



COLEÇÃO
COMUNICAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS



GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ensaio sobre a América do Sul e o Brasil

ELÓI MARTINS SENHORAS
CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE
ANDRÉ SANTOS DA ROCHA
(organizadores)



GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Ensaio sobre a América do Sul e o Brasil

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA – UFRR



Reitor
Jefferson Fernandes do Nascimento

Vice-Reitor
Américo Alves de Lyra Júnior

Pró-Reitora de Ensino e Graduação
Lucianne Braga Oliveira Vilarinho

EDITORA DA UFRR

Diretor da EDUFRR:
Cezário Paulino Bezerra de Queiroz

CONSELHO EDITORIAL

Alcir Gursen de Miranda
Bianca Jorge Sequeira Costa
Cássio Sanguini Sergio
Edlauva Oliveira dos Santos
Georgia Patrícia Ferko da Silva
Guido Nunes Lopes
Lourival Novais Neto
Luís Felipe Paes de Almeida
Luiza Câmara Beserra Neta
Núbia Abrantes Gomes
Rafael Assumpção Rocha
Rileuda de Sena Rebouças



Editora da Universidade Federal de Roraima
Campus do Paricarana – Av . Cap . Ene Garcez, 2413,
Aeroporto - CEP .: 69.304-000. Boa Vista - RR - Brasil
Fone: +55.95.3621-3111 e-mail: editoraufrr@gmail.com

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR



GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ensaio sobre a América do Sul e o Brasil

**ELÓI MARTINS SENHORAS
CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE
ANDRÉ SANTOS DA ROCHA
(Organizadores)**



BOA VISTA/RR
2019

Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.



NÚCLEO DE PESQUISA SEMIÓTICA DA AMAZÔNIA

EXPEDIENTE

Revisão

Elói Martins Senhoras

Capa

Berto Batalha Machado Carvalho

Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e

Diagramação

Berto Batalha Machado Carvalho

Elói Martins Senhoras

Organizadores da Coleção

Elói Martins Senhoras

Maurício Zouein

Conselho Editorial

Charles Pennaforte

Claudete de Castro Silva Vitte

Elói Martins Senhoras

Maurício Elias Zouein

Sandra Gomes

Sônia Costa Padilha

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

G 345 SENHORAS, Elói Martins; VITTE, Claudete de Castro Silva; ROCHA, André Santos da

Geografia e Relações Internacionais: Estudos sobre a América do Sul e o Brasil. Boa Vista: Editora da UFRR, 2019, 209 p.

Coleção: Comunicação e Políticas Públicas, v. 55. Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein (organizadores).

ISBN: 978-85-8288-230-6

I - América do Sul. 2 - Brasil. 3 - Geografia. 4 - Relações Internacionais.

I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Série

CDU - 91.327(8:81)

FICHA CATALOGRÁFICA: BIBLIOTECA CENTRAL DA UFRR

A exatidão das informações, conceitos e opiniões são de exclusiva responsabilidade do autor.

EDITORIAL

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), criou a “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” com o objetivo de divulgar livros de caráter didático produzidos por pesquisadores da comunidade científica que tenham contribuições nas amplas áreas do conhecimento.

O selo “Coleção Comunicação & Políticas Públicas” é voltado para o fomento da produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância científica e didática para atender aos interesses de ensino, pesquisa e extensão da comunidade acadêmica e da sociedade como um todo.

As publicações incluídas na coleção têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento científico e para a consolidação de uma comunidade científica comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates nestas áreas.

Concebida para oferecer um material sem custos aos universitários e ao público interessado, a coleção é editada nos formatos impresso e de livros eletrônicos a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Elói Martins Senhoras, Maurício Elias Zouein
(Organizadores da Coleção Comunicação & Políticas Públicas)

*As palavras têm a leveza do vento
e a força da tempestade*

Victor Hugo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	11
CAPÍTULO 1	
Descaminhos da cooperação de segurança coletiva na América do Sul	17
CAPÍTULO 2	
Hidrovia Paraguai-Paraná: dimensões geopolíticas e desafios para sua viabilidade	35
CAPÍTULO 3	
A terra é novo ouro: geopolítica dos alimentos, conflitos por terras e principais atores envolvidos na América do Sul	63
CAPÍTULO 4	
Geopolítica ambiental em questão: reflexões sobre os incêndios florestais amazônicos de 2019	91
CAPÍTULO 5	
Novos rumos da Petrobrás: entre a maldição dos recursos naturais e a ameaça à soberania energética nacional	107
CAPÍTULO 6	
Acordos bilaterais referentes a núcleos urbanos na fronteira brasileira entre 2002 e 2017	135
CAPÍTULO 7	
Aporte de investimentos externos diretos da República Popular da China no Brasil (2007-2017)..	153
CAPÍTULO 8	
Relações comerciais e o avanço dos investimentos diretos chineses no Brasil	175
SOBRE OS AUTORES	197

APRESENTAÇÃO

APRESENTAÇÃO

Os estudos em Geografia e Relações Internacionais possuem uma profunda história de diálogo ao longo do século XX e uma crescente convergência multidisciplinar de debates no complexo século XXI que se desenvolve em razão dos novos desafios e incertezas frente à dinâmica e fluida compressão espaço-temporal das relações socioeconômicas e do surgimento de novos temas, atores e campos de poder.

Tomando como referência a convergência dialógica dos campos de Geografia e Relações Internacionais, o objetivo desta obra, intitulada “Geografia e Relações Internacionais: Ensaios sobre a América do Sul e o Brasil”, é levantar uma reflexão sobre uma pluralidade de novos temas, atores e dinâmicas espaciais no Brasil e na América do Sul.

Derivado de discussões apresentadas no XII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia na cidade de São Paulo em 2019, o presente livro contou com a colaboração de 11 pesquisadores oriundos de 7 diferentes instituições de ensino superior presentes nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Norte do país.

Estruturado com objetivos didáticos na busca de um diálogo convergente entre os campos científicos de Geografia e Relações Internacionais, o presente livro apresenta 8 capítulos com estudos de casos específicos, dos quais 3 ensaios abordam temáticas do complexo regional sul-americano e 5 deles focam assuntos brasileiros.

No primeiro capítulo, “Descaminhos da cooperação de segurança coletiva na América do Sul”, o pesquisador Edilson Adão Cândido da Silva discute a problemática da segurança internacional no complexo regional de segurança sul-americano por meio de uma análise focada no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e no Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Por meio de uma evolutiva análise da arquitetura dos sistemas de segurança internacional na América do Sul, o capítulo mostra que o surgimento de novos órgãos *de juri* não necessariamente se materializa em

aumento *de facto* da segurança regional, sendo os prognósticos futuros ainda mais incertos diante de mudanças políticas e falta de continuidades institucionais.

No segundo ensaio, “Hidrovia Paraguai-Paraná: dimensões geopolíticas e desafios para sua viabilidade”, o esforço para formular um regime de integração da infraestrutura em âmbito regional foi discutido por meio deste estudo de caso a fim de ilustrar a importância, complexidade e dificuldades para o avanço da integração logística dos sistemas hídricos dos rios Paraguai e Paraná, pertencentes à bacia do Prata.

A detida análise de Bianca de Oliveira Jesus e Tatiana de Souza Leite Garcia demonstra que o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná possui múltiplos problemas de ordem jurídica, ambiental e social desde os anos 1980 até os dias atuais, além de um baixo grau de compromisso político-financeiro por parte dos países membros no cumprimento dos acordos na temática e por conseguinte um não avanço de obras.

No terceiro texto, “*A terra é novo ouro: geopolítica dos alimentos, conflitos por terras e principais atores envolvidos na América do Sul*”, a pesquisa de Claudete de Castro Silva Vitte buscou analisar as dinâmicas de conflito, cooperação e os interesses dos principais agentes hegemônicos e não hegemônicos envolvidos com a produção de alimentos, com o uso e ocupação da terra.

Focando o período entre 2003 e 2016, o estudo demonstra uma situação não animadora na região à medida que o Estado tem perdido suas ações frente ao interesse de atores hegemônicos, sendo crescentes os conflitos entre os atores que concebem o agronegócio *vis-à-vis* a atores contra hegemônicos que representam os interesses ambientalistas, dos povos tradicionais e da agricultura campesina-familiar.

Na quarta seção do livro, “Geopolítica ambiental em questão: reflexões sobre os incêndios florestais amazônicos de 2019”, o objetivo central deste capítulo é analisar o “verdadeiro tabuleiro geopolítico em que a Floresta Amazônica está inserida” à luz do confronto entre diferentes racionalidades, a ambiental, que fundamenta-se em uma lógica de desenvolvimento sustentável, em contraposição à econômica, que busca um padrão de desenvolvimento ilimitado.

As análises promovidas pela pesquisa de Leandro Dias de Oliveira ilustraram como os incêndios florestais amazônicos de 2019 refletem a complexa problemática da Geopolítica Ambiental, na qual a defesa liberal do “desenvolvimento sustentável” ou do “desenvolvimento ilimitado-avassalador” comprometem os povos tradicionais, comunidades locais e o próprio meio ambiente.

No quinto capítulo, “Novos rumos da Petrobrás: entre a maldição dos recursos naturais e a ameaça à soberania energética nacional”, a pesquisadora Ananda Maria Garcia Veduvoto avalia a problemática geoeconômica e geopolítica da descoberta do pré-sal no Brasil diante de mudanças no cenário nacional e internacional.

O ensaio que examinou a aparente contradição que se estabelece entre crescimento econômico e soberania energética *vis-à-vis* à emergência da clássica *doença holandesa*, aprofundando a dependência brasileira em *commodities*, demonstrou que além destes dilemas relacionados à indústria do petróleo no Brasil, a Petrobras incorre em claros riscos frente à retomada do pendulo governamental de natureza neoliberal.

No sexto texto, “Acordos bilaterais referentes a núcleos urbanos na fronteira brasileira entre 2002 e 2017”, o objetivo da pesquisa, desenvolvida pelo professor *André Vieira Freitas*, foi avaliar se existe cooperação fronteiriça nas cidades pertencentes às faixas de fronteira do Brasil com Uruguai, Bolívia, Argentina e Paraguai.

Diante de um contexto de surgimento de acordos bilaterais e de uma percepção das fronteiras não como linhas de limite, mas como linhas de contato, o estudo demonstrou que existe uma materialidade assimétrica entre os acordos bilaterais, de modo que no caso com o Uruguai existe o maior grau de maturidade em termos de direitos de uso do território para residência, trabalho e estudo, bem como para serviços públicos, passando por uma posição intermediária com a Argentina, Paraguai, e Bolívia.

Na sétima seção da obra, “O aporte de investimentos externos diretos da República Popular da China no Brasil (2007-2017)”, o estudo analisa o papel chinês como grande *player* internacional de investimentos,

bem como o volume dos investimentos chineses no Brasil e o número de projetos empresariais chineses no território nacional.

A pesquisa desenvolvida pelo pesquisador Thiago Jeremias Baptista demonstrou que o ano de 2010 se tornou um ponto de inflexão nas relações China-Brasil à medida que o país asiático a partir de então passou a intensificar os fluxos de investimentos externos diretos em setores importantes da economia brasileira, como, por exemplo, agronegócio e infraestrutura, assim como nos setores automobilístico, financeiro, siderúrgico, informática e energia.

No oitavo e último texto, “Relações comerciais e o avanço dos investimentos diretos chineses no Brasil”, Caio Marcelo Wolf aponta o estreitamento das relações entre China e Brasil em termos de comércio e investimento, demonstrando os efeitos em termos de especialização produtiva, desindustrialização e reprimarização da economia brasileira.

Com base nas análises apresentadas neste capítulo surge a advertência de maior prudência estratégica ao governo brasileiro no aumento das relações sino-brasileiras, uma vez que repercutem na construção de um novo imperialismo, via acumulação por espoliação, na qual a expropriação de riquezas do Brasil por parte do capital chinês promove crescimento ao Brasil, mas não um padrão de desenvolvimento, já que se amplia a dinâmica de desindustrialização e reprimarização da economia nacional.

Com base nos oito ensaios que compõem este livro, uma melhor apreensão de fenômenos e de dinâmicas específicas no Brasil e na América do Sul é ilustrada à luz de um funcional e convergente debate multidisciplinar comandado pelos campos de Geografia e Relações Internacionais, razão pela qual convidamos você leitor(a) a desbravar novos conhecimentos. Boa Leitura!

