportando-se, portanto, à noção de metabolismo social anteriormente abordada. Assim, as evidências de quebra do ciclo de nutrientes no ecossistema, fomentada pelo agronegócio, e a destruição da biodiversidade pelas forças produtivas do capitalismo são elementos norteadores dessa vertente.

Finalmente, a sexta tipologia se refere ao romantismo conforme abordado por Martínez-Alier, Sejenovich e Baud (2015), distinto do romantismo de Moraes (2002). Se este se aproxima do conservadorismo, a linha romântica vista pelos primeiros autores se manifesta na literatura e nas artes latino-americanas. É interessante a percepção dessa linha devido à sua acessibilidade aos subalternos e ao seu grau de influência na formação de posturas ambientalistas ao passar das décadas. Ao longo do século XX, diversas obras denunciavam, por meio da literatura, das artes cênicas e da música, os efeitos sociais da produção capitalista e o aumento da desigualdade, misturando crítica social com consciência ecológica.

A análise sobre a singularidade do ambientalismo latino-americano e suas vertentes permite pensar sobre a permeabilidade dos diversos ambientalismos nos governos, segundo propostas mais moderadas ou mais radicais. Por outro lado, permite perceber as especificidades decorrentes da forma como se deu o metabolismo entre o ser humano e a natureza na América Latina, com a consequente ruptura de relações agroecológicas pela valorização da agricultura industrial, em detrimento de outras possibilidades de uso do solo mais adequadas ao ciclo de nutrientes (FOSTER, 2005). Esse aspecto tem diversos desdobramentos socioambientais – dentre eles as mudanças nos regimes do clima, o desmatamento, a deriva ecológica e as migrações de populações humanas de diversas etnias marginalizadas – e, principalmente, consequências na forma de fazer a política ambiental nos países com essas condicionalidades.

Temos, portanto, o desenvolvimento de posições ambientalistas “de baixo para cima” (*bottom-up*), que em geral emanam de um espectro das camadas sociais aos governos. Vinculadas em especial à segunda e à quarta vertentes aqui

descritas, estariam na categoria de “radicais” na perspectiva dos governos, por tentarem promover mudanças estruturais (SAUNDERS, 2013). Outras têm o Estado como protagonista das decisões, muitas vezes defendendo uma agenda colaborativa entre este, o mercado e a sociedade civil, baseada em interpretações difusas de “desenvolvimento sustentável”. São tidas como mais moderadas por Saunders (2013) e geralmente seu perfil é o mais reativo aos demais atores na tomada de decisões. No entanto, esse caráter colaborativo, no qual se tenta desconsiderar a existência de conflito entre os atores em vista a uma colaboração entre classes sociais, Estado e mercado é frágil, por não resolver os impasses historicamente construídos e ainda não solucionados.

Diante das seis interpretações aqui descritas e suas correlações com o ambiente social, o ambientalismo na América Latina se abre em uma complicada conjuntura entre o neoliberalismo e o nacionalismo popular, reportando-se a conceitos como racionalidade ecológica produtiva, dívida ecológica, justiça climática, justiça hídrica, direitos da natureza, pós-extratativismo, pós-desenvolvimentismo e bem-viver.

Ainda que tenha havido avanços nas estratégias de negociação com os tomadores de decisão nas esferas governamentais nacionais e internacionais, essas singularidades abrem precedente a uma série de conflitos na implementação dos princípios previstos na Cnumad de 1992.

Ocupemo-nos, pois, das consequências dessa diversidade de entendimentos aplicada ao princípio 10 e às negociações do Comitê de Negociação do Princípio 10, processo no qual a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe atuou como secretaria técnica.

O Acordo Regional sobre o Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe

O primeiro acordo regional vinculante para a proteção dos direitos de acesso à informação, à participação pública e ao acesso à justiça em assuntos ambientais é um instrumento legal sem precedentes não somente na América Latina, como também em escala mundial.

Firmado por 24 países, esse processo se iniciou na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012, com a declaração sobre a aplicação do princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018).

Posteriormente, quatro reuniões versaram sobre os pontos focais designados pelos governos dos países signatários. O resultado foi a Decisão de

Santiago, em 2014, que dá início às negociações para a elaboração das diretrizes que orientariam o instrumento regional, com apoio da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), mediadora do processo como secretaria técnica. Para tanto, foram criados o comitê de negociação e a mesa diretiva.

Nove reuniões do comitê de negociação se sucederam desde então. Na primeira, também em Santiago e em 2015, foi apresentado o documento preliminar do instrumento regional solicitado pelos países à Cepal e foi aprovada a organização e plano de trabalho do Comitê.

Na segunda reunião, também em 2015, no Panamá, a negociação esteve focada no preâmbulo, no artigo 1º e na parte 2 do texto compilado pelos presidentes para a Segunda Reunião do Comitê de Negociação. Incluí as propostas de texto dos países referentes ao preâmbulo e os artigos de 1 a 10 do Documento Preliminar do Acordo Regional. A proposta de modalidades de participação pública no Comitê de Negociação do Acordo Regional elaborado pelos copresidentes também foi apresentada aos países.

Na terceira reunião do Comitê de Negociação (Montevideú, em 2016), foram negociados os artigos de 2 a 5 e os números 1 e 2 do artigo 6, que tratavam das modalidades de participação do público no Comitê de Negociação do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais (que passaremos a nomear, neste trabalho, como ARPIA). Na quarta e quinta reuniões (Santo Domingo, em 2016) revisaram-se os artigos 6, 7, 8 e 9 (ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 2018).

Foi a partir da sexta reunião (2017, em Brasília) que aspectos referentes às possíveis implicações administrativas, financeiras e orçamentárias, bem como os arranjos institucionais do futuro ARPIA, vieram à tona, paralelamente às negociações sobre os 16 artigos restantes. Ficou manifesta a preocupação dos países que lideram os índices de homicídios aos cidadãos inclinados à militância ambientalista, principalmente à regularização fundiária e ambiental. Esses mostravam-se cautelosos ao rápido estabelecimento do ARPIA, tentando postergá-lo – ou na intenção de ganhar tempo para reverter os quadros violentos ou para qualquer tipo de sorte que impedisse que sua reputação fosse manchada no cenário internacional. No Brasil, por exemplo, segundo os dados da Global Witness, a violência contra ativistas vem aumentando, sendo 32 vítimas em 2013, 29 em 2014, 50 em 2015 e 49 em 2016. Apesar de tais dados serem questionados pelo governo brasileiro, a Amazônia Legal tem uma taxa de mortes em relação à população que supera a de Honduras – o que a torna o território mais perigoso do mundo (ROSSI, 2017).

Apenas na nona reunião do comitê de negociação o texto do acordo foi adotado pelos países, que se comprometeram a buscar internamente formas para sua implementação. Nessa reunião, ficou manifesta a dificuldade em se chegar a um acordo sobre os públicos que teriam acesso às informações ambientais.

As malhas relacionais nos Estados nacionais e as possibilidades de aplicação de acordos voltados ao princípio 10

O Estado moderno representativo oferece uma estrutura ao mesmo tempo forte e suficientemente flexível para unificar os interesses políticos de longo prazo de um bloco de poder (de outra forma, fragmentado), desorganizar as classes subalternas e assegurar o consentimento da maioria da sociedade (POULANTZAS, 2000). Para tanto, o Estado dispõe de uma separação institucional entre economia e política e de uma matriz institucional baseada em um Estado territorial soberano, hierarquicamente organizado, centralizado, fundado no império da lei (*rule of law*) e combinado com a democracia burguesa. Esse regime político traz um aspecto importante à análise da participação social, na medida em que esta é orientada para sujeitos políticos como cidadãos individuais, eufemizando a oposição e o conflito das classes que compõem as sociedades (ou mesmo ressaltando a colaboração entre as classes sociais), distinguindo, assim, a realidade objetiva da exploração econômica e do poder de classe (POULANTZAS, 2000).

Complementarmente à análise sobre hegemonia de Gramsci (1999-2002), Poulantzas (2000) afirma que a combinação da estrutura institucional e a individualidade política dos sujeitos possibilitam vantagem a uma classe dominante, dentro das diversas que compõem a sociedade civil, em promover projeto hegemônico (respaldado por uma ideologia e garantido pela coerção) que vincula interesses individuais aos nacional-populares, também servindo ao interesse de uma classe ligada ao mercado e aos aliados do bloco no poder.

Essa observação se aplica ao cenário de transparência de dados atual na América Latina, que depende também da estrutura tecnológica e informacional de que dispõem os cidadãos para seguimento de tais dados e do preparo dessa mesma população para interpretá-los. Usando como parâmetro a possibilidade de acesso aos bancos de dados disponíveis pelas redes, estima-se que cerca de 55% da população total latino-americana disponha de acesso à internet. Desse número, Guatemala, Haiti, Honduras e Nicarágua apresentam os menores índices de população com acesso à internet ($\leq 10\%$), seguidos por Bolívia, Cuba, Equador, El Salvador, Guadalupe e Paraguai ($\leq 20\%$). As melhores bases de dados³ se encontram em Barbados, Chile, Costa Rica, Brasil, Trinidad e Tobago e Uruguai ($\geq 30\%$). Coincidentemente ou não, esses países – em especial, o Chile e Costa Rica – foram os principais mediadores das reuniões dos comitês de negociação (CEPAL, 2018).

Já no que diz respeito às possibilidades de acesso aos dados, a informação sobre o grau de instrução da população desses mesmos territórios (Tabela 1)

3 Os territórios britânicos foram desconsiderados.

aponta que, ainda que as bases de dados sejam desenvolvidas pelos governos dos países e as informações sejam disponibilizadas amplamente a um maior número de usuários de internet, seria necessário prover uma estrutura educacional correspondente.

Tabela 1: Porcentagem da população, por anos de estudo formal, nos países da América Latina

	0 - 5 anos	6 - 9 anos	10-12 anos	mais de 13 anos		0 - 5 anos	6 - 9 anos	10-12 anos	mais de 13 anos
		Bolivia					Guatemala		
2002	41,1	21,2	23,6	14,2	2002	56,6	26,5	11,9	5
2004	39,1	21,8	24,7	14,4	2006	54,6	27,2	12,8	5,5
		Brasil			2014	55,3	23,4	16,5	4,8
2002	46	23,7	22,3	7,9			Honduras		
2004	43,1	23,6	24,6	8,6	2002	47,5	36,2	11	5,2
2006	40,2	23,2	27	9,7	2006	42,6	38,3	13,4	5,7
2008	37,3	23	28,8	10,9	2010	38,6	37,9	17	6,5
2012	33,2	22,7	31,2	12,9			Panama		
2014	31,8	22,1	31,9	14,3	2002	17,8	40,4	25,1	16,8
		Chile			2004	15,9	39,5	25,8	18,8
2006	13,8	26,1	40,2	19,9	2006	15,2	39,2	26,6	19
		Costa Rica			2008	13,9	38,3	28,4	19,3
2002	21,2	46,4	18	14,4	2010	13,8	37,3	28,6	20,3
2004	19,7	46,5	18,9	14,9	2014	12,6	34,8	28,9	23,8
2006	19,2	45,8	19	16			Paraguai		
2008	17,4	45,6	19,7	17,3	2004	30,2	39,2	20,4	10,2
2010	17	45,8	20,6	16,6	2008	26,5	36,5	24,3	12,7
2012	16,1	44,3	21,7	17,9	2010	22,6	38,1	26,3	13
2014	14,8	43	22,6	19,6	2012	22,9	35,6	25,7	15,8
		Equador			2014	20,8	33,5	26,6	19
2004	20,9	39,4	23,3	16,4			Uruguai		
2006	20,1	38,8	24,5	16,5	2008	13	46	23,3	17,8
2008	19,8	38	24,9	17,3	2010	12,1	45,4	23,8	18,7
2010	19,4	33,5	28,6	18,5	2012	10	44,2	24,8	21
2014	14,7	33,9	33,8	17,6	2014	9	43,9	25,1	21,9
		El Salvador					Média na América Latina		
2004	42,1	30,5	17,7	9,7	2008	27,7	31,8	24,7	15,9
2010	38,3	31,1	20,1	10,6	2010	26,2	31,3	25,8	16,7
2012	35,8	31,4	21,7	11,2	2012	25,2	30,6	26,5	17,6
2014	34,1	30,6	23,5	11,8	2014	23,8	29,8	27,3	19

Fonte: CEPALSTAT, 2018. Elaboração própria.

Leff (2017) chama de “diversas ecologias políticas regionais” a raiz de uma ontologia da diversidade e da diferença. Ainda que se objetive confinar essa diversidade em paradigmas unitários, segundo o processo hegemônico e homogeneizador da chamada globalização, o autor se refere a elas como mosaico e mapa dos enfoques sobre as relações de poder que são exercidas em diversos contextos e processos da relação mútua entre ambiente e sociedade, nos quais a apropriação do território é elemento crucial e perpassa pela condicionante de possibilidades de oferta e procura de informação. É nas mesas de negociação, em diversas escalas, que se evidenciam as formas de avaliação, as táticas de negociação e as estratégias de resolução dos conflitos ambientais.

O espaço de colisão e resistência à ordem hegemônica envolve diversas variáveis que condicionam o sucesso dos processos de territorialização por esse ou aquele ator dentro da geopolítica do desenvolvimento sustentável (Leff, 2002), dando maior ou menor abertura a estratégias alternativas de gestão ambiental.

No caso dos atores coletivos, em geral eles estão organizados em redes de solidariedade (R) que interagem nas negociações relativas às políticas nacionais e, em um segundo momento, nas negociações para os acordos internacionais, que podem ser representadas esquematicamente. Há uma articulação escalar das diferentes organizações que as conformam em diferentes níveis a partir do momento em que derivam as participações, no caso, de uma rede α em outros arranjos (R' , R'').⁴ Apesar da malha de possibilidades consolidadas de articulação, nem todas são exploradas simultaneamente. Algumas se cristalizaram em um momento específico (O_e), outras são sazonais (O_s) e outras, ainda, com maior período de permanência nas articulações políticas (O_p). Entre esses arranjos das redes existem atores que agem diretamente como grupos de pressão (G_p) e outras que agem como grupos de interesse (G_i). Dependendo da dinâmica da relação entre os atores, novas conformações se estabelecem na rede, segundo as alternâncias de protagonismos

Esquematicamente, poderíamos projetar essa relação como:

$$R = [G_p * (O_p)] + [G_i * (O_s + O_e)] \Rightarrow R' = [G_p' * (O_p')] + [G_i' * (O_s' + O_e')] \Rightarrow R'' = [G_p'' * (O_p'')] + [G_i'' * (O_s'' + O_e'')] \Rightarrow R^n$$

Dessas conformações, derivam arranjos entre redes (R_1, R_2, R_3, \dots), formando novos arranjos de atores coletivos (A), que também podem alterar-se com o tempo e nos espaços, segundo suas linhas de entendimento sobre ambientalismo:

$$A = R_1 + R_2 + R_3 + \dots \Rightarrow A' = R_1' + R_2' + R_3' + \dots$$

Convergindo a ação de determinada rede em um contexto regional, como esperado no caso de acordos internacionais, suas possibilidades de inserção no território se dariam pela relação entre essas conformações em rede nos mosaicos de relações entre seres humanos e natureza. Nessas condições, as

4 Em minha tese de doutorado, usei como referência Raffestin (2009) para pensar as relações de poder na Amazônia, reflexão esta que seria complementar à presente relação. Utilizei o mesmo princípio relacional para este esquema. No entanto, para o autor é interessante para que se entenda a malha relacional que media as negociações ambientais.

potencialidades de cada ator dentro das potencialidades de ação sobre seus territórios são mediadas por relações de poder que se projetam em acordos internacionais como o ARPIA.

Resta saber até que medida a popularização das informações ambientais ao público restringe as possibilidades de certos atores exercerem hegemonia sobre outros. Esse aspecto torna a adoção de um acordo internacional problemática por três razões, duas relacionadas ao projeto de Estado e uma à manutenção da hegemonia das elites: por um lado, a divulgação de dados socioambientais expõe as fragilidades de um Estado perante os demais, assumindo as assimetrias e desigualdades não somente sociais, mas também de distribuição dos recursos naturais – dando a conhecer as abismais diferenças das camadas sociais em termos de acesso à informação e aos processos decisórios, o Estado arca com as possíveis insurgências sociais, derivadas das já profundas lutas entre classes, tendo que responder adequadamente às pressões internas.

Essa última consequência também se aplica à manutenção das estruturas de poder que mantêm as elites. Com maior ciência das desigualdades sociais e ambientais nos Estados latino-americanos, as camadas basilares da sociedade civil, marginalizadas, buscarão táticas de inserção política e estratégias de negociação em múltiplas escalas. Isso, no que tange às relações de poder, é desinteressante às elites, que tentaram manter o controle da situação.

Esse conjunto de atributos pode aprofundar os conflitos já existentes, levando a uma convulsão social pior do que já indicam as estatísticas relativas à mortalidade de ativistas ambientalistas, notadamente na Amazônia.

Gráfico 1: Percepção cívica do nível de democracia existente no país⁵.

Fonte: CEPALSTAT, 2018. Elaboração própria.

Com base no Gráfico 1, é possível perceber a evolução da confiança dos cidadãos na estrutura democrática dos países. Nota-se um decréscimo exatamente naqueles países que apresentaram posicionamento cauteloso em relação à pronta aprovação do ARPIA. Nesse caso estão Brasil, Colômbia e México. Por outro lado, é possível também constatar que diversos outros países parecem apontar para estruturas mais abertas, o que poderia ter facilitado as negociações em vista da adoção do acordo.

Isso significa que, em discussões sobre acordos internacionais com vistas à transparência da informação ambiental, o entendimento do que é “acesso público” torna-se um problema na medida em que pode implicar em uma maior propensão às insurgências sociais. Isso se dá especialmente nos países que ainda sofrem as consequências do autoritarismo das décadas anteriores. Nesses, tenta-se evitar maiores conflitos seja pela manipulação da informação, seja pelos mecanismos de contenção na participação (Arnstein, 1969) ou,

5 A questão utilizada no Latinobarómetro Survey, que foi utilizada em todas as rodadas para as quais há informações disponíveis, é a seguinte: “Em uma escala de 1 a 10, pedimos que avalie como é democrático (país). 1 significa (país) não é democrático e 10 significa (país) é totalmente democrático. Onde você colocaria (país)?”. Os escores relatados correspondem à percepção das pessoas sobre o nível de democracia existente no país; portanto, não necessariamente essas pontuações estão correlacionadas à avaliação realizada por especialistas. Além disso, deve-se notar que não há informações sobre os padrões que as pessoas usam para construir suas opiniões sobre democracia. Para mais detalhes sobre o método de amostragem utilizado na pesquisa do Latinobarómetro, veja o arquivo técnico do indicador “Apoio à democracia”.

em última instância, pela força. Por isso, quanto maior o compromisso de um país com essas características de fechamento democrático em divulgar o maior número possível de informações sobre a gestão, maior sua exposição ao descontentamento popular.

Já no cenário global, tanto a cautela na adoção de mecanismos de transparência quanto a divulgação de dados que reflitam um perfil fechado do Estado à participação popular na tomada de decisões políticas levam à desconfiança internacional.

Outro aspecto que também não está isento das relações de poder seriam os parâmetros de validação dos dados a serem publicados mediante o estabelecimento dos acordos. Supõe-se que as informações divulgadas pelos órgãos nacionais devam cumprir com o compromisso de disponibilizar os metadados que orientaram a obtenção das informações, de forma que a população tenha condições de elaborar suas próprias análises, mediante acesso e preparo para tal.

Considerando tais desafios e tendo em conta a questão da morosidade nos acordos amazônicos citado por Neli Aparecida de Mello-Théry: é possível que os acordos voltados à transparência sigam o mesmo trajeto? Tal lentidão não estaria atrelada aos conflitos de interesses entre os atores (condicionados pelos conflitos entre as camadas da sociedade) a respeito dos pontos de contato entre a apropriação do território e a gestão ambiental na América Latina?

Ainda que em curso, tais questionamentos são relevantes em um contexto no qual o histórico das relações internacionais preestabelecidas desde a TCA condicionam o avanço das medidas integrativas físicas, prioritárias na apropriação territorial, e os chamados “direitos de acesso” – dados e informações sobre atividades que ameaçam comunidades, relacionados à participação em processos decisórios e de gestão ambiental e à reparação, por meio de mecanismos jurídico-legais que garantam o ressarcimento de danos e perdas de recursos (ONU, 2018).

Portanto, é necessário que os países – notadamente aqueles que têm protagonismo no ARPIA, como o Brasil – façam uma definição clara das regras que regem o desenvolvimento econômico, a igualdade de acesso à terra e aos recursos naturais, os mecanismos de *accountability* e a participação social nas negociações pertinentes ao planejamento do ambiente e ao território, para que o país tenha maior efetividade e eficiência em suas gestões internas e mais credibilidade nas negociações internacionais.

Referências bibliográficas

ALIER, J.M.; SEJENOVICH, H.; BAUD, M. El ambientalismo y ecologismo latinoamericano. In: DE CASTRO, F. et al. *Gobernanza ambiental en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, Engov, 2015.

ALIMONDA, H. (Ed.). *La naturaleza colonizada: ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires: Ciccus; Clacso, 2011.

ARNSTEIN, S. A ladder of participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Abingdon, n. 35, v. 4, p. 216-224, 1969.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Santiago: Naciones Unidas, 2018.

_____. Estadísticas e Indicadores de Cohesión Social: Porcentaje de personas que creen que la democracia es la mejor forma de gobierno. *CEPALSTAT*, Geneva, [s. d.]. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>. Acesso em: 19 mar. 2018.

_____. Estadísticas e Indicadores Sociales: Promedio de años de estudio de la población económicamente activa de 15 años y más según sexo y por área geográfica. *CEPALSTAT*, Geneva, [s. d.]. Disponível em: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e>. Acesso em: 19 mar. 2018.

CUEVA, A. *Las democracias restringidas de América Latina: elementos para una reflexión crítica*. Quito: Planeta, 1988.

DE-SHALIT, A. Is liberalism environmental friendly?. *Social Theory and Practice*, Tallahassee, v. 21, n. 2, 1995.

FARHI NETO, L. Concepções filosóficas ambientalistas. *Ethic@*, Florianópolis v. 5, n. 3, p. 33-56, 2006.

FOSTER, J. B. *A ecologia de Marx*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Edição de Carlos Nelson Coutinho, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002. 6 v.

HAWKEN, P. *The environment: opposing viewpoint*. San Diego: Green Island Press, 1996.

HIDALGO-CAPITÁN, A. L. et al. *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre Sumak Kawsay*. Huelva: Universidad de Huelva; Cuenca: Universidad de Cuenca, 2014.

ONU. ONU divulga texto do primeiro acordo ambiental entre países da América Latina e Caribe. Publicado em 10/04/2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-divulga-texto-do-primeiro-acordo-ambiental-entre-paises-da-america-latina-e-caribe/>>

LEFF, E. Power-knowledge relations in the field of political ecology. *Ambiente e sociedade*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 225-256, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2rK3bAx>>. Acesso em: 15 maio 2018.

LOURENÇO, S. C. *Formação e influência política das redes ambientalistas amazônicas a partir das experiências mato-grossenses*. 2018. 339 f. Tese (Doutorado em Geografia

Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

MORAES, A. C. R. *Meio ambiente e ciências humanas*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Principio 10. In: REUNIÓN DEL COMITÉ DE NEGOCIACIÓN, 9., 2018, San José. *Documentos de trabajo...* Santiago: Cepal, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2KpgRb1>>. Acesso em: 16 mar. 2018.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 2000.

RAFFESTIN, C. A produção das estruturas territoriais e sua representação. In: SAQUET, M. A; SPOSITO, E. S. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009. p. 17-35.

ROSSI, A. Amazônia desmatada concentra 9 em cada 10 mortes de ativistas por conflito no campo. *BBC Brasil*, São Paulo, 26 jul. 2017. Disponível em: <<https://bbc.in/2v8Y28C>>. Acesso em: 15 maio 2018.

SAUNDERS, C. *Environmental networks and social movement theory*. London: Bloomsbury Publishing, 2013.

STEINBERGER, M.; ABICHARED, C. F. A. Política ambiental: intervenção do Estado no uso da natureza e do território. In: STEINBERGER, M. *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler, 2013. p. 115-140.

Fronteiras na bacia do Prata: geopolítica, história e contemporaneidade

*Tatiana de Souza Leite Garcia
Bianca de Oliveira Jesus*

Resumo: Partindo das abordagens da geopolítica e da história das relações internacionais sul-americanas, este capítulo trata das fronteiras políticas construídas na região que se sobrepõe à bacia do Prata, com foco nos países banhados pelas águas transfronteiriças: Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em um primeiro momento, apresentar-se-ão alguns argumentos que justificam a importância das fronteiras e as condições geopolíticas e estratégicas da região. Na sequência, apresentar-se-ão os tratados celebrados entre as metrópoles europeias para a delimitação dos limites e das fronteiras nas colônias sul-americanas. Em seguida, abordar-se-á a respeito dos principais conflitos ocorridos até o século XIX, que tinham como causas as disputas territoriais e a consolidação das fronteiras, mas que durante o século XX foram arrefecidos com a celebração de acordos de cooperação para objetivos específicos, resultantes do amadurecimento das relações político-diplomáticas, ao ponto de estabelecerem arranjos institucionais regionais – notadamente, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que objetiva o fortalecimento do comércio e da democracia entre os países-fundadores. Por fim, far-se-á breve panorama dos principais desafios que se apresentam na contemporaneidade focados no processo de integração regional e na governança das águas transfronteiriças na região platina. Como metodologia de pesquisa utilizou-se o levantamento de referências que tratavam de temas correlatos a pesquisa e análise documental de alguns acordos de cooperação, cujos objetivos tinham relação com as faixas de fronteira, como o Tratado de Itaipu e o Mercosul. Este trabalho é composto por duas pesquisas complementares, uma em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo e a outra já concluída na Universidade Anhembi Morumbi.

Palavras-chave: Fronteiras; Geopolítica; Bacia do Prata; Conflitos; Cooperação.

Fronteiras e geopolítica na bacia do Prata

As fronteiras são um fenômeno político que envolve processos econômicos e culturais, determinados pela construção histórica e cultural dos grupos humanos que se exprimem no território. O território é fruto de múltiplas relações de poder para seu controle e organização, reflexo dos movimentos das redes e dos fluxos que apresentam elementos simbólico-culturais das sociedades. Importante considerar a territorialidade como fruto das multidimensionalidades das relações políticas, não somente da atuação dos Estados na configuração dos tipos de territórios, mas também das relações econômicas e culturais que acontecem cotidianamente e engendram disputas ou arranjos cooperativos entre atores estatais e não estatais (HAESBAERT, 2008).

As fronteiras são zonas ou faixas localizadas nas áreas marginais dos territórios dos Estados, que necessitam do estabelecimento dos limites para definir sua área de soberania e de organização territorial. Em diversos lugares do mundo existiram situações de disputas nas fronteiras entre países vizinhos, a ponto de provocar o desmoronamento das relações interestatais. Nesse sentido, o território precisa ser claramente limitado, não por áreas fronteiriças, mas por linhas inconfundíveis, os limites interestatais.

Para Raffestin (1993), as fronteiras são zonas importantes devido ao seu valor histórico, à possibilidade de intenso intercâmbio de pessoas e produtos e ao limite da integridade territorial e da soberania de um Estado, dentre outras funções. O limite possui uma conotação política porque é traçado para marcar os territórios, mas também serve para manifestar modos de produção e relações de poder cristalizados no espaço; no entanto, pode ser modificado ou ultrapassado. Já as fronteiras são um subconjunto do limite, dado que este está contido nas fronteiras, e passam por fases de funcionalização e desfuncionalização decorrentes de mudanças socioeconômicas e sociopolíticas. Ambos, limite e fronteira, afetam o território e são produtos do espaço e do tempo.

Segundo Machado (1998; 2000), a fronteira está orientada para fora, exercendo uma força centrífuga, enquanto o limite orienta para dentro, exercendo uma força centrípeta. A fronteira pode ser fator de integração se houver condições de convergência, enquanto o limite é um fator de separação das unidades políticas soberanas, independentemente dos elementos físico-geográficos e culturais comuns. O limite internacional é um princípio regulador dos intercâmbios de qualquer natureza, tanto para os territórios delimitados como para o sistema interestatal em seu conjunto. O limite entre unidades territoriais é uma solução multiescalar para estabilizar os movimentos de contração/expansão dos sistemas de povoamento, de intercâmbios e de organização social, que são sistemas abertos de fato e caracterizados por um forte potencial de instabilidade. Quando pelo menos um desses sistemas atinge

patamar de estabilidade, o limite e a fronteira tendem a convergir; mas quando qualquer um desses sistemas se encontra instável, a tendência é a divergência entre eles.

Antigamente os limites não eram bem definidos devido a não existência de tecnologias de mapeamento de precisão. Por isso, em muitos lugares do mundo, os acidentes geográficos foram usados para separar duas soberanias. Moodie (1965) argumenta que o uso de rio como limite possui caráter artificial, porque é uma linha de interesse político, dado que as bacias hidrográficas exercem mais influência unificadora do que separadora, percebidas pelas dinâmicas de rios e vales que alimentam o intercâmbio social e comercial. As partes médias e baixas das bacias hidrográficas e, quando possível, o emprego de obras de engenharia ao longo de sua extensão propicia o aumento da ocupação populacional, a expansão da produtividade agrícola e industrial, a intensificação da navegação e, conseqüentemente, maiores intercâmbios, o que as caracteriza como meio integrativo demográfico e comercial.

Quando uma bacia de escoamento se transforma em fronteira, a demarcação do limite internacional apresenta dificuldades para o estabelecimento de medidas justas, devido às características de volume, sinuosidade e profundidade. Estabelecer limites internacionais nessas bacias hidrográficas equivale à criação de barreiras construtoras, o que poderá resultar em atritos entre os Estados ribeirinhos e dificuldades para a gestão dos recursos de forma sistêmica. Dessa forma, a procura por limites naturais não é o mais correto porque não há linearidade e, além disso, justificou ações expansionistas nos lugares em que as características físicas pareciam oferecer vantagens estratégicas ou econômicas (MOODIE, 1965).

A bacia do Prata é um desses casos, pois suas águas percorrem os territórios de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, com área aproximada de 3,1 milhões de km², correspondendo a 17% do território do continente sul-americano. Essa bacia transfronteira é composta pelos sistemas hídricos dos rios Paraná, Paraguai, Uruguai e Prata, com suas principais cabeceiras nascendo no território brasileiro e sua foz em estuário desembocando no oceano Atlântico Sul, na fronteira uruguaio-argentina. À abundância hídrica superficial podem ser somadas as águas dos sistemas subterrâneos dos aquíferos Guarani e Yrenda-Toba-Tarijeño.