Elói Martins Senhoras

Claudete de Castro Silva Vitte

André Santos da Rocha

(Organizadores)

CAPÍTULO 1

*Descaminhos da cooperação
de segurança coletiva na América do Sul*

DESCAMINHOS DA COOPERAÇÃO DE SEGURANÇA COLETIVA NA AMÉRICA DO SUL

Edilson Adão Cândido da Silva

O governo brasileiro denunciou, no dia de hoje, o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), formalizando sua saída da organização. A decisão foi comunicada oficialmente ao governo do Equador, país depositário do acordo, e surtirá efeitos transcorridos seis meses a contar da data de hoje.

Ministério das Relações Exteriores (15/04/2019)

O comunicado oficial acima emitido pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil denota as sucessivas idas e vindas nas tratativas em concepções sobre cooperação e segurança regional no subcontinente americano e na própria América. Esse é o mote para o presente artigo. No momento em que se produzia esse artigo, simultaneamente, se configurava nebulosa perspectiva por meio do proclamado PROSUL, o “Foro para o Progresso da América do Sul”, repleto de dúvidas e incertezas o que nos inspirou a tangenciá-lo brevemente nas conclusões.

Nesse texto discutimos uma releitura dessas tratativas com ênfase no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR e no Conselho de Defesa Sul-Americano, o CDS, esse último circunscrito ao âmbito da União de Nações Sul-americanas, UNASUL. O recorte temporal é o período do pós-Segunda Guerra aos dias atuais; o recorte espacial, o subcontinente sul-americano. Considera-se que na leitura do poder mundial do momento presente a Geografia é chamada a opinar e insere-se como ciência imprescindível para leitura do atual sistema internacional, especialmente, a partir de sua categoria mais vinculada ao poder: o território, pedra angular da Geografia Política. Portanto, o

presente trabalho situa-se na interface epistemológica entre a Geografia Política e o campo das Relações Internacionais. A Geografia vista como uma ciência do campo do saber e as Relações Internacionais como uma área de estudo derivada da Ciência Política Internacional.

O objetivo portanto, é fornecer subsídios para a compreensão de uma etapa específica da construção de uma cooperação regional em defesa e segurança sul-americana e que teve no TIAR e no CDS dois momentos distintos de condução: o primeiro marcado por forte atmosfera monroísta e o segundo mais próximos do ideal de Simon Bolívar, duas concepções distintas de se encaminhar o processo integracionista americano, com clara proeminência da primeira.

O estudo é precedido de uma breve releitura do sistema internacional ao qual insere-se o sistema interamericano para em seguida analisarmos duas das principais iniciativas no subcontinente sul-americano. Igualmente breve é a menção à teoria do território que vincula a Geografia Política à ideia de poder. Consideramos para análise dessa temática o contexto político contemporâneo marcado pela grave crise do processo integracionista sul-americano, senão um próprio retrocesso com a chegada ao poder de regimes que rumam para a contramão de tal escopo, qual seja, a de uma (des)integração regional, de certa forma desconstruindo um processo que estava em curso no âmbito da UNASUL.

As iniciativas de integração na área de segurança sul-americana ocorreram essencialmente em um sistema internacional marcado inicialmente pelo contexto da Guerra Fria e num segundo momento, pelo pós-Guerra Fria. Para análise de ambos períodos lançaremos mão de pressupostos teóricos das relações internacionais e da Geografia Política.

Dessa forma, o artigo está subdividido em três partes bem perceptíveis. Na primeira, esboçamos uma rápida interpretação do sistema internacional a partir da leitura realista de Raymond Aron que entende o sistema como um palco de correlação de forças constituído por um conjunto de unidades políticas, os Estados que estão em permanente disputa, uma perspectiva *hobbesiana*, portanto. Somado a essa perspectiva enquadramos a teoria do território que entende não ser possível a interpretação das relações de poder sem a compreensão do binômio

Estado-território. Essa parte do texto guarda os pressupostos teórico-metodológicos da relação entre Geografia e Relações Internacionais.

A construção do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR, compõe a segunda parte do artigo. Surgido logo no início do pós-guerra, esse tratado serviu, essencialmente, para atender aos interesses norte-americanos no continente para combater a suposta ameaça comunista na Guerra Fria. Embora vigente nos dias atuais, sua efetividade é bastante questionada por estudiosos.

Precedendo às considerações finais, a terceira parte dedica-se a um breve resgate do processo de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, CDS, surgido como desdobramento da UNASUL, embora sua gestação datasse, inclusive, de antes da concretização da mesma. Já as considerações finais abordam o atual cenário da cooperação em defesa e segurança regional sul-americana com o surgimento do PROSUL, Fórum para o Progresso da América do Sul, até o presente momento, uma grande incógnita.

PRELIMINARES: O SISTEMA INTERNACIONAL

Partindo-se da concepção realista de que sistema internacional é o conjunto de unidades políticas disposta no meio internacional e que essas unidades são representadas principalmente pelos Estados, o viés geográfico contido nesse texto considera-o uma escala macro na análise global enquanto o sistema interamericano, uma escala regional. E sobre essa relação escalar entre o global e o regional faz-se preliminarmente necessário esclarecer previamente que de acordo com Raymond Aron, sistema internacional é

o conjunto constituído pelas unidades políticas que mantêm relações regulares entre si e que são suscetíveis de entrar numa guerra geral. São membros integrais de um sistema internacional as unidades políticas que os governantes dos principais

Estados levam em conta nos seus cálculos de forças
(ARON, 2002, p. 153).

Ao sinalizar o cenário internacional como um conjunto de atores em competição e disputa, o filósofo francês reaproxima a leitura das relações internacionais à perspectiva hobbesiana que considera o sistema internacional como palco de conflitos. Igualmente, é uma esfera carente de autoridade soberana ou aquilo que Kenneth Waltz (1979) denominou como cenário internacional anárquico.

Aron constrói sua narrativa acerca do sistema numa permanente comparação entre o aspecto internacional e o doméstico, correlacionando as duas dimensões por meio da comparação com o papel dos partidos políticos no âmbito doméstico e o dos Estados no âmbito exterior; partidos políticos definidos pelo autor como “unidades de luta (ARON, 2002, p. 153). Assim como existem limites às organizações políticas num sistema partidário o mesmo acontece com os Estados no sistema internacional. Esse campo diplomático internacional e suas unidades políticas, os Estados, são marcados por um cenário de permanente disputa, num contexto diametralmente oposto àquele da perspectiva da outra importante escola de interpretação internacional, a da Teoria da Interdependência Complexa que enxerga o sistema internacional como uma possibilidade de convivência cooperativa dos agentes estatais.

Na perspectiva de Aron o sistema internacional será sempre uma entidade oligopolística com atores centrais e coadjuvantes; entendendo como atores centrais as grandes potências. Isso vale tanto para época em que escrevia sob um sistema marcado pela ordem bipolar da Guerra Fria com duas potências antagônicas, como para os dias de hoje, mais precisamente uma ordem pluripolar, porém assimétrica em que, segundo ele os atores centrais determinam o sistema e não o contrário. Qualquer que seja a correlação de forças estabelecidas no sistema internacional ele se organiza hierarquicamente e determinado pela capacidade de mobilização de forças que cada unidade é capaz de mobilizar (ARON, 2002).

Tal sistema convive com uma evidente balança de poder, conceito fortemente debatido dentro da perspectiva clássica do realismo desde os primórdios com Tucídides, em que pese a divergência semântica entre “balança” e “equilíbrio”. Dois dos principais teóricos dessa escola de pensamento na segunda metade do século XX discutiram exaustivamente tais conceitos e as respectivas nomenclaturas: Hans Morgenthau (2003) e Raymond Aron (2002).

O conceito de equilíbrio de poder e mesmo *poder* é intrínseco ao pensamento da Ciência Política e da diplomacia e pode ser visto nas discussões sobre defesa e segurança no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em que Brasil e Estados Unidos posicionaram-se em campos antagônicos num primeiro momento. Trata-se de discussão bastante ampla e por isso mesmo nomes importantes do realismo clássico são aqui mencionados nessa parte introdutória, dentro da perspectiva de que toda pesquisa implica em realizar opções e recortes; definir opções teórico-metodológicas é um árduo desafio no âmbito das ciências humanas. Não existe nada mais difícil na pesquisa científica que a autoimposição desses limites.

Outro aspecto basilar importante dessa leitura que se convencionou atualmente designar “Geografia das Relações Internacionais” por meio da Geografia política é a premissa da teoria do território, esse último um termo polissêmico, mas aqui visto como pedra angular da compreensão política de uma leitura espacial do mundo. A Geografia Política interpreta as relações do poder mundial essencialmente a partir das relações entre Estado e território, categoria geográfica que como afirmou Ratzel, sem a mesma, é impossível de compreender as relações espaciais de poder:

Exatamente porque não é possível conceber um Estado sem território e sem fronteiras é que vem se desenvolvendo rapidamente a Geografia Política; e embora mesmo a Ciência Política tenha frequentemente ignorado as relações de espaço e a posição geográfica, uma teoria de Estado que fizesse a abstração do território não poderia jamais, contudo,

ter qualquer fundamento seguro (RATZEL, 1990, P. 73).

Obviamente que desde os primórdios da fundação da Geografia Política no final do século XIX aos dias atuais, a teoria do território desenvolveu-se num crescente enriquecimento teórico e como conceito, redefiniu-se, deixando de ser uma categoria atrelada exclusivamente ao Estado, a base do Estado-nação, para tornar-se algo teórico e metodologicamente (senão, epistemologicamente), mais robusto, sofisticado e complexo ou, nas palavras de Milton Santos, tornou-se nosso “quadro de vida”: “o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social” (SANTOS, 1996, p. 15). Tal transformação aguçou a comunidade acadêmica geográfica e o resultado foi imensamente positivo, motivando a produção de importantes e múltiplas reflexões teóricas. E nesse artigo, a categoria território encontra junto à teoria das relações internacionais, importante interlocutora.

Essas preliminares teórico-metodológicas, portanto, se fazem necessárias para auxiliar a compreensão do próximo passo do artigo, o próprio objeto empírico, circunscrito ao sistema interamericano. Encaixando-se no sistema internacional cujo principal protagonista é o Estado, encontra-se o sistema interamericano, entendido como o conjunto de todos os Estados da América e que durante a composição das primeiras experiências em organismos de integração de defesa encontrava-se inserido no jogo do poder mundial da Guerra Fria. Faz-se necessário, no entanto, ressaltar que internamente ao sistema americano a questão do equilíbrio ou balança de poder deve ser relevada, pois denota aquilo que Kenneth Waltz (1979) classificou como princípio ordenador hierárquico na correlação entre Estados em que uma evidente potência detém a hegemonia do poder em seu espaço, no caso, os Estados Unidos. A relação de poder ou mais propriamente balança de poder, configurou-se, sim, nas sub-regiões da América, mais precisamente na América do Sul em que, principalmente, Brasil e Argentina protagonizaram por décadas intensa disputa pela hegemonia regional, particularmente quando se constituiu o epicentro da balança de poder na Bacia do Prata em que o Brasil oscilou na condição de “aliado preferencial” comportando-se, ora como potência

subordinada aos interesses da potência hegemônica da grande potência norte-americana, ora barganhando autonomia e apresentando divergências (MELLO, 1997, p. 265). Essa rivalidade sofreria perceptível alteração quando de um episódio de 1982 e que por sua vez influiria em um tratado de aliança militar, o TIAR: a Guerra das Malvinas.

Já a busca de um organismo de segurança coletiva entre nações é um contraponto ao equilíbrio de poder, pois é um caminho no sentido da cooperação, enquanto a disputa pelo poder, uma competição. E esse sistema americano organizou-se, essencialmente, a partir da constituição do TIAR nos anos 1940. Vejamos sua evolução.

O TIAR E A FORMAÇÃO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DEFESA

É sob o prisma da ordem bipolar inaugurada após o término da Segunda Guerra inserida no equilíbrio de poder da Guerra Fria que deve ser analisada a criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) que ocorreu no âmbito da Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente, em 1947 no Rio de Janeiro. Apesar de importante iniciativa em segurança coletiva realizada nas Américas, não foi a primeira: a Junta Interamericana de Defesa (JID) a antecedeu. Criada durante a Conferência da União Pan-americana também ocorrida no Rio de Janeiro em 1942, a JID nasceu em plena Segunda Guerra Mundial e apresentava um claro propósito: combater o nazismo. Trata-se da mais antiga organização de defesa do mundo em atividade e desde 2006, abrigada na Organização dos Estados Americanos (OEA).