De acordo com Mello (1997), Brasil e Argentina são os eixos geopolíticos na bacia do Prata, enquanto os outros países oscilam de forma pendular, especialmente Bolívia e Paraguai, que dependem da bacia como única via natural de acesso ao oceano. No entanto, o Paraguai tem posição estratégica como amortizador dos países platinos e as águas da bacia do Prata passam por toda extensão de seu território; por isso, este país é apontado como “região-pivô”, o “prisioneiro geopolítico” e a “área de soldadura”. Já a Bolívia está localizada

no centro do continente sul-americano, o que lhe possibilita uma posição estratégica também. Travassos (1935) transpôs o conceito geopolítico *heartland* de Haldolf Mackinder para a América do Sul, e apontou que esse ponto estaria na Bolívia, especificamente no triângulo estratégico econômico que corresponde à área entre os municípios de Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba e Sulcre. A Bolívia encontra-se posicionado como um divisor de águas das bacias Amazônica e Platina e apresenta os três vetores de paisagens sul-americanas: o andino, o amazônico e o platino. Travassos (1935) defende que a Bolívia é um dos casos de instabilidade geográfica na América do Sul devido suas condições geográficas supracitadas e por ter perdido território e o acesso ao Pacífico na Guerra do Pacífico, conquistado pelo Chile. Apesar de não ter saída para os oceanos Atlântico e Pacífico, o país exerce força de atração, por isso as propostas estratégicas defendem a necessidade de investimentos de infraestrutura de transportes em seu território, para que haja conexão estrutural e escoamento de suas riquezas minerais.

No que tange às intenções do Brasil em meio ao histórico cenário de rivalidades com a Argentina na bacia do Prata, Carneiro Filho (2014, p. 64) apresenta as intenções de Travassos:

A projeção geopolítica do Brasil perante a América do Sul, ao entender de Travassos, só seria possível por meio da hegemonização. Para tanto, seria necessário neutralizar a prevalência natural da Bacia do Prata e a subsequente hegemonia argentina sobre os três estados-tampões: Uruguai, Paraguai e Bolívia. Este último considerado de suma importância por nele se encontrar o *heartland* sul-americano. Dentre as estratégias aludidas por Travassos estava a integração das vias rodoviárias com as vias aquáticas navegáveis e a construção de uma rede ferroviária que pudesse carrear produtos dos estados-tampões para os portos brasileiros como Santos, Paranaguá, São Francisco do Sul, Porto Alegre e Rio Grande.

Diversas disputas por fronteiras e por independência de Estados ocorreram na bacia do Prata, assuntos que serão apresentados na próxima parte deste trabalho. Todavia, convém mencionar que na década de 1970, com a ascensão do Brasil como potência industrial e o retrocesso da Argentina à condição agropastoril, as relações de forças e o equilíbrio de poder mudaram na bacia. A política pendular bifrontal dos outros três países platinos foi afetada a ponto de propiciar um alinhamento com a política regional do Brasil. Para sustentar tal política de liderança, o Brasil investiu em relações bilaterais com os vizinhos platinos e sua geoestratégia voltou-se para a neutralização da Argentina e a satelitização de Bolívia, Paraguai e Uruguai (MELLO, 1997).

Na contemporaneidade, a bacia do Prata voltou a ser considerada estratégica pelos seguintes motivos: 1) é a segunda maior bacia hidrográfica do

continente sul-americano; 2) historicamente, foi palco de conflitos para controle e acesso às suas águas; 3) desde a colonização, sofreu com intenso processo de ocupação populacional, que na atualidade resultou em cerca de 100 milhões de pessoas vivendo sobre essa região; 4) suas águas são utilizadas para abastecer atividades agrícolas e industriais, produção de energia hidrelétrica, consumo doméstico e navegação dos países ribeirinhos; 5) os rios platinos compõe o bioma do pantanal, também conhecido como chaco, uma das maiores áreas inundáveis do mundo, que constitui-se em um complexo de ecossistemas sensível ao regime das cheias da bacia hidrográfica; 6) a bacia e seus subsistemas são afetados pelas ações antrópicas, que geram sérios problemas socioambientais e podem comprometer essa fonte de reserva de recursos hidrológicos e biológicos para as gerações atuais e futuras; e 7) os processos de regionalismo na América do Sul, que consideram as relações comerciais na áreas mais povoada e com sistemas produtivos, e a demanda por infraestrutura de energia, transportes e comunicações devem considerar a bacia do Prata como território estratégico para consolidar a conexão espacial entre os países.

Outro aspecto estratégico para os países localizados na nessa bacia pode ser analisado a partir dos argumentos de Costa (2009) a respeito de um conjunto de iniciativas e articulações existentes na América do Sul, que está possibilitando elevá-la à posição de região geopolítica graças à institucionalização de políticas transnacionais, princípios e macro-objetivos comuns reconhecidos pelo sistema internacional. Os arranjos intitulados como Mercado Comum do Sul (Mercosul) e União de Nações Sul-americanas (Unasul), guardadas as devidas particularidades, complementaridades e intercaladas fases de evolução e estagnação, possibilitam a constituição e consolidação de um sistema regional-transnacional de governança.

Breve histórico da formação das fronteiras na bacia do Prata a partir dos tratados

Os tratados internacionais para delimitação e demarcação dos limites dos territórios foram relevantes para constituir os países localizados na bacia do Prata. Esses instrumentos jurídicos e políticos institucionais justificaram ações de segurança e defesa em prol dos interesses nacionais, notadamente nas faixas de fronteiras que são áreas estratégicas.

Diversos Tratados foram acordados entre Espanha e Portugal a partir do século XV para definir suas áreas de colonização na América. O Tratado de Tordesilhas (1494) é considerado o primeiro capítulo da diplomacia para definir as áreas que poderiam ser ocupadas e exploradas pelas metrópoles europeias no continente americano. No entanto inúmeras dissidências aconteceram desde

então, que podem ser constatadas pelos conflitos que ocorreram entre as coroas portuguesa e espanhola no que tange as conquistas dos territórios e consolidação de suas fronteiras nas colônias sul-americanas (MELLO; MELLO, 1980).

A necessidade por minérios com valor econômico para o mercado internacional naquela época, serviu de incentivo para que os bandeirantes exercessem os movimentos de interiorização e expansão das fronteiras para além dos limites demarcados por Tordesilhas. Nesse contexto, outros tratados foram estabelecidos, como o Tratado de Utrecht, de 1713, considerado o primeiro tratado sobre limites no Período Colonial e que garantia aos portugueses o domínio da Amazônia e a colônia do Sacramento,¹ cujo controle foi mantido até 1750, mas trocado pelo território de Sete Povos da Missão,² que pertencia ao domínio espanhol (BANDEIRA, 1998).

O Tratado de Madri (1750) visava negociar aquilo que não se concretizara em Tordesilhas devido à incursão dos bandeirantes. Nesse novo acordo, a estratégia do diplomata Alexandre de Gusmão para a negociação foi a de adotar os acidentes geográficos como limites naturais, a partir da adoção do princípio do *uti possidetis*. Esse princípio do Direito Internacional referenda que se o Estado ocupa de fato um território, então têm o poder sobre este. Esse preceito norteou a política de limites do Brasil, sustentou as posses territoriais no período da monarquia e, mais tarde, foi utilizado por Barão do Rio Branco (CERVO; BUENO, 2010). Com o Tratado de Madri, legalizou-se a posse de Rio Grande do Sul, Mato Grosso, parte da Amazônia e áreas a oeste de Tordesilhas.

A definição das novas fronteiras brasileiras, arquitetadas com base no princípio *uti possidetis*, gerou descontentamentos e desconfianças entre os signatários, que consideraram o Tratado de Madri inexecutável e inválido. Por consequência, um novo acordo foi celebrado, o Tratado de El Pardo, de 1761, que causou a anulação de todos os acordos firmados entre portugueses e espanhóis, culminando no retorno dos territórios às respectivas Coroas (BANDEIRA, 1998).

O retorno de territórios às Coroas e a suscitação de divergências resultaram nas discussões do Tratado de Santo Ildefonso, de 1777, entre Portugal e Espanha, a respeito dos limites de seus territórios. Esse tratado definiu novas fronteiras na América do Sul e reafirmou as disposições existentes no Tratado de Madrid e o princípio *uti possidetis*. Portugal manteve os territórios ao norte e a oeste, porém perdeu Sacramento.

1 Território português constituído no século XVII na margem oriental da bacia do Prata, visando firmar a posição portuguesa na região com o controle da navegação e, consequentemente, do comércio, em oposição a Buenos Aires.

2 Nome dado ao conjunto de aldeamentos indígenas na região de Rio Grande do São Pedro, atual estado do Rio Grande do Sul, fundado por jesuítas espanhóis.

Os tratados evidenciaram que portugueses e espanhóis no Vice-Reino do Prata se viram diversas vezes em contradições para manter a influência nos rios platinos. Isso se deu em razão da importância geoestratégica da região, seja com seu estuário – que dá acesso ao oceano Atlântico, facilitando o escoamento de produtos e a navegação dos rios –, seja pelo desvio de contrabando de prata do Alto Peru,³ que se direcionava a Buenos Aires, e pela circulação no interior dos Estados (DORATIOTO, 2012).

Segundo Bandeira (1998), o mercantilismo constituiu-se como principal força propulsora para a conquista dos territórios por luso-brasileiros e espanhóis naquele período. Entretanto, além das questões de limites entre as Coroas ibéricas para divisão e jurisdição dos territórios na América do Sul, também deve-se considerar os conflitos envolvendo os grupos sociais na região, em decorrência dos processos de formação de novos Estados.

Breve histórico dos conflitos por fronteiras na bacia do Prata

Os conflitos em torno das fronteiras na bacia do Prata envolveram o Brasil e os países do Vice-Reino do Rio da Prata (Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai), em decorrência da não aceitação da divisão dos territórios e pelos principais rios platinos terem sido utilizados como fronteiras, e não como meios de comunicação com o interior do território sul-americano (MALAGRIDA, 1946 apud CARNEIRO FILHO, 2014).

Os portugueses, nos séculos XVII e XVIII, adotaram uma forte política expansionista, visando ao estabelecimento de novos limites e à tentativa de retomada da colônia do Sacramento na margem oriental da bacia do Prata. No ano de 1811, Dom João objetivava recuperar tal domínio, que havia perdido para o controle espanhol pelo Tratado de Badajoz,⁴ de 1801 (DORATIOTO, 2012).

O Brasil obteve sua independência em 1822, mas manteve o sistema monárquico e buscou inserção e reconhecimento no sistema internacional. Enquanto isso, as Províncias Unidas do Rio da Prata, antigo Vice-Reino do Rio da Prata, tornaram-se independentes em 1816, rompendo com a dominação espanhola e o regime monárquico (DORATIOTO, 2008). Após o conflito entre luso-brasileiros e a derrota do caudilho uruguaio José Urquiza em 1816 – este que pretendia criar uma república federal –, o Reino Unido de Portugal, Algarves e Brasil incorporou a Banda Oriental, que passou a se chamar

3 Atual região da Bolívia. Antes o país fazia parte do Vice-Reino do Rio da Prata e se tornou independente em 1825.

4 O Tratado de Badajoz estabeleceu condições de paz na península Ibérica após a Guerra das Laranjas, provocada pela França que era governada por Napoleão Bonaparte.

província da Cisplatina,⁵ em 1821. Com a independência do Brasil em 1822, houve divisões na região, que culminaram com sua posse real ao território em 1824, anexada e defendida por Dom Pedro I como parte do Império do Brasil, em oposição aos habitantes que ali viviam, de maioria espanhola (DORATIOTO, 2012).

As Províncias Unidas do Rio da Prata, sob comando de Buenos Aires, não concordavam com a decisão brasileira de anexar a Cisplatina e reivindicavam o território, iniciando um conflito. A Guerra da Cisplatina teve duração de três anos (1825-1828) e gerou desgastes para as partes conflitantes que, apesar de não ter havido uma vitória militar definitiva, receberam a mediação da Grã-Bretanha, prejudicada em relação ao comércio na região. Ademais, o Brasil, sendo o único país sob regime monárquico nas Américas, encontrava-se em xeque. A desaprovação das ocupações brasileiras e de Buenos Aires na Cisplatina culminou na independência do país, que se tornou a República Oriental do Uruguai (DORATIOTO, 2012).

Após a Guerra da Cisplatina, aumentaram as tensões entre os dois partidos vigentes nas Províncias Unidas do Rio da Prata: os unitários e os federalistas. Os unitários defendiam os interesses das elites nos portos, a busca pelo monopólio da navegação e a formação de um Estado centralizado em Buenos Aires. Os federalistas defendiam a descentralização do governo, a livre navegação dos rios platinos e o compartilhamento das rendas alfandegárias com maior liberdade política e econômica em relação a Buenos Aires.

Ambos os partidos passavam por intensas disputas, que foram apaziguadas após a assinatura do Pacto Federal e a ascensão do unitário Juan Manuel de Rosas, concretizada em 1835, com a formação da Confederação Argentina. Durante seu governo, Rosas tentou levar a diante seu projeto expansionista na bacia do Prata, com a anexação de territórios perdidos pela Argentina, como o Alto Peru, a Banda Oriental e o Paraguai, além de restringir a navegação do estuário do Prata (DORATIOTO, 2014). As aspirações de Rosas conflitavam, obviamente, com os interesses geoestratégicos brasileiros na região, que não apoiariam a mudança das fronteiras na bacia do Prata, ainda mais pela importância do escoamento de produtos – como o charque, que era utilizado na alimentação dos escravos africanos.

Nesse contexto, o Uruguai passava por uma guerra civil entre Blanco, partido ligado aos interesses dos pecuaristas uruguaios, e Colorado, ligado aos interesses comerciais da elite burguesa uruguiaia. Além disso, a situação se agravou com a sublevação de Rivera, primeiro presidente do Uruguai, contra Oribe, seu sucessor – este último apoiado por Rosas, da Confederação Argentina.

5 Atual região do Uruguai.

A conjuntura regional era considerada frágil em virtude da Revolução Farroupilha, que estava ocorrendo no Império Brasileiro, e da declaração de independência da República Rio-Grandense em 1838 (DORATIOTO, 2014). Não era de interesse do Império a criação de uma província republicana, muito menos sua independência. Após o conflito, que durou dez anos (1835-1845), o território em litígio voltou a fazer parte do Império com a assinatura da Paz de Poncho Verde, porém com algumas exigências da província, pois o Império Brasileiro precisava do apoio militar do Rio Grande do Sul diante das tensões no Prata (PESAVENTO, 1985). O governo brasileiro reconhecia Rosas como inimigo do Império, tendo em vista que a intervenção argentina no Uruguai e o não reconhecimento do Estado do Paraguai significavam, para o Brasil, uma incorporação dos dois países pela Confederação Argentina (DORATIOTO, 2014). Considerando os aspectos geopolíticos, o Império reconheceu a independência do Paraguai e do Uruguai, bem como a livre navegação nos rios da bacia do Prata, com base no princípio do *uti possidetis*, descrito no Tratado de Madri (DORATIOTO, 2008). Ademais, não lhe interessava uma Argentina com instabilidades, a fim de não colocar em risco o equilíbrio regional e a navegabilidade dos rios platinos.

A situação no Uruguai era de grande interesse para o governo conservador brasileiro que, entre outras coisas, não havia estabelecido por definitivo os limites estatais. Em meio à Guerra Civil do Uruguai (1839-1851), a Confederação Argentina também estava passando por disputas domésticas. Justo José de Urquiza, governador da província de Entre Ríos, rompeu com o Rosas (Confederação Argentina) e se tornou aliado do Império Brasileiro, com o qual assinou uma aliança para derrotar Oribe, que assumira o governo no Uruguai. Em seguida, Oribe decidiu por se render e Rosas declarou guerra ao Brasil, o que levou a uma aliança entre o governo brasileiro, o Uruguai e as províncias de Entre Ríos e Corrientes para derrotarem o ditador argentino (DORATIOTO, 2008). Em fevereiro de 1852, na Batalha de Monte Caseros, Rosas foi derrotado e os *blancos* no Uruguai também.