O contexto da Guerra Fria e a imediata iniciativa norte-americana em combater o comunismo potencializada após o anúncio da Doutrina Truman são ingredientes indispensáveis para o discernimento das condições iniciais do TIAR, uma iniciativa para a construção de uma cooperação regional de segurança, no entanto, sob clara influência do *monrroñismo*.

O desenho estratégico norte-americano para o mundo e para o emergente sistema interamericano se daria sob a ótica da bipolaridade, como ademais, praticamente tudo que se passava no cenário internacional. Embora os Estados Unidos montassem sua perspectiva geopolítica a partir da contenção e combate ao comunismo, era evidente que seu adversário socialista se encontrou, sempre, em situação de inferioridade. Apesar do contexto apocalíptico da Guerra Fria, durante o período 1945-1991, efetivamente, não existiu perigo iminente de uma grande guerra mundial (HOBSBAWM, 200, p. 224). Nem tampouco, ao contrário do que se afirma, a União Soviética estava em busca de uma expansão. Sobre isso, afirma o historiador:

as duas superpotências aceitavam a divisão desigual do mundo, faziam todo o esforço para resolver disputas de demarcação sem um choque aberto entre suas Forças Armadas que pudesse levar a uma guerra e, ao contrário da ideologia e da retórica da Guerra Fria, trabalhavam com base na suposição de que a coexistência pacífica entre elas era possível a longo prazo. Na verdade, na hora da decisão, ambas confiavam na moderação uma da outra, mesmo nos momentos em que se achavam oficialmente à beira da guerra (HOBSBAWM, 2000, p. 225).

Em que pese o tenso contexto geopolítico mundial designado “equilíbrio pelo terror”, o que levou à constituição do TIAR em 1947 foi, sim, a busca de uma doutrina de segurança focada na questão regional e baseada na contenção do comunismo e, até por assim dizer, a política de uma boa vizinhança latino-americana. Junto com o TIAR nascia o sistema interamericano de defesa, cujas bases já haviam sido lançadas em 1942 com a JID. Por imposição dos Estados Unidos o TIAR buscou inspirar-se nas discussões constituintes da ONU que datam do mesmo período, embora os demais membros da União Pan-americana discordassem inicialmente. Especialmente o Brasil que nas primeiras reuniões atuou como contraponto à potência do norte, como por exemplo na defesa da

inclusão argentina a qual a potência não via com bons olhos por não ter se declarado em guerra contra a Alemanha nazista. De fato, a criação do organismo teve na criação de um sistema de defesa interamericano sua principal motivação.

Não são poucos os estudiosos que relacionam a criação do TIAR a uma nova fase do imperialismo norte-americano ao repetir a histórica intenção de afastar qualquer possibilidade de risco em sua área de influência. Tal qual a Doutrina de 1823 fora o mais importante conjunto de pensamentos da política isolacionista norte-americana, os Estados Unidos reorganizavam, agora, o sistema interamericano de defesa sob sua chancela e objetivos. Os demais países deveriam se restringir a colaborar e manter o mesmo diapasão ideológico, o que por si só, explica a expulsão de Cuba em 1962.

O poderio norte-americano consolidava-se de forma incontestante perante ao mundo, à América Latina e mais especificamente, à América do Sul. O TIAR era parte desse projeto e tornou-se ao longo de sua história acordo dos mais controvertidos. No entanto, não é exagero afirmar ser o TIAR uma iniciativa anterior e melhor delineada do ponto de vista formal que o mais atuante organismo militar do mundo, a OTAN, que fora criada dois anos após a experiência americana. Devemos tornar claro, contudo, que enquanto a OTAN firmou-se efetivamente como organismo de defesa pragmático e atuante, o TIAR não passou de retóricas demonstrando ao longo de sua história, incertezas, tibiezas, hesitações e, acima de tudo, rancores diplomáticos ou, nos dizeres de um oficial brasileiro, uma entidade imprecisa que não conseguiu chegar a uma interpretação consensual sob o conceito de “agressão” (FLORES, 1981, p. 103).

Indiscutivelmente, seu momento mais significativo remonta à Guerra das Malvinas, em 1982, quando foi colocado a prova e, diga-se, reprovado. Fora concebido como um tratado de ação coletiva de defesa regional para caso de ruptura da paz e ao risco de agressão a um de seus membros. Reza o artigo 3º:

As Altas Partes Contratantes concordam em que um ataque armado de qualquer estado contra um estado

parte será considerado como um ataque contra todos os estados partes e, em consequência, cada uma delas se compromete a ajudar a fazer frente ao ataque, no exercício do direito imane de legítima defesa (TIAR, 1975).

Porém, foi o artigo 8º, igualmente claro, o qual a Argentina invocou durante seu antagonismo com a Grã-Bretanha:

Para os efeitos deste Tratado, as medidas que o órgão de consulta acordar, compreenderão uma ou mais das seguintes: a retirada dos chefes de missão; a ruptura de relações diplomáticas; a ruptura de relações consulares; a interrupção parcial ou total das relações econômicas ou das comunicações ferroviárias, marítimas, aéreas, postais, telegráficas, telefônicas, radiotelefônicas ou radiotelegráficas, e o emprego de forças armadas (TIAR, 1975).

À luz do direito internacional o país considerado agressor fora a Argentina ao invadir um território o qual ela travava antigo litígio e não a Grã-Bretanha. Outro ponto: uma leitura mais atenta às cláusulas do TIAR torna evidente a inconsistência da invocação do país platino. Os dirigentes argentinos, nem fizeram leitura equivocada do documento, nem realizaram grosseiro cálculo estratégico ao tomar a iniciativa de ir à guerra contra os britânicos, a “senhora dos mares,” mas, sim, estavam jogando com o cenário interno de um país em crise cujo regime estava sob questionamento.

Outra interpretação possível, porém, não excludente, para o contexto de 1982 e a não invocação das cláusulas regimentais do Tratado, foi o posicionamento do então presidente norte-americano, Ronald Reagan em priorizar a Otan em detrimento do TIAR o que para muitos foi visto como a “pá de cal” na confiança e legitimidade do tratado americano: os Estados Unidos não só não se mantiveram neutros como deram apoio

logístico a um país inimigo de um membro da organização – no caso a Grã-Bretanha. Outro país que se posicionou de forma suspeita foi o Chile. Temeroso sobre o precedente argentino de invadir um território sobre o qual mantinha litígio, dirigentes chilenos pensaram imediatamente no que a Argentina poderia fazer caso fosse vitoriosa na questão das Malvinas em relação ao Canal de Beagle, estratégico ponto meridional sul-americano com quem alimentava forte contencioso com o vizinho. Foram intervenientes importantes para o enfraquecimento do TIAR.

O CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO, O CDS

Criado no âmbito da UNASUL em 2008, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)¹ pode ser considerado uma autêntica iniciativa na área de cooperação de defesa regional, ao menos em tese. No entanto, por estar indissociavelmente atrelado à UNASUL, o enfraquecimento dessa entidade em dias correntes, fruto do novo contexto político sul-americano estabelecido nesse final de década, possivelmente acarretará o mesmo debacle ao foro de segurança. Essa é a tendência, embora haja remota possibilidade de reversão.

A criação do CDS representou avanço na concertação geopolítica sul-americana destoando do tradicional alinhamento aos Estados Unidos e isso, inequivocamente representou um paradoxo: a busca de um caminho autônomo em matéria de integração regional e simultaneamente, um descuido geopolítico conforme abordaremos. Deve ser compreendido à luz do contexto que acompanhou a trajetória geopolítica da primeira década do século XXI na América do Sul em que majoritariamente, à exceção da Colômbia, os países foram tomados por regimes ditos progressistas de esquerda ou centro-esquerda.

Diferentemente do que se passou durante vigência do TIAR, o CDS marca uma era de relativo afastamento dos Estados Unidos e sua

¹ Os países membros do CDS: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

liderança no sistema americano após os episódios do 11 de Setembro. Em seus documentos oficiais o CDS aponta para três propósitos principais: estabelecer uma zona de paz no cone sul da América; construir uma identidade sul-americana em termos de defesa; consolidar uma cooperação regional em termos de defesa por meio do consenso (UNASUL, 2017).

Por iniciativa brasileira ainda em 2006 e mesmo antes do Tratado Constitutivo da UNASUL, o encaminhamento da constituição do CDS não foi feito sem dificuldades e sérias divergências, particularmente, com a Venezuela que apontava discordância em relação ao Brasil sobre os passos a seguir. Também deve ser ressaltado que num primeiro momento a Colômbia não aceitou participar, vindo a compô-lo posteriormente.

Dentre outros aspectos, tais iniciativas tinham o propósito de promover, igualmente, uma indústria militar que beneficiaria principalmente ao Brasil e estabelecer uma perspectiva conjunta de defesa e estreitamento das articulações estratégicas para a região (PAGLIARI, 2010, p. 19). Avizinhava-se, efetivamente e talvez pela primeira vez na América uma perspectiva realmente ativa de integração regional na área de defesa, embora em seus dez anos de funcionamento, o CDS sempre tornou claro que se tratava de um foro de discussão e não de efetiva ação militar.

Em nossa leitura, uma interpretação daquilo que se passou ao breve CDS guarda um paradoxo: primeiro, deve, sim, a América do Sul quais sejam seus representantes nos respectivos Estados, buscar uma aliança cooperativa em defesa e segurança regional ativa e autônoma. Porém, e talvez tenha sido esse o erro da entidade, não se pode ignorar a assimetria do poder mundial que nos dias atuais se faz claramente transparecer pela presença de três grandes potências: Estados Unidos, Rússia e China. Desta feita, onde a ainda mais poderosa e antiga delas estabelece muito claramente sua inquestionável área de influência, senão a América Latina, Centra e Sul? Encaminhar uma iniciativa de defesa e segurança regional desconsiderando a reação norte-americana configurou-se um erro de cálculo. Muito possivelmente a reação pela direita (e no caso brasileiro, pela extrema direita) passa por esse ponto quando tão logo esses regimes conservadores chegaram ao poder, imediatamente trataram de

enfraquecer a UNASUL e, por conseguinte, o CDS, igualmente, um erro, diga-se. Configura-se, portanto que os governos sul-americanos, independentemente de matizes ideológicas não praticam política de Estado e sim de governos, enfraquecendo a legitimidade de suas próprias iniciativas

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As perspectivas para a construção de uma efetiva cooperação regional de segurança sul-americana seguem na incerteza. O enfraquecimento das instituições com esse fim é fato indisfarçado diante do atual contexto sul-americano. Conforme vimos, a tendência para o futuro da UNASUL e CDS é de um virtual e gradativo desaparecimento, embora, por ora, não haja certezas consolidadas, sobretudo em face do posicionamento de alguns países (Uruguai, Bolívia, Suriname) e das eleições argentinas.²

O redirecionamento ideológico observado na segunda metade da segunda década do presente século incidiu imediatamente na panorâmica geopolítica do subcontinente sul-americano e pôs a prova a fragilidade das instituições dessa parte do mundo. Tão logo regimes conservadores ascenderam ao poder no subcontinente, trataram de colocar UNASUL e CDS no esquecimento, alegando tratar-se de organismos contaminados pelo “viés ideológico”. Já o TIAR segue com a irrelevância que sempre o caracterizou e assistindo a saída de membros. Tal perspectiva só comprova o equívoco de dirigentes latino-americanos nos destinos políticos da região: muito do que se tenta construir politicamente na América do Sul não obedece à uma perspectiva de longo prazo, mas sim de governos de ocasião.

² Esse artigo era encerrado às vésperas das eleições presidenciais argentinas de 2019 em que pesquisas apontavam provável vitória de um peronista moderado (Alberto Fernandez em oposição ao atual governo de Mauricio Macri) e sua candidata a vice era Kristina Kitchener, nada menos que a esposa daquele cuja estátua adornava a sede da UNASUL, Nestor Kirtchener.