O Brasil mostrava-se também apreensivo em relação à possível fragmentação de Buenos Aires e da Confederação Argentina, em virtude de sua força econômica e estratégica, que poderia ameaçar a navegação dos rios platinos. O país mostrava-se neutro para assegurar suas conquistas na bacia do Prata e conseguir a definição de fronteiras com a Confederação Argentina e o Paraguai, segundo o princípio do *uti possidetis*.

A situação política na Argentina tomou novos caminhos após a Batalha de Pavón, em 1861. O enfrentamento se deu entre o Exército da Confederação, comandado por Urquiza, e o Exército de Buenos Aires, comandado por Bartolomeu Mitre. Em 1862, após o conflito armado, definiu-se pela reorganização política e criou-se a República da Argentina.

As forças políticas de Argentina e Brasil se viam em pé de igualdade em termos ideológicos, uma vez que ambos os partidos vigentes eram a favor do liberalismo. Nesse período, o governo brasileiro sofria forte pressão de latifúndios gaúchos na fronteira com o Uruguai, devido a possíveis ameaças a seus interesses.

O Uruguai sofrera mais uma vez com a guerra civil, decorrente da rebelião iniciada pelo *colorado* Venancio Flores, apoiado por Buenos Aires, para derrubar o governo *blanco* do presidente uruguaio Bernardo Berro. Este, por sua vez, mantinha relações com a oposição federalista argentina e estabelecia contatos com Francisco Solano López, presidente do Paraguai naquele período (DORATIOTO, 2014).

Os governos da Argentina e do Brasil eram a favor da vitória de Venancio Flores na presidência do Uruguai. Atendendo às exigências dos fazendeiros gaúchos na fronteira e buscando por um equilíbrio de influência com *colorados* em relação a Buenos Aires, o governo brasileiro decidiu por intervir no Uruguai a favor desse partido.

Em outubro de 1864, tropas brasileiras invadiram o país e, em contrapartida, tropas do Paraguai decidiram invadir o estado de Mato Grosso – para surpresa do Império Brasileiro – e, em seguida, a província de Corrientes, na Argentina. O objetivo de Solano López era trazer a rendição do Império Brasileiro e ocupar suas fronteiras, contando com apoio do partido *Blanco* do Uruguai e dos federalistas da Argentina. Esses foram os estopins para a guerra contra o Paraguai (DORATIOTO, 2008).

Em meio ao conflito que evoluía na região do Prata, no dia 1º maio de 1865 foi estabelecido o Tratado da Tríplice Aliança entre Argentina, Brasil e Uruguai, uma aliança militar para fazer frente à Solano López, tirá-lo do poder no Paraguai, restabelecer a paz na região e reordenar as fronteiras paraguaias entre os países envolvidos. Após diversos combates, as tropas aliadas conseguiram derrotar as forças paraguaias e o próprio Solano López na Batalha de Cerro Corá, em março de 1870. A guerra, que durou de 1864 a 1870, ocasionou massiva mobilização de recursos humanos e financeiros; entretanto, contribuiu para a consolidação da centralização argentina e o fortalecimento das instituições uruguaias. O Paraguai, por sua vez, perdeu territórios em litígio para a Argentina e o Brasil.

Após a Guerra do Paraguai, no final do século XIX os países na bacia do Prata passaram por uma série de transformações políticas, econômicas e sociais e por questões envolvendo os limites na América do Sul. O Uruguai sofreu impactos menores após a guerra em relação ao Brasil e à Argentina, e nas décadas seguintes conseguiu se beneficiar com a inserção na divisão internacional do trabalho a partir do fornecimento de carnes e cereais. Ademais, sua situação política interna se encontrava em equilíbrio e o país buscou pôr fim

à dependência financeira, com o aumento dos investimentos britânicos em sua economia (DORATIOTO, 2014).

A Argentina, embora também tenha sofrido com perdas e questões políticas internas, conseguiu se beneficiar economicamente com a guerra em virtude do abastecimento das tropas brasileiras com seus produtos, como carne e cereal. Nas últimas décadas do século XIX, o país experimentou intenso crescimento econômico, caracterizado por uma grande abertura para o exterior, principalmente com a Grã-Bretanha.

No Brasil, a crise do Segundo Reinado – com o início do movimento republicano; as divergências dentro do governo, no exército e com a Igreja; e a abolição da escravidão – resultou no fim da monarquia e na proclamação da República em 1889 (FAUSTO, 1995).

Em relação às fronteiras na região platina, Argentina e Brasil tiveram ainda que lidar com a Questão de Palmas, de 1890 a 1895, na qual os argentinos reivindicavam a parte oeste do Paraná e Santa Catarina, visando estabelecer suas fronteiras pelos rios Chapecó e Chopim. Ambos os Estados decidiram resolver o litígio de fronteira por meio arbitrário, sob mediação do presidente norte-americano Cleveland, que foi totalmente favorável à posição brasileira graças aos esforços de José Maria Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco (DORATIOTO, 2014).

A Bolívia, antes conhecida como Alto Peru e parte do Vice-Reino do Rio da Prata, se tornou independente em 1825. Nos anos de 1879 a 1884, o país enfrentou a Guerra do Pacífico, perdendo território para o Chile, e ficou sem saída para o mar e sem os recursos que advinham do comércio litorâneo. Em 1903, a Bolívia enfrentou tensões na fronteira brasileira pelo território do Acre, resultando na anexação deste estado pelo Brasil e na elaboração do Tratado de Petrópolis, sob liderança do Barão do Rio Branco. Também passou pelo Conflito do Chaco com o Paraguai, entre 1928 e 1935 (DORATIOTO, 2014).

O Paraguai, por sua vez, enfrentou dificuldades para reerguer sua economia após a guerra, que provocou forte atraso econômico e social em comparação com seus vizinhos sul-americanos. Suas relações com o Brasil até o século XX se deram por um diálogo morno e relações diplomáticas rotineiras, com pouquíssimas relações comerciais. Essas condições perduraram até a década de 1940, quando as relações entre os dois países partiram de um sentido pragmático do Brasil, na presidência de Getúlio Vargas, e do lado do Paraguai com a presidência de Higinio Morínigo (SILVA, 2000).

Do final do século XIX ao início do século XX, a situação política na região da bacia do Prata encontrou-se em meio a lutas políticas internas nos países da região. Apesar da Guerra do Chaco em 1935, as disputas territoriais na América do Sul não eram assuntos que justificassem os investimentos nos países, e sim a busca de excedentes econômicos e o desenvolvimento econômico interno. Com

isso, as guerras e as disputas por fronteiras seriam um empecilho para o acúmulo de capital dos países platinos e para o desenvolvimento nacional (DORATIOTO, 2012).

Breve histórico da cooperação na bacia do Prata e os desafios na contemporaneidade

Apesar das tensões e desentendimentos que ocorreram ao longo dos séculos passados, os países platinos reuniram-se, em 1967, para planejar um estudo conjunto sobre a bacia e levantar seu potencial de utilização. Para isso, criaram o Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC).

O CIC preparou o texto base que deu origem ao Tratado da Bacia do Prata, assinado pelos países proponentes em 1969, marcando o início da institucionalização da cooperação. Desde então, é o órgão permanente encarregado de promoção, coordenação e acompanhamento das ações multinacionais para o desenvolvimento integrado da bacia do Prata, destinado a acompanhar a execução das decisões aprovadas pelos ministros das Relações Exteriores e promover assistência técnica e financeira aos países platinos, com o apoio de organizações internacionais, como Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (Pnuma) e Organização dos Estados Americanos (OEA).

O Tratado da Bacia do Prata foi assinado em Brasília, em 23 de abril de 1969, e passou a vigorar em 14 de agosto de 1970, constituído como instrumento jurídico criado conjuntamente por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai para institucionalizar a exploração integrada, racional e harmônica do sistema hidrográfico, que se expande pela região centro-meridional do continente sul-americano.

Villela (1984, p. 155) expõe que os redatores do tratado buscaram estabelecer um sistema da bacia do Prata de integração física, e não econômica, e não almejavam criar uma organização internacional, pois os Estados-partes não queriam delegar suas soberanias ou transferir seu poder de decisão referente aos usos múltiplos das águas platinas.

Também foi criado o Fundo de Financiamento para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata)⁶ em 1974, com início de suas atividades em 1977, que tinha o objetivo de administrar os financiamentos de projetos voltados para o desenvolvimento dos países platinos e integração física da bacia do Prata. Em 1989, durante a XIX Reunião de Ministros das Relações Exteriores da Bacia do

6 Para mais informações sobre o fundo, ver <<http://www.fonplata.org/>>. Acesso em: 16 maio 2018.

Rio da Prata, foi incorporado o Programa da Hidrovia Paraguai-Paraná ao sistema do Tratado do Rio da Prata, quando criaram o Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná⁷ (CIH), com objetivo de melhorar as condições de navegabilidade nos rios Paraguai e Paraná, visando a redução dos custos de transporte e minimização de riscos nas vias navegáveis.

As relações sul-americanas nesse período obtiveram maior entrelaçamento, sobretudo em virtude da assinatura de tratados que desejavam a integração entre os países a partir da criação de usinas hidrelétricas binacionais na bacia do Prata – entre elas, Itaipu e Yacyretá. A primeira começou a ser construída em 1975, após uma série de negociações entre Brasil e Paraguai, marcando uma nova fase na diplomacia entre os dois países; já a segunda, começou a ser construída em 1983, com a parceria de Argentina e Paraguai.

De acordo com Villar (2015), a cooperação na bacia do Prata é a mais desenvolvida na América do Sul. Tal afirmação pode ser constatada em decorrência da existência de diversos tratados bi e multilaterais – em torno de 27 – e da criação de instituições cooperativas regionais para o aproveitamento de recursos hídricos e desenvolvimento de projetos em conjunto.

Nos anos de 1980 e 1990, as políticas de integração regional na América do Sul se tornaram importantes vias para tentar diminuir as rivalidades e fortalecer a região diante das profundas transformações geopolíticas que estavam acontecendo pelo mundo.

A criação do Mercosul teve como antecedente a aproximação dos governos brasileiro e argentino, a partir do encontro dos presidentes José Sarney e Raul Alfonsín em Foz do Iguaçu, em 1985, quando estabeleceram uma declaração conjunta de novos rumos para o Cone Sul, visando ao crescimento conjunto para superar a crise latino-americana e fortalecer a democracia, que retornava aos regimes políticos dos países da região.

Seitenfus (1997) cita que nos cinco encontros presidenciais ocorridos entre julho de 1986 e novembro de 1988, foram estabelecidos 23 protocolos e 40 atas de intenções de cooperações bilaterais para as áreas nuclear, cultural, fronteiriça, aeronáutica, transportes terrestre e marítimo, expansão do comércio, indústria automobilística, comunicações, administração pública, abastecimento alimentar, criação de empresas binacionais, cooperação financeira e fundos de investimentos.

O Mercosul foi criado a partir da assinatura do Tratado de Assunção, em 1991, pelos países-fundadores – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai – e adquiriu personalidade jurídica a partir do Protocolo de Ouro Preto, em 1994. Essa integração pretendia aprofundar-se e passar, gradativamente, do nível

7 Para acessar a página do comitê, ver <<http://www.hidrovia.org/>>. Acesso em: 16 maio 2018.

mais superficial – de uma zona de livre comércio, com a eliminação de barreiras alfandegárias e não alfandegárias – para uma segunda fase, quando se estabeleceu uma política comercial externa unificada, com tarifas externas comuns (TEC), alcançando a condição de união aduaneira. O objetivo final é tornar-se um mercado comum regional, com a livre circulação de bens, capitais, pessoas, trabalho e conhecimento e com o estabelecimento de políticas macroeconômicas e setoriais comuns (SEITENFUS, 1997; MENEZES; PENNA FILHO, 2006). No momento, o Mercosul pode ser classificado com união aduaneira incompleta.

No entanto, o Mercosul não se restringiu a questões econômicas-comerciais e sua estrutura organizacional incorporou instâncias para tratar de temas sociais, fronteiriços, ambientais e técnicos que impactam as relações entre os Estados-membros na busca de seus objetivos. Ademais, acordo se tornou mecanismo importante para incorporação e discussão de pressões sociais internas dos países e dos novos problemas e desafios da globalização (MARIANO, 2007).

O incremento dessas trocas comerciais entre os países da América do Sul evidenciou outro desafio para eles: a falta de infraestrutura em setores importantes como energia, transporte e telecomunicações. Assim, os representantes dos países decidiram criar, em 2001, a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que se configurou como um projeto de integração física para estimular as relações econômicas, políticas e socioculturais.

A IIRSA estabeleceu dez eixos de integração e desenvolvimento (EID) (Andino, Andino do Sul, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Amazonas, Escudo Guianês, do Sul, Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia e Mercosul-Chile), com a finalidade de realizar grandes obras de infraestrutura, levando em consideração as individualidades pertinentes a cada região. As obras tiveram apoio técnico e financeiro de instituições financeiras multilaterais, como a Corporación Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fonplata.

No ano de 2009, a IIRSA foi incorporada pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) no âmbito da Unasul, assumindo seu lugar no órgão executivo na tentativa de acelerar ainda mais as obras de infraestrutura na região (INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA, 2011). Nesse contexto de integração da infraestrutura sul-americana, os países pertencentes ao Mercosul são compreendidos como eixo Mercosul-Chile e, segundo Souza (2015, p. 23), essa configuração regional retoma, de certo modo, as aspirações do Barão do Rio Branco em fortalecer as relações das três maiores economias do Cone Sul: Argentina, Brasil e Chile.

Por outro lado, esse panorama de promoção da integração regional e do desenvolvimento econômico e comercial sul-americano despertou em países

como a Bolívia o interesse em fazer parte efetiva do Mercosul. As relações Mercosul-Bolívia remontam à própria criação do bloco, quando de início o país se tornou membro associado e, no ano de 1992, assinou o Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná. Em dezembro de 1996, o governo boliviano assinou um acordo de complementação econômica (ACE) com os países-membros do Mercosul, visando a criação de uma área de livre comércio entre os países-partes em um prazo máximo de dez anos (BRASIL, 2017). Essa relação evoluiu de tal modo que o país pediu a adesão como membro permanente do bloco.

A Bolívia, enquanto espera se tornar membro efetivo do Mercosul, enxerga uma série de benefícios que podem ajudar a incrementar sua economia, que tem o gás natural como principal fonte de receitas, comercializado para os dois maiores países do bloco, Argentina e Brasil. No período de 2004 a 2014 a economia boliviana, sob governo de Evo Morales, cresceu a uma taxa anual média de 4,9% em virtude da elevação dos preços das *commodities* e graças à medidas governamentais para tentar reduzir a pobreza no país (THE WORLD BANK, 2018).

O Chile também se tornou um membro associado ao Mercosul em seus primeiros anos e assinou, em 1996, um Acordo de Complementação Econômica, visando ao estabelecimento de uma área de livre comércio e promoção de cooperação econômica, energética, científica e tecnológica entre os países partes. Embora não tenha aderido ao Mercosul para se tornar um membro permanente, o país possui forte relação econômica com o bloco.

Importante destacar que as relações entre Chile e Bolívia ao longo da história foram marcadas por diversas dissidências que remetem à Guerra do Pacífico no século XIX, na qual a Bolívia precisou renunciar à região de Antofagasta para o Chile, ficando sem saída para o oceano Pacífico. Por isso, dentre as atuais estratégias da Bolívia em tornar-se membro pleno do Mercosul, pode-se apontar a possibilidade de ampliação de sua participação no comércio intrabloco e com outros parceiros através deste, conseqüentemente, promoveria seu crescimento econômico e o acesso ao oceano Atlântico. Já o Chile, como membro associado do bloco, representa um amplo mercado, mas ainda dá preferência para as negociações bilaterais com países desenvolvidos, como os Estados Unidos.

O papel do Brasil nessa questão territorial envolvendo Bolívia e Chile pode ser considerado delicado. Brasil também intenciona ter acesso ao Pacífico para facilitar a logística dos produtos comercializados com a China; além da possibilidade de expansão das relações comerciais com a Ásia e Oceania. Embora o Brasil tenha o cuidado de não manifestar em público as petições bolivianas para acesso aos oceanos, o país veria com bons olhos uma saída marítima para seu vizinho de fronteira. Para atender a esses objetivos estratégicos, em 2017,

Bolívia e Brasil assinaram um memorando de entendimento para a criação de um corredor ferroviário bioceânico entre Brasil, Bolívia e Peru, visando a interligação do oceano Atlântico com o oceano Pacífico, com a construção da Ferrovia TransAmericana. Ademais, Brasil e Bolívia assinaram um acordo de cooperação para o combate ao crime organizado e a outros crimes comuns em zonas de fronteira, como o tráfico de drogas, armas e pessoas e a imigração ilegal.

No que tange aos desafios em relação a gestão de águas da bacia do Prata que transcendem as fronteiras políticas, pode-se mencionar que na escala internacional, apesar de haver tratados e acordos voltados para esse assunto, a governança é baixa porque há pouca efetividade em decorrência da não interação com as outras escalas e devido à pouca interação entre os países beneficiários para tratar da conservação e o uso racional dos recursos hídricos. Enquanto isso, na escala nacional, cada país instituiu suas normas relacionadas à gestão de águas, aplicando-as nas escalas locais, mas com poucos resultados efetivos de monitoramento. Todavia, é importante reconhecer que na escala transnacional, dado que parte significativa das águas da bacia do Prata estão nas faixas de fronteira, existem redes de atores públicos subnacionais e movimentos sociais transnacionais que são interessados no assunto. Sant'Anna e Villar (2014, p. 1104) mencionam que na bacia do Prata já existem interações entre as municipalidades nas regiões de fronteira, cujas iniciativas estão voltadas à resolução de problemas transfronteiriços. No entanto, os governos e as comunidades locais não possuem competência jurídica para firmar acordos internacionais; por isso, muitas vezes são firmados acordos informais, caracterizados como cooperação não institucionalizada.

Segundo Castro (2005), baseadas na “nova geografia política”, as escalas territoriais são importantes medidas por conferir visibilidade aos fenômenos, possibilitando dimensioná-los e mensurá-los, o que propicia consistência explicativa às múltiplas escalas das ações políticas – que se tornaram ainda mais complexas no contexto da globalização. Dessa forma, os problemas que acontecem nas faixas de fronteiras tocam diretamente na dinâmica da governança multiescalar, dado que as questões nas fronteiras transcendem o doméstico e tornam-se transnacionais; por isso, as soluções nas fronteiras da bacia do Prata precisam ser construídas por múltiplos atores, estatais e não estatais, que atuem nas escalas local, nacional e internacional.

Considerações finais

Entre os séculos XV e XIX as fronteiras na região da bacia do Prata foram estabelecidas a partir de ações expansionistas das metrópoles, tratados bilaterais e conflitos entre Estados recém-independentes. Os tratados evidenciaram que as partes envolvidas se encontraram diversas vezes em disputas com a tentativa

de manter a influência sob os rios platinos. Isso se deu em razão da importância geoestratégica da região para a circulação de pessoas e mercadorias e da saída para o oceano Atlântico. As negociações e assinaturas de tratados foram cruciais para a consolidação das fronteiras na América do Sul, que possibilitaram a atual configuração dos países que estão localizados e usufruem das águas da bacia do Prata.

A partir da segunda metade do século XX presencia-se a celebração de acordos de cooperação com temas específicos que objetivavam, sobretudo, apaziguar os antigos conflitos dos Estados platinos. Os processos de cooperação na região, seja pelo Tratado da Bacia do Prata ou pela criação do Mercosul, serviram como complementos para manterem próximos Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando diminuir as rivalidades, melhorar os desenvolvimentos sociais, comerciais e econômicos e uma nova inserção desses atores no sistema internacional. Todavia, os processos são lentos e ainda impera a perspectiva realista.

Nesse contexto, as faixas de fronteira são imprescindíveis para a integração regional, porque se apresentam como espaços de conexão entre territórios, pessoas e comércio e de execução da cooperação técnica destinada à geração de energia, gestão de recursos hídricos, promoção de segurança alimentar, agricultura etc. As fronteiras dos países platinos sempre representarão um tema sensível, tendo em vista os desafios enfrentados para governança de recursos naturais e controle dos fluxos. Portanto, a cooperação nas faixas de fronteira e uma maior articulação entre os países vizinhos são vitais para lidar com a gestão integrada e sustentável dos recursos naturais e a circulação de pessoas e mercadorias que impactam a soberania e as relações desses países.

Em relação à gestão de águas transfronteiriças, observa-se assimetrias entre os municípios nas faixas fronteiriças e nos países devido às legislações serem diferentes e nem sempre encontram similaridade e instituições equiparadas, ou seja, ainda não há políticas regionais para a gestão de bacias transfronteiriças. Todavia, destaca-se a existência de fóruns de interlocução, celebração de tratados, acordos de cooperação interestatais, convênios entre municípios de fronteiras e parcerias público-privadas, dentre outros instrumentos que, entretanto, ainda não são suficientes para efetivar a governança compartilhada das águas da bacia do Prata.

No que tange aos fluxos de ilícitos nas faixas de fronteira na bacia, um passo de governança multiescalar foi feito por iniciativa do governo brasileiro: o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras. Esse programa foi instituído no Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016 (BRASIL, 2016), e reforçou a importância de ações destinadas a prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transnacionais e ambientais na faixa de fronteira. Para tanto, contará com a atuação integrada dos órgãos de segurança pública, das Forças

Armadas, da Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e da Receita Federal, além de outras agências federais, estaduais e municipais. Resta saber se, de fato, esse programa sairá do papel, será compatível com outros relacionados às fronteiras – como o Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (Sisfron) – e se transformará em um programa permanente e efetivo, que venha a integrar-se com ações desse porte em países vizinhos.

Referências bibliográficas

BANDEIRA, L. A. V. M. *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai, da colonização à Guerra da Tríplice Aliança*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

BRASIL. Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil. Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 nov. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2rOoccr>>. Acesso em: 16 maio 2018.

_____. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. *ACE 36 – Mercosul/Bolívia*. Brasília, 4 maio 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2IFGGXp>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

CARNEIRO FILHO, C. P. A geopolítica do Prata e a construção da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014. Rio de Janeiro. *Anais...* Porto Alegre: Letra1; Rio de Janeiro: Rebrageo, 2014. p. 59-70.

CASTRO, I. E. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CERVO, A.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. 3. ed. Brasília: Editora da UnB, 2010.

COSTA, W. M. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Revista Confins*, São Paulo, n. 7, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2k3pRYp>>. Acesso em: 16 maio 2018.

DORATIOTO, F. O Império do Brasil e a Argentina (1822-1889). *Textos de História*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 217-274, 2008.

_____. *A formação dos Estados nacionais no Cone Sul: a América do Sul e a integração regional*. Brasília: Funag, 2012 p. 19-41.

_____. *O Brasil no rio da Prata (1822-1944)*. Brasília: Funag, 2014.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Edusp, 1995.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA. *Agenda de projetos prioritários de integração (API)*, 2011. Buenos Aires: IIRSA, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2GfFOn0>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

MACHADO, L. Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade. *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano V, nº 8, pp. 7-23, jan./jun., 2000.

MACHADO, L. O. Limites, fronteiras, redes. In: STROHAECKER, T. M. et al (Orgs.) *Fronteiras e espaço global*. Porto Alegre: AGB, 1998, p. 41-49.

MARIANO, K. P. Globalização, integração e o Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.

MELLO, A.; MELLO, N. *O Brasil e a bacia do Prata*. São Paulo: Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, 1980.

MELLO, L. I. A. *A geopolítica do Brasil e a bacia do Prata*. Manaus: Edua, 1997.

MENEZES, A. M.; PENNA FILHO, P. *Integração regional: os blocos econômicos nas relações internacionais*. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

MOODIE, A. E. Fronteiras e limites. In: _____. *Geografia e política*. Tradução Christiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1965. p. 82-114.

PESAVENTO, S. J. A Revolução Farroupilha. *Boletim Gaúcho de Geografia*, Porto Alegre, n. 13, p. 101-101, ago. 1985. Disponível em: <<https://bit.ly/2k3qMrT>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

RAFFESTIN, C. As quadrículas do poder. In: _____. *Por uma geografia do poder*. Tradução Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993. p. 164-185.

SANT'ANNA, F. M.; VILLAR, P. C. A governança dos recursos hídricos nas áreas de fronteira: integração e ordenamento territorial. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y AMBIENTALES, 6., 2014, São Paulo. *Anais...* São Paulo: USP, 2014. p. 1091-1131

SEITENFUS, R. A. S. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SILVA, A. C. Da Guerra da Tríplíce Aliança ao Mercosul: as relações entre Brasil e Paraguai. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): o desafio geoestratégico*. São Paulo: Nupri, 2000.

SOUZA, V. H. P. Integração Territorial no Mercosul: o caso da IIRSA/Cosiplan. *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, v. 27, n. 1, p. 21-35, jan.-abr. 2015.

THE WORLD BANK. *The World Bank in Bolivia*. Washington, 26 fev. 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/1s8MPul>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

TRAVASSOS, M. *Projeção continental do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1935.

VILLAR, P. C. O papel do Comitê Intergovernamental Coordenador da Bacia do Prata (CIC) na cooperação internacional das águas transfronteiriças. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 5., 2015, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Abri, 2015. p. 1-12.

VILLELA, A. M. O Tratado da Bacia do Prata. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, n. 81, p. 147-176, jan.-mar. 1984. Suplemento. Disponível em: <<https://bit.ly/2wPVdek>>. Acesso em: 16 maio 2018.

Geografia política e meio ambiente na América do Sul

Zenaida Luisa Lauda Rodriguez

Paulo Inacio Junior

Henrique de Freitas Chimenes Gil

Isabela Battistello Espíndola

Maria Luisa Telarolli de Almeida Leite

Wagner Costa Ribeiro

Resumo: Este capítulo apresenta uma síntese de trabalhos recentes e em andamento que abordam diferentes aspectos das questões socioambientais na América do Sul do ponto de vista da Geografia Política. O objetivo é expor temas como o uso do princípio da precaução em conflitos pelo uso da água na mineração, tensões pelo uso da água transfronteiriça, tanto superficial quanto subterrânea, com destaque para o caso entre Brasil e Paraguai em função da Itaipu Binacional, bem como uma análise da relação entre o Mercosul e o aquífero Guarani. Além disso, revisita dois autores clássicos da geopolítica no Brasil: Mario Travassos e Golbery do Couto e Silva e discute como o Direito Humano à água está presente na UNASUL.

Palavras-chave: Águas transfronteiriças; Conflitos socioambientais; Justiça ambiental; Hidro-hegemonia; Geopolítica da América do Sul.

Introdução

Desde a década de 1990, encontram-se estudos no Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo que envolvem a temática da ligação entre geografia política e meio ambiente em uma perspectiva que procura demonstrar a relação entre território, sociedade e natureza. Inaugurada com a tese de doutorado *A ordem ambiental internacional*, de 1999 – depois publicada em livro por Ribeiro, em 2001 –, essa linha de trabalho atraiu vários alunos, que discutiram temas como a Convenção da Basileia sobre Resíduos (caso de Ziglio, em 2005), a implementação da Convenção da Biodiversidade no Brasil e na

Bolívia (analisada por Comegna em 2006 e por Lerner em 2008), as implicações das mudanças climáticas no Brasil e no mundo (objeto de estudo de Souza em 2007, de Gamba em 2011 e 2015, de Moreira em 2015 e de Boechat em 2017), os territórios do risco (estudados por Ramirez em 2008), a constituição de redes socioambientais internacionais (foco da pesquisa de Ziglio em 2012) e as relações entre água e poder (estudadas por Sinval Santos em 2006, por Ribeiro em 2008, por Villar em 2008, 2012 e 2015, por Conicelli em 2009, por Sant'Anna em 2009 e 2013, por Rodrigues Junior em 2010, por Lomba em 2012, por Cinthia Santos em 2015 e por Silveira em 2016), entre outros.

Os trabalhos sobre o tema começaram antes da criação do Laboratório de Geografia Política (Geopo). Essa gama de temas consolidou o grupo de pesquisa Geografia Política e Meio Ambiente, registrado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) desde o começo da década de 2000. Além disso, muitos alunos foram reconhecidos com distinções em eventos internacionais, por associações científicas e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoa de Nível Superior (Capes), como melhores teses, dissertações e trabalhos apresentados. Diante desse quadro, optou-se por trazer visão geral de pesquisas em curso que discutam a América do Sul. Espera-se registrar o passado e o presente das abordagens que envolvem a geografia política e o meio ambiente no Geopo. O leitor encontrará uma reflexão sobre os conflitos socioambientais que envolvem o uso dos recursos hídricos; uma interpretação sobre o conflito que o uso da água transfronteiriça desencadeou na bacia do Prata, em especial no caso da Itaipu Binacional; uma revisita às ideias de dois clássicos do pensamento geopolítico brasileiro – Mário Travassos e Golbery do Couto e Silva –; uma análise do direito humano à água e sua aplicação na União de Nações Sul-Americanas (Unasul); e uma análise das relações entre poder e água subterrânea envolvendo o aquífero Guarani.

O princípio da precaução em conflitos socioambientais por recursos hídricos e mineração

A relação entre sociedade e território tem sido fonte de pesquisa em diversas áreas do conhecimento. A forma como as sociedades se apropriam do espaço por meio das estruturas do poder, expressas no controle do território (BECKER, 2012) e sua forma de organização, constituem base de análises não apenas para geografia política, mas para outras disciplinas que estudam relações e processos do desenvolvimento social. A relação sociedade-natureza tem se destacado nas últimas décadas, principalmente após os primeiros relatórios e conferências sobre desenvolvimento humano e meio ambiente nos anos 1970, que advertem sobre os impactos das atividades humanas na Terra. Desde então, muitas pesquisas buscaram alternativas à crescente crise ambiental.

Diferentemente da maioria dos conflitos socioambientais que disputam os recursos da mineração, nos últimos anos têm surgido casos cujas ações de resistência e luta das comunidades foram pautadas na preocupação com os possíveis riscos que a atividade causaria sobre seus territórios. As comunidades resistiram aos empreendimentos antes do início de suas atividades, ainda que os empreendedores tenham obtido licenciamento ou autorização ambiental outorgadas por órgãos governamentais. Elas usaram diversas estratégias, como a judicialização do conflito com a invocação, entre outros argumentos, do princípio da precaução de possíveis e irreversíveis danos da mineração sobre seus territórios, que colocariam em risco recursos hídricos, ecossistemas e seu modo de vida. Sob esses argumentos, conseguiram a suspensão temporária dos empreendimentos mineradores, como ocorreu com o projeto de mineração de fosfato em Anitápolis, em Santa Catarina, cujo empreendimento foi suspenso por liminar favorável perante a Justiça Federal de Florianópolis em 2009¹ e confirmado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 21 de junho de 2016.² O projeto de mineração de ouro Conga em Cajamarca, Peru, cujo empreendimento deu origem à admissão de demanda constitucional de amparo perante o Primeiro Juizado Especializado Civil em Cajamarca³, em outubro de 2015, ainda não tem decisão final.