Nesse contexto foi anunciado em 22 de março de 2019 a Declaração de Santiago que criava o Fórum para o Progresso da América do Sul, o PROSUL, capitaneado pelo presidente chileno, Sebastian Piñera. Caracterizado como um “espaço regional de coordenação e cooperação” o novo bloco foi apresentado como proposta de uma “integração mais efetiva” ao que se tinha até então. No entanto, uma leitura mais atenta da Declaração revela que ela acrescenta muito pouco ao que já existia, não indo além de retóricas vazias.

Participaram do ato de fundação os chefes de Estado da Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. Ficaram de fora, Bolívia, Suriname, Uruguai e Venezuela. O documento não apresenta nada de inovador; ao contrário, é repleto de afirmações evasivas como “os novos desafios que devemos enfrentar” ou que “a integração é uma ponte rumo ao fortalecimento do multilateralismo” (BRASIL, 2019), dentre tantas redundâncias que parecem pouco efetivas. No que diz respeito às questões de defesa e segurança, igualmente, as afirmações são repetitivas e pouco claras:

Reafirmamos que o processo de construção de espaço de coordenação, cooperação e integração regional deve respeitar a integridade territorial dos Estados, o direito e a segurança internacionais, além de estar comprometido com a preservação da América do Sul como zona de paz (BRASIL, 2019).

O embrionário PROSUL é uma incógnita e não causará nenhuma surpresa ser abortado em meio sua construção. Nos parece mais um organismo conjuntural que estrutural, um dos tristes vícios sul-americanos. No entanto, ao afirmarmos tal assertiva corre-se sempre risco, pois quando o objeto de análise é contemporâneo à análise, afirmações em perspectiva são mais arriscadas que em retrospectiva.

O futuro próximo irá demonstrar a consequência em se abdicar da UNASUL ou do Conselho de Defesa Sul-Americano, pois dificilmente a onda conservadora que assolou a América do sul e Latina irá perdurar a

de eterno. E não é difícil a um analista de geopolítica entender que organismos de defesa e segurança não podem estar à mercê dos humores ideológicos contidos em dirigentes políticos de ocasião, pois esses passam, mas os Estados ficam. Nesse sentido temos muito a aprender com os europeus que ao longo dos anos convivem com alternâncias ideológicas em suas fileiras diretivas, porém, isso pouco ou nada comprometeu a sobrevivências de seus organismos supra estatais.

REFERÊNCIAS

ARON, R. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: EdUNB, 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. “Declaração presidencial sobre a renovação e o fortalecimento da integração da América do Sul”. **Nota 73 do Ministério das Relações Exteriores**. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br>. Acesso em 10/10/2019.

FLORES, M. C. **O futuro das relações Brasil-Estados Unidos**: aspectos de segurança (palestra). Brasília: UNB, 1981.

HOBSBAWM, E. **A era dos extremos: o breve século XXI**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

MELLO, L. I. **A geopolítica do Brasil e a Bacia do Prata**. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 1997.

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações**. Brasília: EdUNB, 2003.

PAGLIARI, G. C. “Segurança e defesa na América do Sul: a cooperação regional e o papel do Brasil”. **Revista Diálogos**, n. 16, 2010.

RATZEL, F. “Geografia do homem: Antropogeografia”. In: MORAES, A. C. R. (ed.). **Ratzel**. São Paulo: Editora Ática, 1990.

SANTOS, M. “O retorno do território”. In: SILVEIRA, M. L.; SANTOS, M. (orgs.). **Território**: globalização e fragmentação. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. **Protocolo de reforma do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.** Washington: OEA, 1975.

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-americano.** Normativa UNASUL – CDS – CEED – ESUDE. Buenos Aires: CEED, 2008.

WALTZ, K. N. **Theory of international Politics.** Massachusetts: Addison-Wesley, 1979.

CAPÍTULO 2

Hidrovia Paraguai-Paraná: dimensões geopolíticas e desafios para sua viabilidade

HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ: DIMENSÕES GEPOLÍTICAS E DESAFIOS PARA SUA VIABILIDADE³

Bianca de Oliveira Jesus

Tatiana de Souza Leite Garcia

O sistema da Bacia do Prata é composto pelos rios Paraguai, Paraná e Uruguai e afluentes, configurando a segunda maior bacia hidrográfica da América do Sul, cujas vias fluviais perpassam os territórios de Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai. Com área aproximada de 3,1 milhões de km², dispõe de rica diversidade ambiental graças às presenças dos biomas Amazônico, Chaco, Yungas, Mata Atlântica, Cerrado, Bosque Seco Chiquitano e Sistema Paraguai-Paraná de áreas úmidas, que o Pantanal faz parte. No território platino também se encontram as maiores concentrações produtivas (agrícola, pecuária e industrial) e populacionais (rurais e urbanas) da América do Sul (CIC, 2004).

A conformação geográfica dos rios platinos e seu fácil acesso ao oceano Atlântico permitiu ao longo dos séculos sua utilização por portugueses e espanhóis para adentrar aos territórios no continente sul-americano e explorarem os recursos naturais para atenderem, prioritariamente, ao mercado europeu. Na segunda metade do século XX, a região começou a ser vista cada vez mais em função de sua capacidade hidrológica e a possibilidade de implantação de obras de infraestrutura para transporte e geração de energia. O objetivo dos governos era intensificar o intercâmbio comercial e, conseqüentemente, a integração entre os países, por meio de uma série de encontros e acordos de cooperação, dentre eles o projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná (HPP).

³ O presente trabalho foi realizado com apoio parcial da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

As diplomacias sul-americanas reconheceram que havia um *déficit* em termos de infraestrutura para facilitação da circulação de mercadorias entre os países. Era preciso um esforço para formular um regime de integração da infraestrutura em âmbito regional e, neste sentido, o projeto da HPP entraria em cena como uma estratégia de transporte ao longo dos sistemas hídricos dos rios Paraguai e Paraná, pertencentes a bacia do Prata. Entretanto, este projeto de caráter transnacional estagnou devido aos problemas de caráter econômico, político, social e ambiental.

Nos anos 2000, por iniciativa brasileira, criou-se uma instância responsável para promover a integração física na América do Sul: a Iniciativa para a Integração Regional Sul-Americana (IIRSA). A IIRSA representou a materialização dos esforços dos países para implementar obras de infraestrutura de circulação, comunicação e energética no território sul-americano. Para tanto, foram criados os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)⁴ e a HPP tornou-se um desses eixos.

Diante do breve exposto, esse artigo objetiva analisar os elementos históricos e geopolíticos que justificam a importância da integração física na América do Sul, com foco na HPP, e entender os desafios que fazem desse projeto de infraestrutura e facilitador da integração regional ser considerado um sonho do século XX que ainda não se concretizou no século XXI.

Para a construção desse artigo foram feitos levantamentos documentais com base em dados e portfólios oficiais publicados no website da IIRSA; e bibliográficos por meio de artigos, livros, dissertações e teses que tratavam de temas correlacionados à proposta da pesquisa.

O artigo está dividido em três partes. Na primeira tratar-se-á sobre a geopolítica na Bacia do Prata e a histórica rivalidade entre os países na sub-região, com destaque a importância estratégica adquirida pela hidrovía na política externa dos países. Em seguida, analisa-se a importância da HPP e a construção da infraestrutura para a viabilidade desse modal

⁴ Os 10 EIDs da IIRSA são: Andino, Andino do Sul, Capricórnio, Amazonas, Escudo Guianês, do Sul, Interoceânico Central, Peru-Brasil-Bolívia, Mercosul-Chile e Hidrovía Paraguai-Paraná (IIRSA, 2009)

logístico para os países, com destaque à atuação da IIRSA, considerada a principal instância responsável pela integração da infraestrutura regional sul-americana. Por fim, são listados os principais embates no entorno das obras na HPP e os desafios para a efetiva implementação deste projeto.

A GEOPOLÍTICA NA BACIA DO PRATA E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA NA REGIÃO

A geopolítica é a estratégia pensada e empregada pelos atores estatais para defender seus interesses em determinado território; para tanto, as condições geográficas e as relações entre os vizinhos justificam os meios a serem empregados. Na visão de Costa (2013), a geopolítica visa a realização de projetos voltados para os vínculos de poder entre os Estados. Assim, as aspirações por poder influem nas decisões políticas de um Estado sobre o uso do território e, conseqüentemente, na utilização dos recursos naturais disponíveis.

Segundo Ribeiro (2017), os conflitos por recursos naturais não ocorrem somente em situação de escassez, mas também em situações de abundância devido as disputas pelo controle e aplicação, conforme os projetos políticos. No caso da bacia do Prata, notadamente na fronteira entre Brasil e Paraguai, onde há o encontro dos rios Paraná e Paraguai e seus afluentes, a disputa pela água ocorre devido sua destinação, seja para a agricultura ou geração de energia.

Historicamente, os países ribeirinhos da bacia do Prata, sobretudo, Argentina e Brasil, nortearam suas políticas externas por décadas para manter seus poderes sobre seus territórios de domínio e os rios que davam acesso ao *hinterland* platino e ao oceano Atlântico. Nesse sentido, as intenções expansionistas e os interesses econômicos serviram de subterfúgio que levou a disputas e rivalidades entre Argentina e Brasil, considerados os eixos geopolíticos na Bacia do Prata (MELLO, 1997).

Bolívia e Paraguai oscilaram de forma pendular, pois não possuem fronteiras com mares e oceanos e são dependentes dos rios platinos para terem acesso ao Atlântico Sul. No caso do Paraguai, ele ocupa uma

posição estratégica na região ao atuar como amortizador entre os países e por ser o único a ter o território totalmente inserido na bacia do Prata. Assim, o Paraguai é apontado por teóricos geopolíticos como “região-pivô” e “prisioneiro geopolítico”. A Bolívia também tem papel estratégico na geopolítica da bacia do Prata, em virtude de sua localização na parte central da América do Sul. Ao transpor o conceito geopolítico *heartland* de Haldolf Mackinder para o continente sul-americano, Mário Travassos (1935) defende que este ponto estratégico estaria localizado na Bolívia, no triângulo boliviano entre as cidades de Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba e Sulcre. Além disso, a Bolívia dispõe em seu território das condições geográficas para a divisão dos sistemas hídricos das bacias Amazônica e Platina. Nesse sentido, o território boliviano dispõe dos três vetores de paisagens sul-americanas: o andino, o amazônico e o platino.

Na visão de Travassos, a Bolívia é um dos casos de instabilidade geográfica na América do Sul devido a Guerra do Pacífico, na qual resultou na perda de parte de seu território para o Chile, ficando sem saída para o mar. Embora não haja acesso por parte da Bolívia para os oceanos Pacífico e Atlântico, o país defende medidas estratégicas em termos de infraestrutura de transporte em seu território, com o objetivo de escoar suas mercadorias para outros países e continentes.

O Brasil por sua vez, em meio a um contexto de rivalidades históricas entre Argentina, só conseguiria se projetar geopoliticamente por meio da hegemonização. Nesse sentido, seria necessário neutralizar a prevalência natural da Bacia do Prata e a subsequente hegemonia argentina sobre os três estados-tampões: Uruguai, Paraguai e Bolívia (TRAVASSOS, 1935).

A intenção de Travassos era de que o Brasil alcançasse o posto de potência regional, em detrimento da Argentina. Este último possuía vantagens em comparação com o Brasil pelo fato de a foz do Rio da Prata estar localizada entre seu território e do Uruguai; influenciando para que os países mediterrâneos, Bolívia e Paraguai, corresse para sua órbita de influência. Deste modo, a Argentina poderia utilizar-se de sua condição geográfica na tentativa de obter a liderança geopolítica no subcontinente, sobretudo se o país investisse em infraestrutura de transportes, que lhe concederia o monopólio de circulação de tráfego e de produção na zona

de influência platina; colocando o Brasil em posição de desvantagens frente aos vizinhos sul-americanos.

Esta rivalidade geopolítica entre Argentina e Brasil têm suas raízes na herança deixada pelas metrópoles no período colonial; porém, a partir da década de 1930, estes países passaram a direcionar suas condutas geopolíticas para a aproximação. Se no passado as divergências entre eles se concentravam no controle do estuário do Prata, sobretudo no ponto estratégico da banda oriental do rio (atualmente a República do Uruguai); a partir da segunda metade do século XX, os países ribeirinhos passariam a se concentrar no campo do aproveitamento dos recursos hídricos e da livre navegação.