Para a análise desses casos foi necessária uma abordagem interdisciplinar. Beck (2005) e Giddens (1999) são a base para a análise sobre os riscos e o princípio da precaução, pois apontam para a necessária modernização reflexiva diante dos novos riscos gerados pelo uso de conhecimento técnico e científico. Essas visões ajudam a entender a complexidade do estudo do risco e sua relação com a água na mineração.

A complexidade dessa questão nos conduziu ao estudo das teorias que abordam a análise do risco. A ciência pós-normal, com o uso da metodologia da “comunidade estendida de pares” (FUNTOWICZ; RAVETZ, 2000), sustenta a análise das questões profundas relacionadas aos riscos ambientais. Wynne (1992) também contribui com uma perspectiva crítica sobre os compromissos e acordos sociais que cimentam as bases da ciência moderna. Para ele, o discurso da objetividade racional da ciência invisibiliza e nega contextos sociais, culturais e políticos que perpassam os acordos sociais que servem de base para o desenvolvimento da ciência moderna (WYNNE, 1992). A problemática ambiental contemporânea gera a necessidade de novos paradigmas que permitam enfrentar reflexivamente os novos problemas da sociedade de risco (BECK, 2005). Surge nesse contexto o princípio da precaução, cujas polêmica

1 Cf. Santa Catarina (2009).

2 Cf. Brasil (2016).

3 Cf. Perú (2015).

e dificuldade de aplicação nos advertem sobre complexidade que envolve sua análise, em particular, ao discutir riscos num contexto de conflitos que envolvem coletividades. Tais aspectos são abordados com apoio de trabalhos de Hermitte (2005) e Stirling (2007), que apontam o conteúdo político desse princípio.

Teorias da ecologia política, em particular a de Martínez-Alier (2007), nos ajudam a analisar e entender os problemas relacionados à distribuição de benefícios e prejuízos resultantes da apropriação dos recursos naturais. Essas teorias também permitem entender a distribuição dos riscos por esta se tratar, em grande parte, de uma disputa política sobre o seu gerenciamento. Finalmente, para a análise comparativa dos casos anteriormente mencionados e sob a base da complexidade dos riscos ambientais, são abordados o tema da ambientalização dos conflitos sociais (ACSELRAD, 2010) e o surgimento do movimento pela justiça ambiental (SCHLOSBERG, 2009). Esse conjunto de teorias indica o que deve ser considerado no âmbito do gerenciamento dos riscos na perspectiva da justiça ambiental.

Com essa análise interdisciplinar, oferece-se arcabouço teórico sobre conflitos socioambientais, focando num elemento ainda pouco explorado e controverso como são os riscos em contexto de coletividades em conflito. Ele também permite apontar problemas no tratamento do princípio de precaução e propor mudanças que contribuam para estabelecer a justiça ambiental.

O uso compartilhado das águas transfronteiriças: cooperação e conflito sobre a Itaipu Binacional

Brasil e Paraguai compartilham o uso das águas transfronteiriças para produção de energia elétrica. Trata-se, nesse tópico, de indicar os interesses brasileiros na negociação ocorrida nos anos de 2008 e 2009 e a condução das relações diante dos pleitos paraguaios ao longo da década de 2000, momento no qual a política externa brasileira atuou para consolidar a integração regional com a liderança deste país. O sistema internacional reconhece o direito dos Estados de decidir e executar individualmente e soberanamente atividades no âmbito doméstico e a igualdade entre Estados soberanos quando aborda assuntos exteriores. Porém, essa interpretação não pode ser usada para o uso da água transfronteiriça.

Segundo Caubet (1991), o projeto de aproveitamento da água do rio Paraná gerou grande disputa no direito internacional fluvial. Uma visão fracionaria os trechos de acordo com as fronteiras internacionais para garantir a indivisibilidade da soberania. Outra visão, mais complexa, internacionalizaria toda a bacia transfronteiriça entre os Estados que a compõem, objetivando decisões compartilhadas. Esses foram os aspectos gerais da disputa entre Brasil

e Argentina em torno da Itaipu Binacional, em termos jurídicos. A tese brasileira, que defende o fracionamento da soberania sobre os rios, prevaleceu sobre a da Argentina, que visava a consulta prévia, na qual as alterações na vazão natural do rio deveriam ser consentidas entre os Estados da bacia devido aos possíveis impactos para os territórios além das fronteiras (CAUBET, 1991; PINTO, 2009). Itaipu inovou ao propor soberania compartilhada sobre os recursos hídricos fronteiriços para geração de energia (prevista no Tratado de Itaipu, de 1973), mas também a divisão em partes iguais da produção energética, dos *royalties* e dos custos de construção e operação.

O território e seu uso são, no entanto, mais complexos que a conceituação empregada pelo Direito. Para Milton Santos (1996), o uso prescinde da materialização no espaço de processos entendidos como relações sociais mediadas pelas técnicas. Os processos de negociação política ganham corpo no espaço (RIBEIRO, 2001 e RIBEIRO, 2010) e a abrangência de seus usos resulta das relações de poder. No decorrer da História, as mudanças nos arranjos de poder e das técnicas influem sobre o território e as materializações nele, sobre os processos sociais. Assim, é possível categorizar o poder em dois grandes campos inter-relacionados: o da conjuntura dos processos e o materializado, tradicionalmente denominado “poder nacional”. Desse modo, a análise de relações de poder nas negociações deve levar em consideração a periodização, o que se efetiva no território e naquilo que não se materializa (LUKES, 2005).

A Itaipu Binacional foi criada no contexto da Guerra Fria, que foi alterado para a busca da integração regional. A criação da Itaipu não obedeceu a critérios de mercado, mas geopolíticos, especificamente na escala regional, pois tinha o objetivo de consolidar a presença brasileira na bacia do Prata com o estabelecimento de interdependência com o Paraguai, em detrimento da Argentina. Na escala interna, visou promover o poder nacional (MIYAMOTO, 1985) por meio da oferta de energia elétrica. Ao Paraguai, a binacional forneceria fonte de receitas e abastecimento elétrico superior às necessidades de consumo interno.

A decisão de compartilhar o uso das águas transfronteiriças contribuiu para o entrelaçamento das relações entre os dois países ribeirinhos, reconhecendo o compartilhamento de soberanias. Porém, o nível de interdependência impõe desafios políticos a partir do grau desigual de dependência, resultado da operação do projeto. Com bases nesses pressupostos, se assentaram as argumentações dos dois sócios nos pleitos pela renegociação de termos do tratado. O lado brasileiro preconizou a estabilidade jurídica e política do acordo e o lado paraguaio, vantagens econômicas imediatas. O Quadro 1 lista os principais pleitos.

Quadro 1: Principais temas de renegociações sobre o Tratado de Itaipu

Medida	Data	Efetivado	Teor
Compra de mais de 50% da energia pela Eletrobrás	1974	Sim	Econômico
Aumento no preço da tarifa recebida pelo Paraguai	1986, 2005 e 2009	Sim	Econômico
Distribuição dos cargos de diretoria executiva	1988 e 2009	Não	Político
Renegociação da dívida paraguaia	1997, 2006 e 2009	Não	Econômico
Priorização do Paraguai no uso da energia excedida	2002	Sim	Econômico
Venda da energia a terceiros	2009	Não	Econômico

Fonte: BRASIL, 1973, 1986, 2005, 2007, 2009; ITAIPU BINACIONAL, 2008, 2009. Elaboração própria

O tratado prevê divisão igual na compra da energia, mas, para viabilizar financiamento externo, o Brasil estendeu sua participação. Os sócios entraram em acordo sobre o aumento da tarifa; em contrapartida, os cargos de diretoria técnica executiva e diretoria financeira executiva ficariam para brasileiros. Embora tenha havido mudanças no regime da dívida, o objetivo principal paraguaio foi a diminuição do montante a ser pago por meio de redefinições nas taxas de juros repassadas à Eletrobras.

Pelo lado brasileiro, as críticas às negociações partiram de empresas privadas do setor elétrico, das indústrias eletro-intensivas e da oposição política aos governos que as conduziram (ALMEIDA, 2015). Apesar de alguns dos pleitos principais não serem atendidos, as melhorias de importantes condições foram obtidas pelos paraguaios. Isso indica que em usos compartilhados dos recursos hídricos é necessário rever o papel do poder, visto que a política da força tornaria inviável o uso das águas (ELLIOTT, 1998; RIBEIRO, 2008a). Trata-se do uso da hidro-hegemonia, que utiliza revisões aplicadas às relações internacionais do conceito gramsciano e enfatiza o caráter político em contraposição ao economicismo da noção de imperialismo (MENGA, 2016). Portanto, os resultados das negociações da Itaipu Binacional devem ser examinados por meio do papel Estado e das relações de poder conjunturais no período.

Pensamento geopolítico brasileiro: Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva e a bacia do Prata

O pensamento geopolítico brasileiro, vinculado às Forças Armadas, teve preocupação recorrente com a inserção do Brasil na bacia do Prata. Os dois nomes mais importantes dessa “escola”, Mário Travassos e Golbery do Couto e Silva, forneceram subsídios para que o Brasil superasse a Argentina enquanto país preponderante na América do Sul.

Mário Travassos (1935), em sua principal obra, *Projeção continental do Brasil*, faz uma análise da América do Sul por meio da oposição que envolve o oceano Atlântico e o oceano Pacífico e da existente entre a bacia Amazônica e a bacia Platina. A Bolívia, dentro de sua concepção, seria o centro geográfico do continente, pois ela carregaria os antagonismos existentes nessa porção de terra. Travassos (1935) elenca o “triângulo estratégico boliviano” – formado por Sucre, Santa Cruz de la Sierra e Cochabamba – como a área na qual as tensões encontradas no continente se exacerbariam. Quem controlasse essa porção do território boliviano, controlaria a América do Sul. Dessa maneira, a posição do porto de Buenos Aires, aliada à sua rede de transportes, fazia com que a Argentina preponderasse.

Para o autor, a resolução da oposição Atlântico × Pacífico por meio da drenagem das riquezas da vertente ocidental, representada pelo oceano Pacífico para a vertente Oriental da América do Sul, na qual se localizam os portos brasileiros, poderia mudar esse quadro. Por outro lado, a solução da contraposição entre a bacia Amazônica e bacia do Prata tem como pressuposto o controle do *heartland* boliviano. Por último, mas não menos importante, temos a neutralização da bacia do Prata por meio da construção de rodovias latitudinais que possibilitariam a ligação dos países mediterrâneos com o oceano Atlântico.

Golbery do Couto e Silva (1967) estende o conceito de “triângulo estratégico boliviano” por meio de uma compartimentação geopolítica de sua autoria. A “área de soldadura”, formada pelos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além de Paraguai e Bolívia, representa uma influência direta do pensamento de Mário Travassos. Ela possui máxima instabilidade e teria como função ligar as porções platina e amazônica do continente. Para Mello:

O condomínio exercido pelo Brasil [...] ligava umbilicalmente estes dois países a interesses geopolíticos brasileiros numa região que constituía o “divisor de águas” das bacias amazônica e platina e onde estava localizado o triângulo estratégico boliviano. Assim, esse condomínio tripartite sobre uma área vital do continente sul-americano como que conferia ao Brasil o direito de uma hegemonia sobre os condôminos menores que, como países mediterrâneos, eram dependentes do sistema fluvial platino em suas concepções com o exterior. A pretensão brasileira [...] colidiria [...]

com os interesses da Argentina, país que controlava a embocadura do Prata. (MELLO, 1997, p. 126)

A construção da usina hidrelétrica de Itaipu na “zona de máxima de tensão do continente sul-americano”, na concepção de Golbery do Couto e Silva (1967, p. 58), representa a afirmação das ideias dos dois autores. O arcabouço de tratados assinados por Brasil, Argentina e Paraguai, ao longo dos anos 1960 e 1970, representou a passagem da preponderância argentina para a brasileira após 1979, quando houve a assinatura do Acordo Tripartite.

Após o litígio fronteiro ocorrido nos anos 1960, decorrente da imprecisão do Tratado de Limites empreendido após a Guerra da Tríplice Aliança, Brasil e Paraguai chegaram a uma resolução para seus conflitos a partir de um empreendimento binacional. O objetivo da assinatura da Ata das Cataratas (1966) era resolver o problema fronteiro entre esses dois países e aproveitar os recursos hídricos da bacia do Prata. A assinatura do Tratado de Itaipu (1973) entre Brasil e Paraguai resulta em uma piora considerável nas relações entre Brasil e Argentina. Após várias trocas de acusações entre Argentina, Brasil e Paraguai, eles chegam a um acordo, em 1979, sobre a utilização dos recursos hídricos da bacia do Prata. O Acordo Tripartite logrou êxito, pois estabeleceu uma cota para a usina hidrelétrica de Itaipu e para a usina hidrelétrica de Corpus, empreendimento binacional entre Argentina e Paraguai. Além disso, contribuiu para maior estabilidade na bacia do Prata, que foi fundamental para estabelecer o Mercado Comum do Sul (Mercosul) (SILVA, R. A. A., 2006).

Portanto, o Tratado de Itaipu representou a diminuição da influência argentina e o fim de sua tradicional política externa “pendular” do Paraguai, ora pendendo ao Brasil, ora à Argentina. O Acordo Tripartite afirmou as aspirações de Travassos (1935) e Golbery do Couto e Silva (1967), com o predomínio do Brasil na América do Sul.

Os desafios para o direito humano à água na União de Nações Sul-Americanas (Unasul)

Uma das grandes transformações que a sociedade contemporânea passou nos últimos setenta anos foi o florescimento e desenvolvimento dos direitos humanos fundamentais, ou seja, dos direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de gênero, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição. Essas mudanças foram impulsionadas pela defesa da vida do ser humano, também como resultado das atrocidades e traumas causados pelas duas guerras mundiais e da Guerra Fria (MELO, 2014). Esses grandes acontecimentos motivaram a comunidade internacional a evitar que elas voltassem a ocorrer.

Um novo passo no cenário dos direitos humanos foi dado com o reconhecimento explícito, por parte das Nações Unidas, de que o acesso à água era um direito fundamental do ser humano. Caberia ao Estado fornecê-la com qualidade e em quantidade suficiente para todos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2010; VILLAR; RIBEIRO, 2012). Porém, a água é motivo de celebrações e de disputas pela sua posse. Também é um recurso escasso e mal distribuído no planeta. Portanto, além de essencial e indispensável, ela é um recurso natural estratégico para os países.

Além de ressaltar essa indispensabilidade para os seres humanos, o reconhecimento do direito humano à água também mostrou que a noção de que esse recurso não possui limites era algo equivocada. Elevar a água ao patamar dos direitos humanos fundamentais infere, primeiramente, que o acesso a esse recurso natural possui validade supranacional, transcendendo as barreiras e os limites de um país. Em adição, coloca que a água deve ser constitucionalizada e ter *status* de norma central no ordenamento jurídico de cada Estado, que deve promover esse direito a todos aqueles submetidos à sua ordem constitucional.

Atenção especial deve ser dada aos países que possuem grande quantidade desse recurso natural. Nesse aspecto, as nações da América do Sul se destacam, com cerca de 30% do total de recursos hídricos renováveis no mundo (COMISSÃO INTERNACIONAL PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE, 2013). Nota-se que, mesmo com essa grande quantidade, os países da América do Sul não são isentos de problemas e conflitos em torno de água.

Na América do Sul, somente a Bolívia, o Equador e o Uruguai reconhecem, de modo explícito, o direito humano à água em suas respectivas Constituições. Os demais países não o fazem, de modo que a proteção desse direito nas normas constitucionais só pode ser aferida indiretamente. Ou seja, para chegar ao direito humano à água utilizam-se outros direitos, como o direito à vida, o direito à saúde e o direito ao meio ambiente sadio.

Essa disparidade é identificada como verdadeiro desafio e um obstáculo para a plena realização do direito humano à água na América do Sul, sobretudo pelo fato de que o não reconhecimento expresso desse direito em um país é uma lacuna para sua proteção. A presença desse direito na constituição de um país desempenha um papel essencial na implementação e defesa desse direito humano à nível nacional. Segundo a resolução 36/45 do Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017) ao incorporar o direito humano à água em seus ordenamentos jurídicos nacionais, os Estados passam a ter a obrigação de adotar medidas legislativas para alcançar progressivamente a plena realização desse direito. Isso inclui estabelecer normas e princípios que o sustentem, como novos modelos de gestão participativa da água e punições para quem violar esse direito humano fundamental.

Ressalta-se, nesse aspecto, que a incorporação do direito humano à água na América do Sul ainda está em processo de construção e não se verificou, até o presente momento, um modelo comum de gestão e domínio do direito humano à água. Essa característica não é exclusiva da América do Sul, já que, de acordo com a resolução 36/45 do Conselho de Direitos Humanos da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2017), não existe um modelo regulatório universal. No entanto, em especial na América do Sul – onde muitos países compartilham rios –, a ausência de tal modelo comum, seja de gestão, legislação ou de direito humano à água, dissocia a água exatamente dessa característica transfronteiriça que ela possui, possibilitando que Estados adotem política e medidas que possam vir a prejudicar povos que partilham do mesmo recurso hídrico.

O aquífero guarani no Mercosul: uma possível gestão compartilhada?

O Sistema Aquífero Guarani (SAG) está entre as maiores reservas de água doce subterrâneas do mundo. Com aproximadamente de 1,2 milhões de km², cerca de 70% dele se encontra no Brasil, ou seja, 840.000 km². Trata-se de uma reserva transfronteiriça de grandes proporções, que envolve ainda a Argentina, o Paraguai e o Uruguai. Aquíferos transfronteiriços são de difícil detecção, o que demanda alto investimento em projetos de pesquisa para esse recurso. O SAG já era foco de estudo da comunidade epistêmica dos seus países detentores desde a década de 1990 (VILLAR, 2016).



Mapa Aquífero Guarani (Fonte: BRANCO, 2014)

O Projeto de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Sistema do Aquífero Guarani (PSAG) teve apoio do Banco Mundial, do Global Environmental Facility (GEF) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) para alcançar a gestão integrada e o uso sustentável do recurso hídrico. Ele teve início em 2003 e deveria acabar em 2007, mas foi prolongado até 2009.

O PSAG contou com a participação de técnicos, acadêmicos e setores governamentais ligados ao tema, além de representantes diplomáticos dos quatro países (VILLAR; RIBEIRO, 2011). Desde esse período as negociações acerca de um projeto de Acordo para o aquífero Guarani já vinham se

configurando (SANTOS, C. L. S., 2015). Como o Mercosul abrigou o Grupo Ad Hoc de Alto Nível do Aquífero Guarani, naturalmente ele foi colocado como possível instância para a formulação de um acordo.

O Mercosul, já em seu texto fundacional, propõe o meio ambiente como elemento integracionista (TRATADO..., 1991). O bloco também conta com instâncias específicas para o debate de questões ambientais: o Subgrupo de Trabalho 6 (SGT-6), a Reunião de Ministros para Meio Ambiente (RMMA) e, no âmbito do Parlamento do Mercosul (Parlasul), a Comissão de Desenvolvimento Regional Sustentável, Ordenamento do Território, Habitação, Saúde, Meio Ambiente e Turismo.

O bloco estabeleceu o Grupo Ad Hoc de Alto Nível Aquífero Guarani (2004) com o objetivo de iniciar as negociações e análises para buscar a convergência de interesses entre os Estados, tendo como base o Direito Internacional público, pensando na construção de um sistema de cooperação comum aos seus membros e um melhor uso desse recurso. Na XXVIII Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum (2005) foram apresentados trabalhos com os avanços das pesquisas sobre o aquífero realizadas pelo grupo, que foi finalizado no mesmo ano. O Parlasul, entre 2007 e 2009, debateu e buscou formular projetos para servirem de base para esse marco, mas nenhum deles foi levado adiante.

Criado de modo independente ao Mercosul, o Acordo do Aquífero Guarani (2010) foi ratificado por Argentina e Uruguai (2012), mas ainda aguarda ratificação brasileira e paraguaia para que possa entrar em vigor. O Paraguai rejeitou o acordo em 2012, em retaliação à sua suspensão do Mercosul naquele período, e no Brasil aguarda-se a ratificação do Executivo. O documento foi o primeiro acordo internacional a se pautar na resolução 63/124 da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre o Direito Internacional de Aquíferos Transfronteiriços (2008), primeiro instrumento específico para o manejo desse recurso em âmbito internacional.⁴

Para pensar em uma gestão compartilhada para o aquífero Guarani no Mercosul (RIBEIRO, 2008b), é necessária a ratificação do ato internacional por todos os seus signatários. De acordo com Cinthia Leone Silva dos Santos (2015), a soberania foi um dos entraves para a negociação do Acordo do Aquífero Guarani, especialmente no Brasil.

No Mercosul, predominam pautas que relacionam o meio ambiente aos ganhos de comércio e adequações ambientais a acordos com outros blocos e países. Também não houve harmonização das leis ambientais entre os membros. As

4 Essa resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas estava sendo elaborada desde a Convenção sobre o Direito Relativo à Utilização dos Cursos de Água Internacionais para Fins Diversos dos de Navegação, de 1997, ocasião na qual percebeu-se a inexistência de instrumentos que auxiliassem os países a lidar com a matéria.

legislações nacionais, em especial a argentina e a brasileira, são demasiadamente descentralizadas, enquanto a do Paraguai é bastante centralizada.

O Parlasul trata de forma mais consistente sobre meio ambiente, tema presente em 70% das pautas das discussões em 2010 (NUBIATO, 2010). Da mesma forma, os recursos hídricos têm sido pauta constante das reuniões.

Segundo Noschang (2012), o Acordo do Aquífero Guaraní parte do regional para o internacional, mas não estabelece políticas para se tornar efetivo, além de seguir linhas gerais de gestão sem focar nas particularidades geográficas de cada Estado parte. O acordo não contempla diretrizes para as áreas de carga e descarga, ponto fundamental (NOSCHANG, 2012; VILLAR; RIBEIRO, 2011). Por fim, ele faz referência ao Tratado da Bacia do Prata para solução de controvérsias e formação de uma comissão para tratar de temas que exijam consenso entre as partes, tal qual já preconiza o Mercosul.

A postura brasileira de salvaguardar sua soberania diante do Acordo Aquífero Guaraní tem seu viés explicativo na ordem ambiental internacional, na qual a soberania e o conseqüente interesse nacional estão em constante tensão com a necessidade de arranjos cooperativos para o meio ambiente, que ultrapassa fronteiras, ao mesmo tempo em que é símbolo estratégico dos países (RIBEIRO, 2001). Além disso, o PSAG não focou na gestão internacional compartilhada para a reserva, mas sim em uma gestão descentralizada, baseada em legislações nacionais descoordenadas, o que dificulta o entendimento comum para gestão e governança.

Em síntese

Uma linha de pesquisa resulta de um esforço coletivo. Os trabalhos pretéritos e atuais procuram abordar as relações entre a sociedade e os recursos naturais em distintas escalas, como a internacional, mas também a regional e a local. A geografia política empresta uma série de conceitos e teorias para um diálogo necessariamente interdisciplinar, na busca de alternativas mais inclusivas para o desigual uso dos recursos naturais presente em nossos dias. Os resultados alcançados mostram que é possível desvendar conflitos socioambientais por meio de categorias como poder, soberania e território. Isso permite encontrar as hegemonias e contradições da ordem ambiental internacional e suas aplicações em diferentes contextos na América do Sul.

Referências bibliográficas

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

ALMEIDA, G. *Renegociação do Tratado de Itaipu entre Lugo e Lula*. 2015. 386 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

BECK, U. *Risk society: towards a new modernity*. Tradução Mark Ritter. Londres: Sage, 2005.

BECKER, B. A geografia e o resgate da geopolítica. *Espaço Aberto*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 117-123, 2012.

BOECHAT, L. P. *Risco, desastre e mudanças climáticas: o mecanismo internacional de Varsóvia*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BRANCO, P. M. *Aquífero Guarani*. Serviço Geológico do Brasil, 18 de agosto de 2014. Disponível em: <<http://www.cprm.gov.br/publique/Redes-Institucionais/Rede-de-Bibliotecas---Rede-Ametista/Canal-Escola/Aquifero-Guarani-2617.html>>. Acesso em: 10 dez. de 2017.

BRASIL. Lei nº 5.899, de 5 de julho de 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5899.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.

_____. Nota Reversal nº 3 de 1986. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/24208>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

_____. Nota Reversal s.n. de 2005. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/10754>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

_____. Memorando de Entendimento entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Paraguai Sobre Aspectos Técnicos e Financeiros Relacionados a Itaipu Binacional, 2007. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/9880>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

_____. Declaração Conjunta dos Senhores Presidentes da República Federativa do Brasil e da República do Paraguai: construindo uma nova etapa na relação bilateral, 2009. Disponível em: <<https://aplicacao.itamaraty.gov.br/ApiConcordia/Documento/download/9837>>. Acesso em: 27 mai. 2018.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Andamento do processo n. 2011/0019070-7 – Recurso especial – 21/06/2016 do STJ. *JusBrasil*, [S. l.], jun. 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2rTnxqg>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

CAUBET, C. *As grandes manobras de Itaipu*. São Paulo: Acadêmica, 1991.

COMEGNA, M. A. A. *Convenção sobre biodiversidade e as comunidades locais na Bolívia*. 2006. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

COMISSÃO INTERNACIONAL PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. *Recursos naturais na União das Nações Sul-Americanas (UNASUL): situação e tendências para uma agenda de desenvolvimento regional*. Santiago: Nações Unidas, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/2Kvo5uo>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

CONICELLI, B. P. *Gestão das águas subterrâneas transfronteiriças: o caso da aquífero Guarani*. 2009. 170 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

ELLIOTT, L. *Global politics of the environment*. New York: NYU Press, 1998.

FUNTOWICZ, S.; RAVETZ, J. *La ciencia posnormal: ciencia con la gente*. Barcelona: Icaria, 2000.

GAMBA, C. *Avaliação da vulnerabilidade socioambiental dos distritos do município de São Paulo ao processo de escorregamento*. 2011. 204 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

_____. *O Brasil na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas: período 2009-2014*. 2015. 348 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GIDDENS, A. Risk and responsibility. *The Modern Law Review*, London, v. 62, n. 1, p. 1-10, 1999.

HERMITTE, M.-A. Os fundamentos jurídicos da sociedade do risco: uma análise de U. Beck. In: VARELLA, M. et al. (Coords.). *Governo dos riscos*. Brasília: Unitar, 2005.

ITAIPU BINACIONAL. Itaipu: cenário atual e novas perspectivas, 2008.

_____. Inserção da Itaipu na Inegração Energética Regional, 2009.

LERNER, L. C. *Políticas públicas de implementação da Convenção da Diversidade Biológica no Brasil: o caso do Baixo Juruá*. 2008. 215 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

LOMBA, C. C. *Segurança hídrica na região metropolitana de São Paulo (RMSP)*. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

LUKES, S. *Power: a radical view*. Hampshire: Palgrave, 2005.

MARTÍNEZ-ALIER, J. *O ecologismo dos pobres*. São Paulo: Contexto, 2007.

MELLO, L. I. A. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1997.

MELO, J. S. As fontes formais do direito internacional do meio ambiente e a necessidade de novas fórmulas jurídicas para a proteção ambiental. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, v. XVII, n. 131, dez. 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2k4V7WQ>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

MENGA, F. Reconceptualizing hegemony. *Water Policy*, Reading, v. 18, v. 2, p. 401-418, 2016.

MIYAMOTO, S. *A geopolítica e o Brasil potência*. Campinas: Editora Unicamp, 1985.

MOREIRA, H. M. *A formação da nova geografia política das mudanças climáticas: o papel dos Estados Unidos e China*. 2015. 312 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

NOSCHANG, P. G. Gestão de águas subterrâneas e o aquífero Guarani. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí, v. 7, n. 1, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2IO9uNi>>. Acesso em: 31 out. 2017.

NUBIATO, M. Meio ambiente compõe 70% da pauta no Parlasul. *Câmara dos Deputados*, 8 jun. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2IQXMBq>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Direito a água potável e saneamento básico é juridicamente vinculativo, afirma Conselho de Direitos Humanos da ONU. *ONUBR*, 4 out. 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/2IoqgDn>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução A/HRC/36/45 – Relatório do Relator Especial sobre o direito humano à água potável segura e ao esgotamento sanitário. Conselho de Direitos Humanos, 11-29 set. 2017 Disponível em: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwih5sWRkKfbAhVFEZAKHT7VCgMQFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ohchr.org%2FDocuments%2FIssues%2FWater%2FA-HRC-36-45_PT.docx&usq=AOvVaw35jJyZ7ifgTv3Kipnm8YzK>. Acesso em: 27 mai. 2018.

PERÚ. Poder Judicial del Perú. *Auto admisorio*: resolución número cuarenta y seis. Cajamarca: Corte Superior de Justicia de Cajamarca, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/2rUiQN1>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

PINTO, G. *Itaipu: integração em concreto ou pedra no caminho?*. Barueri: Manole, 2009.

RAMIREZ, J. Z. *Áreas contaminadas e os riscos socioambientais em São Paulo*. 2008. 174 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. São Paulo: Contexto, 2001.

_____. *Geografia política da água*. São Paulo: Annablume, 2008a.

_____. Aquífero Guarani: gestão compartilhada e soberania. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 227-238, dez. 2008b.

_____. Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 69-80, 2010.

RODRIGUES JUNIOR, G. *Geografia política e os recursos hídricos compartilhados: o caso israelo-palestino*. 2010. 243 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras em Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANT'ANNA, F. M. *Cooperação internacional e gestão transfronteiriça da água na Amazônia*. 2009. 197 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. *Governança multi-escalar dos recursos hídricos transfronteiriços na Amazônia*. 2013. 307 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

SANTA CATARINA (Estado). Justiça Federal do Estado de Santa Catarina. Florianópolis: liminar impede instalação de fábrica de Fosfato em Anitápolis. *JusBrasil*, [S. l.], set. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/2LaM4Qo>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

SANTOS, C. L. S. *Aquífero Guarani: a atuação do Brasil na negociação do Acordo*. 2015. 193 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, S. N. *Águas transfronteiriças superficiais: o caso da bacia do rio Danúbio*. 2006. 176 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SCHLOSBERG, D. *Defining environmental justice*. New York: Oxford University Press, 2009.

SILVA, G. C. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

SILVA, R. A. A. *Brasil – Paraguai: marcos da política pragmática na reaproximação bilateral, 1954-1973*. 2006. 141 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SILVEIRA, M. P. *Conflito diplomático entre Brasil e Paraguai em 2008-2009: contestação da hidro-hegemonia brasileira*. 2016. 201 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SOUZA, G. D. *A aplicação do mecanismo de desenvolvimento limpo no Brasil: o caso da Novagerar*. 2007. 173 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

STIRLING, A. Risk, precaution and science: towards a more constructive policy debate – Talking point on the precautionary principle. *EMBO Reports*, Heidelberg, v. 8, n. 4, p. 309-315, 2007.