As implicações das confrontações entre Argentina e Brasil levaram ao atraso e ao isolamento de algumas regiões, como as províncias do norte argentino e os estados centrais do Brasil, entre eles, o Mato Grosso. Nesse contexto de rivalidades, era imprescindível para os países integrar tais regiões e seus centros econômicos e demográficos, que se encontravam isolados das influências externas. No caso do Mato Grosso, sua comunicação e abastecimento estavam inteiramente subordinadas à navegação pelos rios Paraguai e Paraná. Já na década de 1960 este objetivo foi somado com a proposta brasileira de desenvolver ainda mais seu potencial energético, o que acabaria por gerar um desequilíbrio de poder na região (ZUGAIB, 2007).

Nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil começava a se apresentar, na visão dos geopolíticos argentinos, com declarações tidas como imperialistas e hegemônicas no continente. A discussão no entorno do aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata provocou divergências entre os governos. Isso porque, haveria um desvio da tradicional orientação Norte-Sul que beneficiava a Argentina em termos de comércio e transporte, para uma orientação Leste-Oeste que beneficiaria o Brasil em uma tendência horizontal, com vistas a favorecer seus portos e trazer a Bolívia e o Paraguai para a órbita de influência brasileira. A Argentina prezava pelo traçado natural da bacia do Prata, uma vez que isto permitia o escoamento de sua produção agrícola e, com a mesma intenção do Brasil, conceder uma saída para o oceano Atlântico

para os países mediterrâneos e, assim, influenciar diretamente suas economias.

Embora historicamente a Bacia do Prata tenha sido um espaço de confronto e rivalidades entre os países para utilização de seus recursos hídricos, na década de 1960 houve uma mudança na conjuntura política regional visando à união de esforços entre os países para promover a integração da infraestrutura no subcontinente e o uso equitativo da bacia platina. Esta ideia nasceu na Argentina e foi impulsionada pelo seu presidente Arturo Umberto Illia (1963-1966), com vista a suprir a desvantagem do país por estar a jusante da bacia platina, enquanto o Brasil se encontrava a montante, por isso era importante buscar conformidade na Bacia do Prata para evitar que possíveis obras provocassem danos aos rios de domínio argentino (ZUGAIB, 2007).

Neste contexto, em 1967, Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai se reuniram em Buenos Aires para a I Reunião de Chanceleres da Bacia do Prata. Esta reunião resultou na criação do Comitê Intergovernamental Coordenador dos Países da Bacia do Prata (CIC), cuja tarefa era centralizar informações, comunicá-las aos governos interessados e coordenar ações conjuntas relativas aos usos das águas na bacia do Prata. Caso existisse a intenção dos países de instituir domesticamente organismos que centralizassem os estudos e os principais problemas nacionais relativos à bacia platina, estes também deveriam comunicar ao CIC. A Declaração de Buenos Aires, resultante dessa reunião, pode ser considerada o embrião do Projeto da HPP, ao estabelecer questões como facilidades e assistência à navegação, sobretudo para Bolívia e Paraguai, assim como os ensejos para estudos hidrelétricos visando a integração energética, instalação de serviços de águas para usos domésticos, sanitários, industriais e irrigação e conservação da vida animal e vegetal (YAHN FILHO, 2005).

Em 1968, na II Reunião de Chanceleres, foi assinada a *Ata de Santa Cruz de La Sierra* que além de ressaltar as preferências de aproveitamento hídrico, estabeleceram-se as bases para o projeto da HPP. Ademais, delinearam-se os primeiros traços jurídicos do Sistema da bacia do Prata, bem como a aprovação da criação e do estatuto do CIC, que ficou responsável pela preparação de um tratado para institucionalizar as

relações internacionais dos países platinos e ser apresentado na III Reunião de Chanceleres (VILLELA, 1984).

Em 1969, os governos de Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado da Bacia do Prata, na cidade de Brasília, que entrou em vigor no ano seguinte, reforçando a cooperação com vistas a promover o desenvolvimento harmônico e a integração física da bacia. O Tratado se configurou como um acordo-quadro e um importante instrumento jurídico dos cinco países para institucionalizar ações conjuntas visando, dentre diversos interesses, a facilitação da navegação e privilegiando a integração física com o aprimoramento de interconexões rodoviárias, fluviais, aéreas, elétricas e de telecomunicações. Entretanto, embora os redatores do Tratado da Bacia do Prata tivessem o interesse de constituir um sistema de integração física, não havia a intenção de criar instituições supranacionais. Ou seja, os Estados não queriam delegar parte de suas soberanias para órgãos que pudessem ditar-lhes regras e procedimentos, pois assim, haveria a garantia de suas liberdades no que tange à execução de obras no plano interno (VILLELA, 1984).

O Tratado da Bacia do Prata foi caracterizado por um baixo grau de institucionalização, canalizado pelas discordâncias entre os países e a opção pelos tratados bilaterais. Isto impossibilitou a atuação do multilateralismo previsto no documento jurídico, visando ao desenvolvimento harmônico da bacia e seus afluentes. Neste sentido, na década de 1980, o projeto da HPP resgatou o Tratado robustecendo seu nível de institucionalização ao configurar-se como uma importante iniciativa de cooperação multilateral para uma real integração física sub-regional (YAHN FILHO, 2005).

Yahn Filho (2005) aponta que em 1979, o Acordo Tripartite de Cooperação Técnico Operativa sobre a construção de Itaipu e Corpus, assinado por Argentina, Brasil e Paraguai consolidou o fim das disputas sobre o aproveitamento hídrico do alto Paraná. No entanto, o projeto da HPP só foi incorporado ao Sistema da Bacia do Prata por meio da Resolução nº 238 na XIX Reunião de Chanceleres em 1991 e, no ano seguinte, aprovaram o Estatuto do Comitê Intergovernamental da Hidrovia Paraguai-Paraná, pela Resolução nº 244.

De acordo com Costa (2009), os países localizados na Bacia do Prata desenvolveram um conjunto de iniciativas e articulações que possibilitam elevar a América do Sul à posição de região geopolítica. Isto se dá graças à institucionalização de políticas transnacionais, princípios e macro objetivos comuns reconhecidos pelos demais países no sistema internacional, como arranjos intitulados como Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), que guardadas as devidas proporções, complementaridades e intercaladas fases de evolução e inércia, possibilitam a constituição e fortalecimento de um sistema regional-transnacional de governança.

O processo de integração na América do Sul, a partir dos anos 1990, fundamentou-se no conceito de “regionalismo aberto”, ou seja, o objetivo primordial era a liberalização do comércio e uma maior articulação da economia regional com os mercados internacionais. A conjuntura regional ocorre ao mesmo tempo em que mudanças políticas estão sendo implantadas nos países sul-americanos, graças ao fim das ditaduras e as candidaturas de governos progressistas. Estas mudanças foram importantes, pois contribuíram para uma nova percepção acerca dos processos de regionalismo e a importância da inclusão de novos temas e atores, dentre os quais a integração da infraestrutura física regional passou a ser um assunto importante para os governos (MARIANO, 2014).

Para a política externa brasileira, a América do Sul adquiria relevância cada vez maior, não mais sob a mesma lógica da década de 1980 e 1990 que priorizava a assinatura de acordos comerciais sub-regionais, mas a necessidade de expansão geográfica continental e intensificação do processo de integração com vistas a fomentar o desenvolvimento e superar as assimetrias entre os países. Nesta nova perspectiva, a América do Sul volta a ter um papel estratégico para o Brasil, e a percepção de integração regional torna-se um motor para promover modificações estruturais nos países envolvidos, não mais como forma de reação às pressões e lógicas do sistema internacional (MARIANO, 2014).

Assim, o presidente do Brasil na época, propõe a realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida no ano 2000, e contou, pela primeira vez, com os presidentes dos doze países da América

do Sul, inclusive com os presidentes de instituições financeiras multilaterais que atuam na região: a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Nessa reunião, foram tratados diversos assuntos visando a promoção do desenvolvimento social, econômico e o estreitamento das relações entre os países da região.

Ao reconhecerem que o desenvolvimento dos países e a integração econômica pressupõe a consolidação da integração física, os países sul-americanos decidiram criar a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, aceitando a proposta do Brasil. A IIRSA se configurou como um programa conjunto dos 12 governos para estruturar e implementar projetos de integração física regional nos setores de transporte, energia e telecomunicações, com vistas à criação de um ambiente favorável aos investimentos produtivos, que poderia facilitar a abertura de um caminho para a redistribuição das cadeias produtivas (SENHORAS; VITTE, 2007).

Com a criação da IIRSA, foram estabelecidos 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento, partindo da premissa de que era preciso juntar esforços para lidar com o *déficit* em termos de infraestrutura, considerado entrave à inserção competitiva da região na economia internacional. Deste modo, cria-se uma agenda comum de ações e projetos de infraestrutura voltada para o subcontinente americano e sua integração. Na visão de Nolte e Wehner (2015), a IIRSA passa a representar um projeto geopolítico para a construção de um novo espaço regional de fortalecimento da interdependência dos países da América do Sul.

Embora se reconheça o importante papel da IIRSA enquanto incentivadora do processo de integração física no subcontinente é importante ressaltar que ela não conseguiu atender a todos os interesses previstos desde sua criação. Isto porque, existe uma série de empecilhos em termos financeiros e socioambientais que travam a ampliação da malha física na América do Sul (SENHORAS; VITTE, 2007). Estas barreiras, por sua vez, resultam em lentidão na execução de obras e projetos de infraestrutura e até de estagnação de alguns EIDs, como é o caso do eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, que será detalhado a seguir.

A IMPORTÂNCIA DA HPP E SEU PROJETO DE INTEGRAÇÃO FÍSICA

O uso dos rios na Bacia do Prata para a navegação já acontecia desde a época da colonização europeia; entretanto, sua importância estratégica para impulsionar o desenvolvimento do *hinterland* platino passou a vigorar no começo do século XIX, e tornou-se mais viável na segunda metade do século XX, graças ao alinhamento dos países ribeirinhos e a celebração de acordos de cooperação para o aproveitamento integrado e harmônico dos rios Paraguai e Paraná.

As bacias hidrográficas Paraguai e Paraná compõe o sistema da bacia do Prata, cobrindo a área de 2.605.000 km², aproximadamente, e percorrendo 4122 km nos territórios de Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai. O rio Paraná nasce na confluência do rio Grande e rio Parnaíba, entre os estados de Minas Gerais, São Paulo e Mato Grosso (Brasil), percorre o estado do Paraná (Brasil), demarca a fronteira entre Brasil e Paraguai, e depois de 190 km demarca a fronteira entre Paraguai e Argentina, sendo que próximo ao município de Posadas (Argentina) encontra-se com o rio Paraguai, até desembocar no rio Uruguai e desaguarem no estuário do rio da Prata até o oceano Atlântico. A nascente do rio Paraguai está localizada no município de Cáceres, no Mato Grosso (Brasil), abrange o percurso até o Canal Tamengo (Bolívia), e atinge seu ponto máximo no Porto de Nova Palmira sobre a desembocadura do rio Uruguai na foz do rio da Prata (Argentina-Uruguai) (Figura 1).

Pela hidrovia das bacias dos rios Paraguai e Paraná circulam mais de 15 milhões de toneladas de cargas por ano, por isso, é considerado o segundo sistema fluvial da América do Sul em extensão, igualando-se em navegabilidade e extensão ao rio Mississippi (EUA) e ao Reno (Europa). Além disso, seus cursos de água são responsáveis por ótimos índices de fertilidade em extensas áreas agricultáveis, alta capacidade de geração de energia, grande potencialidade para as atividades industriais que requeiram fluxos de insumos para atender às demandas do mercado regional e internacional (BRASIL, 2019b).

mais estudos de impacto ambiental. Além disso, a bacia do Paraná e seus tributários já foram afetados com a construção de, aproximadamente, 130 barragens, enquanto o rio Paraguai ainda não tem barragens, porém é a artéria central do Pantanal (INTERNATIONAL RIVERS, 2018).

Outro ponto em questão sobre a HPP refere-se às diferenças em termos de navegabilidade dos seus 3442 km de extensão, por isso, o projeto é dividido em quatro trechos: Trecho I de Cáceres a Corumbá (680 km); Trecho II de Corumbá a Assunção (1132 km); Trecho III de Assunção a Santa Fé (1040 km); e Trecho IV de Santa Fé a Foz (Nova Palmira) (590 km), conforme se pode visualizar na figura 2.

Figura 2 - Trechos da Hidrovia Paraguai-Paraná



Fonte: EVTEA (2019).

Por meio das conexões dos trechos navegáveis da hidrovia Paraná-Tietê será possível fazer a integração entre o estado de São Paulo (Brasil), considerado o quinto maior parque industrial do mundo, até Buenos Aires (Argentina), interligando áreas produtivas desses importantes centros demográficos e econômicos, aos portos marítimos e modais logísticos do MERCOSUL.

Segundo Sanguinetti (1991), a HPP além de ser um projeto de transporte, é um projeto integrador dos cinco países da bacia do Prata; porém, para que haja de fato um espaço integrado é preciso um sistema de transporte e comunicação que possibilite a sustentação da rede logística para a integração produtiva, comercial e tecnológica.

Nesse sentido, a HPP se constitui como um projeto de infraestrutura e, como tal, representa vetor básico para o processo de integração regional, notadamente, das relações comerciais entre os países, o que justifica esforços em projetos de transporte que conectem e impulsionem o comércio intrabloco e as exportações extrabloco, sobretudo, em virtude do crescimento econômico de alguns setores nas últimas décadas, como a agroindústria na região do Centro-Oeste brasileiro.

A expansão da fronteira agrícola na região Centro-Oeste do Brasil, especialmente para o cultivo de soja e, em proporções menores nos territórios da Bolívia, Paraguai e do Nordeste argentino, associado ao rápido desenvolvimento no interior da bacia platina com forte vínculo econômico internacional, exigiu dos países soluções de transportes competitivas. Neste contexto, tem havido a revalorização do transporte fluvial, embora os países por muito tempo tenham dado maior ênfase ao transporte rodoviário. Assim, o transporte fluvial pela HPP em boas condições seria o meio mais viável de garantir a competitividade dos fluxos de comércio advindos do *hinterland* platino, especialmente em direção ao mercado europeu (ZUGAIB, 2007).

As vantagens das hidrovias estão relacionadas à elevada capacidade de transportar mercadorias por longas distâncias, além de conectar-se com os mercados pelos quais elas influenciam regionalmente, sendo, portanto, importante instrumento para fomento do comércio

interno e internacional. Outros fatores relacionados a este modal estão o baixo custo de manutenção e transporte, principalmente de bens não perecíveis como grãos, ferro, minérios, areia entre outras *commodities*, além de ser menos poluente em comparação a outros modais, como o rodoviário. Todavia, existe a necessidade de investimento em infraestrutura específica como a construção de eclusas, barragens ou canais em virtude das especificidades naturais das vias fluviais e das condições climáticas (BRASIL, 2019a).

O projeto da HPP adquire importância diferenciada para os cinco países da bacia do Prata, que extrapola os interesses meramente econômicos e comerciais. Para a Argentina, a HPP representa o restabelecimento dos eixos latitudinal e longitudinal amplamente disputado com o Brasil por décadas, além de soldar geoeconomicamente sua região Norte (NOA) e Nordeste (NEA) as regiões dos países vizinhos. Além disso, o rio Paraná adquire conotação relevante para a Argentina, em virtude do eixo Santa Fé/Rosário/Buenos Aires, por agregar parte do Produto Interno Bruto do país.

Para a Bolívia, a HPP representa mais que um projeto visto somente pelo enfoque econômico. O interesse do país no transporte fluvial ao longo da Bacia do Prata visa conquistar uma saída para o oceano e superar suas limitações impostas em virtude de sua característica de país mediterrâneo. Este acesso tão ansiado pela Bolívia por meio da HPP visa também ao escoamento da produção agropecuária e das minas de Mutum, além de promover o abastecimento da região Sul, sobretudo Santa Cruz de la Sierra, sua principal cidade industrial.

O Paraguai, da mesma forma que a Bolívia, também enxerga benefícios no projeto da HPP que ultrapassam as questões econômicas em virtude de sua condição de país mediterrâneo. O país visa a utilização da HPP para diminuir os custos de suas exportações, sobretudo de soja, além de obter uma maior aproximação com os demais países da região com vistas a obter uma inserção mais competitiva no mercado internacional com acesso ao oceano.

O Uruguai, por sua vez, se configura como entrada e saída da bacia do Prata, mas em virtude das condições de seu solo, o país não chega

a ser um grande exportador de cereais. Por outro lado, por não haver barreiras ou outros obstáculos entre São Paulo e Buenos Aires em seu território, o Uruguai pode beneficiar-se na constituição de fornecimento de serviços atendendo aos fluxos pela bacia do Prata; dado que dispõe do Porto de Nova Palmira e do Porto de Fray Bentos, compostos por zonas francas que podem dar sustentação para que este possa vender seus serviços aos demais países. Portanto, o Uruguai pode se beneficiar economicamente, notadamente no setor de serviços, ao receber as mercadorias produzidas na região e transportada pela HPP em direção aos mercados internacionais (ZUGAIB, 2007).

Para o Brasil, o projeto da HPP possui importância como rota alternativa para suas exportações, devido a saturação dos portos marítimos na costa atlântica, o que pode promover maior competitividade à produção do Centro-Oeste do país, como a soja e o minério de ferro. Nesse sentido, Zugaib (2007) reforça que a viabilização da HPP depende muito da participação do Brasil, que atenderia aos objetivos de sua política externa em relação a América do Sul, sobretudo, porque a Hidrovia abarcaria todos os países do MERCOSUL no intercâmbio intrabloco, e com investimentos em infraestrutura para conectar esse modal com outros modais dos países andinos, tornando-se a principal estratégia de conexão física materializada no âmbito da UNASUL/COSIPLAN/IIRSA.

Como visto, cada país possui um interesse econômico e estratégico no entorno do projeto da HPP. Entretanto, para que os interesses destes países sejam de fato alcançados é preciso que haja algumas intervenções em certos pontos críticos dos rios, para garantir boas condições de navegabilidade. Com isso, o projeto inicial da HPP tem como objetivo tornar os rios navegáveis por 24 horas nos 365 dias do ano, garantindo o uso pleno de frotas e portos, a fim de lograr a integração dos países que estão em sua área de influência.

A necessidade de viabilização da HPP encontrou respaldo nos anos 2000, quando os governos sul-americanos ampliaram os fóruns de diálogos regionais e teve como importante articulador o presidente do Brasil na época, Luiz Inácio Lula da Silva, para a destinar à IIRSA a responsabilidade de levar a frente os projetos e investimentos em infraestrutura para a integração sul-americana.

Em 2004 foi assinado pelos cinco países da bacia do Prata, o sétimo protocolo adicional do Acordo de Transporte Fluvial pela HPP (Porto Cáceres – Porto Nueva Palmira), com o objetivo de estender por mais quinze anos a vigência do *Acordo de Santa Cruz de la Sierra*, para dar segurança jurídica ao desenvolvimento das iniciativas públicas e privadas em setores operacionais da navegação e produtivos da região (BRASIL, 2019a).

A IIRSA foi lançada como o principal órgão de promoção dos projetos de infraestrutura na América do Sul e, para tanto, apresentou a Agenda de Implementação Consensual (AIC) para o período de 2005-2010, composta por 31 projetos de um total de 335 obras. Para compor a AIC, era preciso atender a critérios técnicos e análise das obras que tivessem alto impacto para promover a integração física continental, com boa possibilidade de execução e até mesmo que já contassem com financiamento nacional e/ou internacional. Entretanto, todos os EIDs (Figura 3) foram incluídos na carteira de projetos e investimentos, com exceção dos eixos HPP e Andino do Sul (IIRSA, 2009). Ou seja, naquele momento, não houve direcionamentos de investimentos para a HPP no âmbito da AIC, evidenciando as dificuldades para viabilizar os projetos do modal hidroviário no contexto sub-regional.

No ano de 2011, a IIRSA foi incorporada ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) como seu fórum técnico e, um dos pontos centrais e requeridos pelos presidentes dos países foi a análise das capacidades de uma série de obras de infraestrutura que pudessem promover ainda mais a integração física na América do Sul. Nesse contexto, o COSIPLAN substituiu a antiga AIC da IIRSA pela Agenda de Projetos Prioritários (API), compostos por 31 projetos estruturais e 88 projetos individuais, porém, novamente não houve a inserção de expressivos projetos e investimentos no modal hidroviário e no eixo da HPP (IIRSA, 2009).

A evolução do projeto da HPP depende da conclusão de uma série de estudos de viabilidade fixado no tripé econômico, social e ambiental, sendo este último elemento de maior complexidade e que emperra o andamento de futuros projetos na região. Além disso, o projeto depende da competência dos países de entrar em um consenso sobre as questões

mais sensíveis visando a efetivação da hidrovia e seu desenvolvimento. Nesse sentido, a seguir analisaremos os principais embates relacionados ao projeto da HPP.

Figura 3 - Distribuição dos Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA



Fonte: COSTA; GONZALES (2015).

OS PRINCIPAIS PROBLEMAS REFERENTES AO PROJETO DA HPP E SEUS DESAFIOS FUTUROS

O projeto da HPP ainda suscita diversos problemas de ordem política, econômica, jurídica, ambiental e social, desde sua concepção nos anos 1980 até os dias atuais, refletindo a baixa intenção dos governos em fazerem cumprir os acordos relacionados ao tema, a baixa destinação dos investimentos e a lentidão das obras para viabilizar a hidrovía.

A questão ambiental é o ponto mais complexo sobre o projeto da HPP, devido aos impactos que podem causar ao meio ambiente e às comunidades que residem nas margens dos rios e afluentes. Setores da sociedade criticam se essas intervenções realmente valerão a pena, a considerar o passivo ambiental a ser compensado e se os benefícios econômicos e sociais realmente serão gerados (emprego, renda, economia local/regional etc). Nesse contexto, os movimentos socio-territoriais de resistência ao avanço da infraestrutura são fundamentais.

Segundo Álvaro (2017), no litoral argentino e nos demais países que integram a bacia do Prata, tem se aprofundado nas últimas décadas as disputas por terras e conflitos ambientais, além de violência contra populações locais e comunidades indígenas. Foram identificados um total de 120 conflitos que correspondem à área de influência da HPP, segundo dados da Rede Agroflorestral Chaco Argentina (REDAF), dentre os quais, 600 mil pessoas, sobretudo indígenas e camponeses das províncias de Salta, Formosa, Santiago del Estero, Chaco, Córdoba e norte de Santa Fé, se encontram afetadas por embates territoriais e ambientais, o que corresponde a uma área de aproximadamente 5 milhões de hectares.

Críticas em relação a IIRSA/COSIPLAN apontam que a maioria das obras de infraestrutura perpassam grandes áreas de biodiversidade e ecossistemas, como o Pantanal Mato-Grossense. Inclusive, a demora na produção dos estudos de impacto ambiental e da aprovação das licenças ambientais pelos órgãos regulatórios recai no atraso na execução dos projetos de infraestrutura.

A diferença nas legislações dos países é outro ponto que reflete de forma negativa no andamento de obras de infraestrutura e no projeto da HPP. Por exemplo, uma obra executada em um país pode ferir questões de ordem jurídica, política e ambiental nos demais, principalmente, no que se refere ao uso múltiplo das águas e os interesses divergentes que podem existir entre as comunidades locais e governos. Isto exige dos países maior coordenação para garantir a viabilidade de projetos, algo que a IIRSA não conseguiu assegurar (HONÓRIO, 2013).

O financiamento de obras e suas manutenções também são condições que interferem no andamento da HPP; pois, embora facilitado pelos bancos e agências financeiras multilaterais, deve existir contrapartida e pagamentos com recursos públicos dos Estados envolvidos, trazendo à discussão sobre a situação econômica e a baixa capacidade de endividamento. Esta condição, por sua vez, pode limitar a decisão dos países em seguir com os projetos de infraestrutura, ao avaliar o peso dos esforços que serão destinados às essas obras em seus respectivos territórios. Agrava-se o quadro, se uma das partes resolve declinar o investimento e a continuidade da construção/finalização da HPP, afetando diretamente nos recursos investidos e no próprio processo de integração física regional.

Ainda sobre essa questão do financiamento de projetos e a participação do capital nacional e internacional, existe o debate de que tais recursos tenderiam a conceber grandes sistemas de engenharia que beneficiariam grupos de interesse específicos, em detrimento das dinâmicas locais (sociais, comerciais e ambientais) (SENHORAS; VITTE, 2007).