TRATADO de Assunção. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Assunção, 26 mar. 1991. Disponível em: <<https://bit.ly/2rQZSxt>>. Acesso em: 17 maio 2018.

TRAVASSOS, M. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1935.

VILLAR, P. C. *Gestão das áreas de recarga do aquífero Guarani: o caso do município de Ribeirão Preto-SP*. 2008. 184 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

_____. *A busca pela governança dos aquíferos transfronteiriços e o caso do aquífero Guarani*. 2012. 259 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

_____. *Aquíferos transfronteiriços: governança das águas e o aquífero Guarani*. Curitiba: Juruá, 2015.

_____. International cooperation on transboundary aquifers in South America and the Guarani aquifer case. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 59, n. 1, p. 1-20, 2016.

VILLAR, P. C.; RIBEIRO, W. C. The agreement on the Guarani aquifer: a new paradigm for transboundary groundwater management? *Water International*, Madison, v. 36, n. 5, p. 646-660, 2011.

VILLAR, P. C.; RIBEIRO, W. C. A percepção do direito humano à água na ordem internacional. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 11, p. 358-380, 2012.

WYNNE, B. Uncertainty and environmental learning. Reconceiving science and policy in the preventive paradigm. *Global Environmental Change*, Amsterdam, v. 2, n. 2, p. 111-127, 1992.

ZIGLIO, L. *A Convenção de Basileia e o destino dos resíduos industriais no Brasil*. 2005. 140 f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

_____. *Redes socioambientais e a cooperação internacional: a rede Global Alliance for Recycling and Sustainable Development*. 2012. 174 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

Sobre os autores

Aline Oliveira Silva

Bacharelado e licenciatura em Geografia (2012 e 2013, respectivamente) pela Universidade de São Paulo (USP), mestre em Geografia Humana pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP (2017).

Contato: aline.oliveira.silva@usp.br

André Roberto Martin

Graduação em Geografia pela USP (1977), mestrado e doutorado em Geografia (Geografia Humana) pela mesma universidade (1984 e 1993, respectivamente). Livre docente em Geografia Política (professor associado) da USP, desde 2007. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Regional e Política. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana (2007-2009) e chefe do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – FFLCH-USP (2010-2014). Diretor do Laboratório de Geografia Política da USP – Geopo (2016-2019). Coordenador da estante da Geografia da editora Hucitec (2016). Tem livros e textos publicados sobre geografia política e regional, enfocando os temas do regionalismo, do federalismo, das fronteiras e da geopolítica global.

Contato: andremartin@usp.br

Bianca de Oliveira Jesus

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Anhembi Morumbi. Áreas de interesse: fronteiras e soberania na Bacia do Prata; história da política exterior do Brasil; teorias de Relações Internacionais; estudos de conflito e cooperação na América do Sul; integração regional.

Contato: oliveira.bianca.16@outlook.com

Caio Zarino Jorge Alves

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo e vinculado ao Laboratório de Geografia Política e

Planejamento Territorial e Ambiental (LABOPLAN), pesquisa a relação do território com as finanças a partir da topologia dos bancos de investimento e investidores institucionais. Por meio do Programa CAPES/CAPG-BA, realizou estágio de pesquisa na Universidade de Buenos Aires entre os meses de setembro e dezembro de 2018.

Contato: caio.zarino.alves@usp.br

Daniel Bruno Vasconcelos

Licenciado em Geografia (2009) pela Universidade Estadual Paulista, *campus* de Ourinhos (Unesp-Ourinhos). Defendeu sua dissertação de mestrado (2015) pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH-USP. Em 2016 ingressou no curso de Doutorado em Geografia pela mesma instituição. Atualmente é membro pesquisador do Laboratório de Geografia Política da Universidade de São Paulo (Geopo-USP), tendo como tema principal de sua pesquisa a Geografia das Drogas.

Contato: danielvasconcelos@yahoo.com.br

Diogo Marcelo Delben Ferreira de Lima

Doutorando em Geografia Humana pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH-USP. Mestre em Geografia e em Direito Agroambiental, professor Assistente na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), *campus* Cuiabá. Integrante do Grupo de Pesquisas em Geografia Agrária e Conservação da Biodiversidade (Geca-UFMT).

Contato: diogomdelben@gmail.com

Ginneth Pulido Gómez

Graduada em Geografia pela Universidade Nacional da Colômbia e em Engenharia Ambiental e Sanitária pela Universidade de La Salle em Bogotá, Colômbia. Mestra em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo (IEE-USP) com bolsa CNPq do Programa de Convênio Estudantes Estrangeiros de Pós-Graduação (PEC-PG) e doutoranda em Geografia Humana pela FFLCH-USP. Possui experiência de trabalho em gestão de áreas protegidas marítimo-costeiras, em geografia da saúde e em políticas públicas. Membro do grupo de pesquisa de Geografia Política e Meio Ambiente da rede WATERLAT/GOBACIT. Sua pesquisa e produção científica envolve temas de geografia política, geopolítica, recursos naturais e fronteiras, com ênfase para conflito armado na Colômbia, gênero e direitos humanos.

Contato: gpgomez@usp.br

Henrique de Freitas Chimenes Gil

Bacharel em Geografia pela USP (2017). Foi bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e atualmente é pesquisador do grupo de pesquisa Geografia Política e Meio ambiente do Laboratório de Geografia Política do Departamento de Geografia da FFLCH-USP e do CNPq. Principais áreas de atuação: geopolítica, geografia política e pensamento geopolítico brasileiro.

Contato: henrique.gil@usp.br

Hervé Théry

Possui graduação em História (1972) e em Geografia (1973) pela Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, mestrado (1973) e doutorado em Geografia (1976) pela mesma Universidade e *Habilitation à diriger des recherches* (livre-docência), pela Université Paris Nanterre (1994). É pesquisador emérito do *Centre National de la Recherche Scientifique*, professor na pós-graduação da USP. Coordenador editorial da revista *Confins* (<http://journals.openedition.org/confins/>). Tem experiência em geografia regional, atuando principalmente nos seguintes temas: geografia do Brasil, geografia política, cartografia temática, modelização gráfica. Contato: hthery@aol.com

Igor Venceslau

Graduado em Geografia pela Universidade Estadual de Santa Cruz, Ilhéus-BA (2011), e especialista em ensino de Geografia pela mesma instituição em 2014. Concluiu o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP em 2017 e atualmente cursa o doutorado em Geografia Humana na mesma instituição. Possui interesse principal de pesquisa relacionado aos seguintes temas: uso do território, circulação, logística e informação.

Contato: igorvenceslau@usp.br

Isabela Battistello Espíndola

Bacharel em Relações Internacionais e Economia pela Faculdade de Campinas (Facamp). Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH-USP. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Novos Direitos (cadastrado no CNPq, certificado pela UFSCar e parte da Rede Estado & Constituição) e do Grupo de Pesquisa Geografia Política e Meio Ambiente (cadastrado no CNPq, certificado pela USP e parte da rede WATERLAT/GOBACIT). Principais áreas de atuação: águas transfronteiriças, intergração regional, Unasul e América Latina.

Contato: isaespindola@hotmail.com

Izan Reis de Araujo

Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Paulista (2011). Mestre em Geografia Humana pela USP (2017). Pesquisador do Laboratório de Geografia Política (Geopo-USP). Tem experiência na área de Geografia e Relações com ênfase em geografia regional e política, atuando principalmente nos temas de geopolítica e diplomacia, América Latina e meridionalismo.

Contato: izanaraujo@usp.br

Luciana Riça Mourão Borges

Licenciada e bacharel em Geografia pela Fundação Universidade Federal de Rondônia. Mestre e doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH-USP. Ênfase em geografia política e estudos sobre o ordenamento e a gestão do território.

Contato: lu.rmborges@gmail.com

Luciene Patrícia Canoa de Godoy

Doutoranda em Geografia Humana pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH-USP. Mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e Bacharel em Economia pela Unesp. É professora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário Belas Artes de São Paulo. Trabalhou por dez anos na Bovespa/CBLC.

Contato: godoy.luciene@hotmail.com

Maria Luísa Telarolli de Almeida Leite

Graduada em Relações Internacionais pela Facamp e mestranda em Relações Internacionais no Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP). É membro do grupo de pesquisa de Geopo da Geografia Humana da FFLCH-USP, da rede WATERLAT/GOBACIT e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo. Principais áreas de pesquisa: aquíferos transfronteiriços, integração regional, meio ambiente.

Contato: lutelarolli88@gmail.com

Mateus de Almeida Prado Sampaio

Doutor e pós-doutorando em Geografia pela FFLCH-USP, membro da Rede de Pesquisas sobre Regiões Agrícolas (Reagri), pesquisador associado ao LABOPLAN e autor da pesquisa *360º: O périplo do açúcar em direção à Macrorregião Canavieira do Centro-Sul do Brasil*.

Contato: mapas@usp.br

Neli Aparecida de Mello-Théry

Professora titular na Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da USP. Graduada em Geografia, mestre em Planejamento Urbano, doutora em Geografia pela Paris Nanterre e USP. Credenciada nos Programas de Pós-Graduação em Geografia Humana e em Ciência Ambiental (USP). Coordena no Instituto de Estudos Avançados o Grupo de Pesquisas Políticas Públicas, Territorialidades e Sociedade. Seus temas de pesquisa abrangem Amazônia, terras públicas, gestão ambiental, dinâmicas territoriais, políticas ambientais e territoriais, meio ambiente, gestão urbana e ordenamento territorial, meio ambiente e políticas internacionais.

Contato: namello@usp.br

Paulo Inacio Junior

Mestrando em Geografia Humana no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP e bacharel em Geografia pela mesma Universidade. Integra o Grupo de Pesquisa em Geografia Política e Meio Ambiente e, na categoria de estudante, as redes de pesquisa WATERLAT/GOBACIT e Rede de Pesquisadores em Geografia (Socio)Ambiental.

Contato: paulo.inacio@usp.br

Rodolfo Quiroz Rojas

Geógrafo e licenciado em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica de Valparaíso, Chile. Mestre em Estudos Latinoamericanos pela Universidade do Chile e professor do Departamento de Geografia da Universidade Alberto Hurtado, Chile. Tem pesquisado temas ligados à geografia política e à teoria e história do pensamento geográfico no Chile e na América Latina. É doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da FFLCH-USP.

Contato: roquiroz@uahurtado.cl

Simone Affonso da Silva

Doutoranda em Geografia Humana na USP, defendeu sua dissertação de mestrado sobre o planejamento regional brasileiro em 2014, nessa mesma Universidade. Possui licenciatura (2010) e bacharelado (2009) em Geografia pela USP. É autora de pesquisa e produção bibliográfica envolvendo, principalmente, temas da geografia regional e da geografia política, com destaque para as regionalizações do espaço brasileiro, o planejamento regional e as políticas de ordenamento territorial no Brasil.

Contato: simone.affonso.silva@gmail.com

Suzana Cristina Lourenço

Doutora pelo Departamento de Geografia Humana da USP e mestre pelo Programa de Integração da América Latina da mesma universidade. Diploma de Estudios Avanzados em Educação Ambiental pela Universitat Autònoma de Barcelona. Graduada em Engenharia Florestal pela Unesp. Atua no Grupo de Pesquisa Políticas Públicas, Territorialidade e Sociedade do Instituto de Estudos Avançados (IEA) da USP. Atua, desde abril de 2013, como pesquisadora do Grupo de Trabalho “Cambio medioambiental global, territorio y políticas ambientales” do Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (Clacso).

Contato: suzana.c.lourenco@gmail.com; suzanalourenco@usp.br

Tales Henrique Nascimento Simões

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP sob orientação do professor dr. Wanderley Messias da Costa. Graduado em Turismo (2005), tem especialidade em geografia política, geopolítica e relações internacionais.

Contato: taleshenrique@usp.br

Tatiana de Souza Leite Garcia

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP, mestre em Geografia (2005), especialista em Ecoturismo (2009), bacharel em Relações Internacionais (2002) e licenciada em Geografia (2007). Pesquisa sobre relações internacionais e temas socioambientais, geopolítica socioambiental, integração regional, fronteiras e transportes. Membro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, da Associação Brasileira de Estudos de Defesa e do Laboratório de Geografia Política da USP. Docente da graduação em Relações Internacionais da Universidade Anhembi Morumbi.

Contato: tatianagarcia@usp.br

Thiago Oliveira Neto

Graduado em Geografia (2016) pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM). Realizou mobilidade acadêmica na Universidade Federal de Santa Catarina (2014). Mestrando em Geografia pela UFAM, bolsista Capes, cursou o segundo semestre de disciplina no Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana.

Contato: thiagoton91@live.com

Wagner Costa Ribeiro

Bacharel (1986) e licenciado (1988) em Geografia pela USP, onde também obteve os títulos de mestre (1994), doutor (1999) e livre-docente (2004). É professor

titular do Departamento de Geografia da FFLCH-USP e dos Programas de Pós-Graduação em Geografia Humana (PPGH) e em Ciência Ambiental (Procam) da mesma universidade. Pesquisador do CNPq, foi coordenador do Procam e do Grupo de Ciências Ambientais do Instituto de Estudos Avançados da USP. Coordenador do Grupo de Pesquisa em Geografia Política e Meio Ambiente, membro da rede WATERLAT/GOBACIT e da rede de Geografia Socioambiental. Atua principalmente em temas sobre relações internacionais e meio ambiente, políticas públicas socioambientais, conflitos socioambientais e governança dos recursos hídricos.

Contato: wribeiro@usp.br

Wanderley Messias da Costa

Bacharel e livre-docente em Geografia pela USP. Professor titular do Departamento de Geografia da USP. Pesquisador 1-D do CNPq e integrante do Laboratório de Geografia Política (Geopo-USP). Vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP. Professor Visitante da Escola de Comando e Estado Maior do Exército (Eceme) e da Escola Superior de Guerra (ESG). Atual vice-presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (Abed). Autor de diversos livros e artigos sobre Geografia Política, Geopolítica, Segurança e Defesa, América do Sul, Atlântico Sul e Amazônia.

Contato: wander@usp.br

Zenaida Luisa Lauda Rodriguez

Graduada em Direito pela Universidad Nacional del Altiplano (UNA), Puno, Perú. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (Procam), do Instituto de Energia e Ambiente (IEE), da Universidade de São Paulo, Brasil. Bolsista da Capes. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Geografia Política e Meio Ambiente. Membro da rede WATERLAT/GOBACIT. Atua principalmente em temas sobre Risco e Princípio de Precaução, conflitos socioambiental por mineração, justiça ambiental, recursos hídricos.

Contato: zeni18@usp.br

Este livro foi produzido por um grupo de duas dezenas de geógrafos vinculados ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da USP que têm se dedicado aos estudos da Geografia Regional, da Geopolítica e da Política Internacional. Seu diferencial consiste na diversidade de abordagens, nas visões abrangentes e detalhadas e, especialmente, nas interpretações teóricas originais e criativas, em que os pesquisadores oferecem ao leitor especializado e ao público em geral uma valiosa contribuição intelectual para a compreensão da realidade atual e as tendências de futuro da América Latina e especialmente da América do Sul.

No trabalho, a região é abordada como um cenário em movimento com as particularidades e o protagonismo de países como o Brasil, a Argentina, o Chile e a Colômbia, o forte conteúdo geopolítico e os desafios de defesa, proteção e uso da Amazônia Continental, a integração física regional e a nova logística energética e de circulação, os enlaces fronteiriços de todo tipo com suas interações e fricções e os processos de cooperação e conflitos relacionados ao uso compartilhado dos recursos hídricos transfronteiriços.

Wanderley Messias da Costa

Daniel Bruno Vasconcelos