Outro fator relacionado à lentidão dos projetos diz respeito aos métodos e processos burocráticos adotados pelos países, sobretudo quando se trata de regiões fronteiriças, nas quais há a presença de populações e circulação de pessoas e mercadorias lícitas e ilícitas, e que não se encontram totalmente inseridos no processo de integração, o que demanda uma maior articulação entre os países e maior transparência. A troca de informações seria, neste caso, fator importante na inclusão de todos os atores para gerar desenvolvimento nas áreas de influência dos

empreendimentos pensados no âmbito da IIRSA e do COSIPLAN, pois seriam os primeiros a serem impactados pelas obras (SEBBEN, 2015).

Além dos condicionantes internos aos países que impactam no processo de integração da infraestrutura física regional e no eixo a HPP, outros fatores podem ser discutidos já no âmbito público/privado, como o lobby do transporte rodoviário, sobretudo no Brasil. Este setor teme a diminuição drástica do frete de mercadorias para o transporte hidroviário restringindo maiores investimentos. Isto porque, historicamente, as hidrovias receberam pouca atenção das autoridades governamentais e do setor privado, portanto, a falta de conhecimento e, conseqüentemente, a ausência de manutenção e investimentos se tornam grandes impedimentos para que este modal se torne opção viável para a região (POMPERMAYER *et al*, 2014).

Diante dos problemas envolvendo o projeto da HPP e considerando o atual contexto regional marcado pelo declínio do multilateralismo e estagnação da UNASUL, é pouco provável que haja maiores esforços dos países em direção ao fortalecimento de projetos com vistas ao aprofundamento da integração física e do intercâmbio comercial pelas vias do modal hidroviário.

Os novos governos de direita na América do Sul têm priorizado uma agenda voltada para países desenvolvidos, em detrimento das antigas relações com os países do Sul Global. No que tange ao novo presidente do Brasil, não se sabe quais serão as próximas medidas em relação à infraestrutura no contexto regional, em especial, quanto às obras no eixo da HPP. Porém, o presidente brasileiro tem afirmado publicamente que pretende investir na infraestrutura de transportes. Sua base política é composta por representantes da indústria extrativista e da agroindústria, setores muito interessados no projeto da HPP, bem como em outros que possibilitariam melhorar a competitividade e impulsionar as trocas comerciais no mercado doméstico, regional e internacional.

Seguindo o mesmo raciocínio de atender ao lobby dos setores produtivos apoiadores do presente governo brasileiro, tem ocorrido uma dissonância entre a histórica posição do Brasil nos fóruns multilaterais que prioriza a cooperação e com posicionamentos favoráveis às questões

ambientais; mas caso não sejam resguardadas as devidas atenções na construção das obras de transporte e infraestrutura, a exemplo da HPP, haverá impactos ambientais negativos em prol dos interesses econômicos.

Outro ponto interessante a refletir refere-se à condição do Brasil com poucos benefícios em relação ao modal hidroviário comparado a Argentina e Paraguai. Somente pelo número de terminais portuários, o Brasil possui 11 portos, frente a Argentina que possui 48 portos e o Paraguai com 44. Um estudo recente de simulações logísticas do Instituto Tecnológico de Transportes e Infraestrutura da Universidade Federal do Paraná (UFPR/ITTI), aponta que o Brasil apresenta o maior potencial de utilização da HPP em virtude da quantidade de cargas que ainda não passam pela hidrovia, por volta de 40 milhões de toneladas. Por outro lado, o estudo com parceria entre a UFPR e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT) é amplamente criticado pela organização não governamental “Ecoa”, que desde a década de 1980 acompanha os processos relacionados à HPP, em virtude da demora na entrega dos resultados e dos impactos em relação às populações ribeirinhas e o Pantanal. Estes estudos, por sua vez, são importantes pois servirão como base para as decisões estratégicas relacionadas à infraestrutura de transportes no país.

Diante deste contexto, uma última questão a se considerar é se haverá a prorrogação do Acordo de Transporte Fluvial pela HPP que expira em 2020, ou até mesmo se ele se tornará permanente, uma vez que a HPP se apresenta como importante eixo integrador dos cinco países da bacia do Prata. Em 2016, o ex-presidente Michel Temer se encontrou com o atual presidente argentino Mauricio Macri, em Buenos Aires, e ambos concordaram em propor à Bolívia, Paraguai e Uruguai a extensão do Acordo da HPP. Temer e Macri também concordaram em fortalecer os aspectos institucionais de órgãos como o Comitê Intergovernamental da HPP, se comprometendo em intensificar a coordenação entre Brasil e Argentina e os demais países que são signatários do acordo, para garantir o desenvolvimento e as potencialidades da hidrovia. Portanto, a renovação do Acordo será possível, se os países enxergarem que essas vias de navegação possibilitarão incrementar a exportação e o atendimento de seus interesses estratégicos, políticos e comerciais.

Somado a estes desafios, está a falta de uma articulação mais consistente entre os países platinos no que tange à todas as questões sensíveis relacionadas à HPP e sua viabilidade. Isto, portanto, reflete na própria atuação da IIRSA/COSIPLAN que são as instâncias multilaterais responsáveis por impulsionar a integração física e que acaba encontrando dificuldades na execução de obras no modal hidroviário. Existe, nesse sentido, possibilidades de interconectar a HPP com outros meios de transporte dentro do Brasil e no âmbito da IIRSA/COSIPLAN, e até mesmo de alcançar acordo sobre gestão unificada que permita facilitar e dinamizar a navegação pela hidrovia, porém, isto requer dos países uma pressão ainda maior, caso queiram seguir em frente com o projeto e com a integração física no continente.

O Brasil é o país do subcontinente que possui as melhores condições para atuar como *paymaster* da integração física regional, liderando obras e projetos no continente, principalmente, na sub-região que compreende a HPP, por pressão de setores da indústria e do agronegócio que visam novas rotas de transporte e logística para escoamento de *commodities* e integração com outros mercados. Assim, é possível que haja a renovação do Acordo da HPP e o Brasil atue de forma mais ativa na questão técnico-financeira e nas possíveis discussões para a administração compartilhada da HPP.

REFERÊNCIAS

ÁLVARO, A. “La Integración en Infraestructura Suramericana: Un análisis a partir de los actores sociales y los flujos de intercambio en la Hidrovía Paraguay Paraná”. **Memorias del XXXI Congreso ALAS**. Montevideo: ALAS, 2017.

BRASIL. **Decreto n. 5.781, de 22 de maio, 2006**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05/02/2019a.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. “Transporte aquaviário”. **Portal eletrônico do Ministério da Infraestrutura**. Disponível em: <www.transportes.gov.br>. Acesso em: 13/02/2019b.

CARNEIRO FILHO, C. P. “A geopolítica do Prata e a construção da tríplice fronteira Brasil-Argentina-Paraguai”. **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**. Porto Alegre: Letra1, 2014.

CIC – Comité Intergubernamental Coordinador de los países de la cuenca del Plata. “La Cuenca del Plata: Información Genera”. **Portal eletrônico CICPLATA**. Disponível em: <www.cicplata.org>. Acesso em: 17/12/2018.

COSTA, W. M. “O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração”. **Confins**, n. 7, 2009.

COSTA, W. M. “Desdobramentos da Geopolítica no Continente Americano”. In: **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: EdUSP, 2013.

COSTA, C. E. L.; GONZALEZ, M. J. F. **Infraestrutura Física e Integração Regional na América do Sul: Uma avaliação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2015.

EVTEA – Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental. “Hidrovia do Rio Paraguai”. **Portal eletrônico Hidrovia do Rio Paraguai**. Disponível em <www.hidroviarioparaguai.wordpress.com>. Acesso em: 22/01/2019.

FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata. “Bacia do Prata”. **Portal eletrônico FONPLATA** [2018]. Disponível em: <www.fonplata.org>. Acesso em: 15/08/2019.

HONÓRIO, K. S. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil**. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo: Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2013.

INTERNATIONAL RIVERS. “Paraguay-Paraná Basin”. **Portal eletrônico International Rivers** [2019]. Disponível em: <www.internationalrivers.org>. Acesso em: 10/12/2019.

IIRSA - Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana. **Planejamento Territorial Indicativo**. Washington: IADB, 2009.

MARIANO, M. P. “O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança”. *In*: DESIDERÁ NETO, W. A. (org.). **O Brasil e as novas dimensões da Integração Regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

MELLO, L. I. A. **A geopolítica do Brasil e a bacia do Prata**. Manaus: Edua, 1997.

NOLTE, D.; WEHNER, L. E. “Geopolitics in Latin America, Old and New”. *In*: MARES, D. R.; KACOWICZ, A. M. **Handbook of Latin American Security**. London: Routledge, 2015.

POMPERMAYER, F. M.; CAMPOS NETO, C. A. S.; PAULA, J. M. P. de. **Hidrovias no Brasil**: perspectiva histórica, custos e institucionalidade. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

RIBEIRO, W. C. “Uso compartilhado da água transfronteiriça na bacia do Prata: utopia ou realidade?” **Ambiente & Sociedade**, vol. XX, n. 3, 2017.

SANGUINETTI, J. “Proyecto Hidrovía: oportunidades del empresariado”. **Integración Latino-americana – INTAL**, vol. 16, n. 168, 1991.

SEBBEN, F. D. O. **Infraestrutura e Desenvolvimento**: Estudo de caso sobre IIRSA e COSIPLAN. (Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais). Porto Alegre: UFRGS, 2015.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “Planejamento territorial e geopolítica da integração regional em infraestrutura na América do Sul”. **Anais do VI Fórum do Mercosul**. Aracaju: FOMERCO, 2007.

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1935.

VILLELA, A. M. “O Tratado da Bacia do Prata”. **Revista de Informação Legislativa**, vol. 21, n. 81, 1984.

YAHN FILHO, A. G. **Aproveitamento Hídrico na Bacia do Prata:** entre o conflito e a cooperação (de 1966 a 1992) (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo: Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas, 2005.

ZUGAIB, E. **A Hidrovia Paraguai-Paraná.** Brasília: FUNAG, 2007.

CAPÍTULO 3

A terra é novo ouro: geopolítica dos alimentos, conflitos por terras e principais atores envolvidos na América do Sul

A TERRA É NOVO OURO: GEOPOLÍTICA DOS ALIMENTOS, CONFLITOS POR TERRAS E PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NA AMÉRICA DO SUL

Claudete de Castro Silva Vitte

O subcontinente sul-americano é conhecido por possuir diversas riquezas naturais, como recursos minerais, biodiversidade e recursos hídricos e a América do Sul, em seu conjunto de países, é apontada como um *celeiro* no cenário internacional de produção de *commodities*, por causa da diversidade de condições naturais.

É necessário fazer a vinculação entre a produção agropecuária, o agronegócio (produção de *commodities*), a necessidade de recursos hídricos e de terras, políticas de segurança alimentar, geopolítica dos recursos naturais e geopolítica dos alimentos.

Este trabalho teve como objetivo central contribuir no entendimento da geopolítica dos alimentos e a América do Sul, focando nos conflitos, cooperação e interesses dos principais agentes hegemônicos e não hegemônicos envolvidos com a produção de alimentos, com o uso e ocupação da terra para agropecuária, enfocando prioritariamente o período de 2003-2016 em casos selecionados.

Como objetivos específicos, procuramos verificar as principais influências exercidas por empresas e organizações de produtores sobre países da América do Sul no uso e ocupação de terras e na produção agropecuária; observar se tem havido modificações nas relações geopolíticas da América do Sul e em âmbito internacional no que se refere à produção de alimentos; assinalar algumas das estratégias de resistências dos grupos não hegemônicos envolvidos e, por fim, apontar a existência de conflitos territoriais no subcontinente, no uso e na apropriação do território provocados pelo atual modelo agrícola com foco no agronegócio, de forma a contribuir no entendimento das dinâmicas dos territórios e na geopolítica dos alimentos e de recursos naturais.

Esta pesquisa teve caráter qualitativo, constituindo-se em uma pesquisa documental com fontes predominantemente secundárias. Foram feitos levantamentos em livros, teses, periódicos especializados e na imprensa, consultas eletrônicas em diversos *websites*, especialmente de ONGs, jornais de grande circulação, de institutos de pesquisas, órgãos governamentais e instituições relativas ao tema, por meio de análise de conteúdo.

Este artigo está dividido em duas partes. A primeira parte, intitulada “Geopolítica dos alimentos e a América do Sul”, mostrou que a América do Sul é uma das regiões mais ricas em recursos naturais do mundo, propícia para a produção de alimentos e que se forma, de maneira cada vez mais nítida, uma geopolítica de alimentos no mundo.

A segunda seção, “Produção de alimentos na América do Sul: questão agrária e seus principais atores” foi subdividida em duas partes: na primeira foi caracterizada brevemente atores geoeconômicos ligados ao agronegócio dos países Brasil, Paraguai e Argentina, seu esforço de modernização de imagem, mas desapego com a questão agrária e questões socioambientais; a segunda parte tratou sobre alguns atores sociais da questão agrária na América do Sul, com destaque para camponeses organizados na Via Campesina e os indígenas e a luta pela manutenção de suas terras e cultura.

GEPOLÍTICA DOS ALIMENTOS E A AMÉRICA DO SUL

A América Latina, especialmente na América do Sul, é uma das regiões mais ricas no mundo nos recursos fundamentais para a produção de alimentos – terra e água. Assim, segundo a FAO (2016, p. 48), considerando também o Caribe, ela possui 8% da população mundial, ainda que com necessidades crescentes; 23% das terras potencialmente cultiváveis do mundo, compondo na atualidade 12% das terras cultivadas no planeta; apresenta 46% das florestas tropicais e possui 31% da água doce do planeta.

A FAO estima também que a América Latina tem 800 milhões de hectares de terras, ainda que na sua maior parte coberta por florestas, sendo o desmatamento uma preocupação, pois ele pode iniciar a degradação do solo, com efeitos perversos para os ecossistemas. A transformação de ecossistemas naturais em terras agrícolas é de cerca de 30% na América Latina, o que corresponde a mais de 600 milhões de hectares de agroecossistemas, que apresentam, no entanto, processos de degradação que têm na pressão humana e nas mudanças climáticas os seus principais fatores (FAO, 2016, p. 48).

O século XXI apresenta uma agenda política internacional marcada por incertezas e por uma versatilidade de temas que torna a ordem global tumultuada. Entre esses temas está a competição por aquisição de terras e por alimentos. É uma situação nova e complexa da qual emerge uma geopolítica dos alimentos, configurando-se cenários nos quais a expansão territorial e a capacidade de alimentar populações são condições imprescindíveis na construção de poder (QUIROGA, 2016).

Esta adjetivação da geopolítica se justifica segundo Melisa Galvano Quiroga (2016), devido a uma conjunção de fatores, tais como “el aumento de la población mundial, que a su vez genera un aumento en la demanda de los recursos, especialmente de dos escasos como el agua, el aumento de la demanda de energía, el rol del cambio climático, el aumento de precio de las commodities y el rol de los biocombustibles” (QUIROGA, 2016).

Os alimentos são o elo mais frágil de uma situação de risco, na qual ressaltam-se significativo crescimento populacional, com 79 milhões a mais de pessoas demandando alimentos a cada ano, enquanto os recursos naturais se esgotam rapidamente. Assim, é uma nova situação que “vienen generando una nueva geopolítica basada en los alimentos, puesto que los países que tradicionalmente han importado grandes volúmenes de estos, han comprendido que no pueden fiarse de lo que sucede en el mercado para satisfacer sus necesidades” (GALVIS, 2014, p. 01). Neste contexto, muitos países ricos vêm comprando ou arrendando por anos grandes extensões de terras em outros países, objetivando suprir sua demanda interna, em uma situação de carência de recursos naturais (GALVIS, 2014,

p. 01). Em esforço para contextualizar o cenário mundial da oferta de alimentos, Lester Brown (2013) afirma que:

o mundo transita de uma era de abundância de alimentos para uma de escassez. Na última década, as reservas mundiais de grãos diminuíram um terço. Os preços internacionais dos alimentos cresceram mais que o dobro, disparando uma febre pela terra e dando lugar a uma nova geopolítica alimentar. Os alimentos são o novo petróleo. A terra é o novo ouro⁵. Esta nova era se caracteriza pela carestia dos alimentos e pela propagação da fome. Do lado da demanda, o aumento demográfico, uma crescente prosperidade e a conversão de alimentos em combustível para automóveis se combinam para elevar o consumo a um grau sem precedentes. Do lado da oferta, a extrema erosão do solo, o aumento da escassez hídrica e temperaturas cada vez mais altas fazem com que seja mais difícil expandir a produção. A menos que se possa reverter essas tendências, os preços dos alimentos continuarão subindo e a fome continuará se espalhando, derrubando o atual sistema social (BROWN, 2013).

A visão de geopolítica dos alimentos acima explicitada pode ser criticada por alguns como catastrofista ou *neomalthusiana*. No entanto, como alerta Ricardo Abramovay (2010), “a elevação da produção material e da oferta de serviços encontra um claro limite no esgotamento da capacidade de os ecossistemas continuarem prestando os serviços de que depende a sobrevivência das sociedades humanas”, pois “o crescimento econômico encontra barreiras naturais, que podem ser contornadas, mas não suprimidas”, sendo o aquecimento global uma das mais claras expressões desses limites, como atestam os chamados eventos extremos (ABRAMOVAY, 2010, p. 38-39).

⁵ O título deste artigo se beneficiou desta citação de Lester Brown.

Ricardo Abramovay (2010), baseado em estudos da FAO, observa que “a previsão é que a oferta calórica mundial *per capita* em 2050 seja inferior à de 2000” e que “a produção agropecuária estará ainda mais concentrada em alguns poucos países do que hoje”. Abramovay, então, propõe que enfrentar esse problema e um outro *lado da moeda*, que é a crescente obesidade, são situações que exigem “mudanças cruciais no próprio sistema alimentar dominante no mundo contemporâneo” e que de maneira explícita incita “que a ingestão calórica das populações contemporâneas seja muito superior ao que uma vida saudável supõe”, de forma que:

o fato, entretanto, de que esse sistema empurre sistematicamente o consumo muito além do suficiente não traz apenas problemas sérios de saúde pública. Ele conduz igualmente à degradação dos recursos imprescindíveis para que sejam mantidos os serviços ecossistêmicos básicos compatíveis com um planeta povoado por quase 9,5 bilhões de pessoas, que é a perspectiva de estabilização da população mundial em torno de 2050. A pecuária é o exemplo mais emblemático da distância que pode haver entre satisfazer as necessidades humanas e patrocinar explicitamente o consumo excessivo com base na degradação ambiental sistemática (ABRAMOVAY, 2010, p. 40-42).

Aspecto importante deste tema encontra-se em um sistema de produção e de consumo alimentar. Marcel Achkar; Ana Dominguez e Fernando Pesce (2009), ao refletirem sobre a racionalidade empresarial que estrutura na atualidade a gestão dos territórios rurais, resumem aspectos centrais do debate sobre a geopolítica dos alimentos e o uso e ocupação dos solos para fins agropecuários na América do Sul e que implicam dualismos. Eles entendem que na atual dinâmica sócio-político-econômica nos territórios rurais sul-americanos, bem como de outras regiões agrícolas do mundo,

se ha incrementado la producción de bienes alimentarios desde el punto de vista cuantitativo pero ha disminuido la producción de diversidad alimenticia. Se ha vuelto eficiente la gestión de los recursos naturales que sustentan la fase agrícola capitalista pero han aparecido signos elocuentes de ineficiencia en la sostenibilidad del modelo: erosión de suelos, contaminación hídrica, incremento de insumos energéticos. Los volúmenes de las cosechas han crecido a ritmos de progresión aritmética y ha decrecido en progresión geométrica el número de productores rurales y campesinos. El uso intensivo del suelo, de los recursos hídricos y genéticos, ha significado la pérdida de biodiversidad en su sentido amplio: cultural y ecosistémico. La homogeneización de los paisajes rurales extensivos ha desplazado la diversidad de los sistemas agroalimentarios locales. [...] y] la producción, distribución y comercialización de alimentos [...] opera[n] en una escala logística global y bajo el auspicio del capital transnacional. [Así,] se presenta la oportunidad de lucrar con una actividad geopolíticamente relevante como es la decisión de qué, dónde, cuánto, cómo y para qué producir alimentos (ACHKAR; DOMINGUEZ; PESCE, 2009).

Em suma, a terra é um recurso primordial para a segurança alimentar e, a despeito de ela ser vista durante muito tempo como um recurso ilimitado, há limites na existência de terras férteis no mundo e sua apropriação é questão chave na discussão (QUIROGA, 2016). A América Latina, especialmente a América do Sul, sendo uma das regiões mais ricas em recursos fundamentais para a produção de alimentos – terra e água, tem seus países estimulados a voltarem-se para monoculturas para exportação.

PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NA AMÉRICA DO SUL: QUESTÃO AGRÁRIA E SEUS PRINCIPAIS ATORES

Na atualidade, como em nenhum outro momento da história, há pouquíssimas empresas dominando o mercado mundial de alimentos, controlando a produção e o comércio. Essa realidade acaba por ocasionar uma pesada ingerência privada sobre as políticas nacionais e internacionais que envolvem agropecuária e produção de *commodities* agrícolas, com as empresas e produtores do agronegócio moldando, à sua conveniência, as regulações e os modelos de produção e consumo que são aplicados nos diversos países (STEDILE; CARVALHO, 2010, p. 02).

Fica evidenciada uma questão agrária no subcontinente e também que a segurança alimentar está, cada vez mais, associada à soberania dos povos, de forma que a questão agrária não é somente um problema de renda da terra; é uma questão geopolítica que envolve agentes nacionais e extranacionais (FERNANDES, 2009, p. 01).

Bernardo Mançano Fernandes (2009) esclarece que essa “questão agrária é, antes de outras implicações, um problema territorial”. Isso porque em quase todo o mundo o agronegócio e a agricultura camponesa disputam territórios, disputa essa intensificada com a produção de agroenergia que afeta a oferta de terras para a produção de alimentos” (FERNANDES, 2009, p. 01).

Na sequência, selecionamos e caracterizamos brevemente alguns dos atores considerados como os mais relevantes na América do Sul, lembrando que a dimensão, a diversidade e a complexidade do subcontinente nos obrigam a analisarmos de forma não exaustiva a realidade sul-americana. Para fins analíticos, separamos o que denominamos de atores geoeconômicos, mais afeitos à economia de mercado, dos atores sociais, cientes de que toda classificação sempre apresenta algum reducionismo, mas visando facilitar o entendimento da situação. Devido aos limites do artigo, alguns atores foram brevemente mencionados e outros foram caracterizados de forma um pouco mais pormenorizada.

ALGUNS ATORES GEOECONÔMICOS DA PRODUÇÃO DE ALIMENTOS NA AMÉRICA DO SUL

Primeiramente, a geopolítica dos alimentos tem na especulação dos preços das *commodities* uma variável importante na discussão. Esta especulação se realiza nos mercados de futuros e bolsas de valores que podem ser considerados como uma importante organização geoeconômica que opera na escala global, desempenhando papel central na dinâmica capitalista atual e na qual os negócios que envolvem empresas que são sul-americanas ou que operam na região também fazem parte (ROA, 2012, p. 15-16).

Além do protagonismo das bolsas de valores na fixação de preços e no acirramento da especulação há, segundo Paula Alvarez Roa (2012), outro ator protagonista na produção de alimentos: as transnacionais do ramo, que têm se apoderado e controlado a cadeia, “desde la semilla hasta la producción y posterior comercialización de lo que consumimos”, oligopólios com ganhos exorbitantes dos quais 10 empresas controlam “67% de este rubro y el 89% del mercado global de agrotóxicos” (ROA, 2012, p.16).

A indústria de alimentos tem sido a grande favorecida com a alta de preços que induz à crise alimentar global. Por causa desta crise, vários países importadores de alimentos vêm comprando terras para produzirem alimentos no exterior, apropriando-se e controlando terras para fins agrícolas em vários países do mundo. Segundo esta autora, esses países apropriadores “consideran esto como una innovadora estrategia de largo plazo para alimentar a sus pueblos a buenos precios y con mucha mayor seguridad que hasta ahora; Arabia Saudita, Japón, China, India, Corea, Libia y Egipto están en ese camino” (ROA, 2014, p. 16).

Na sequência, destacamos, entre atores protagonistas da geopolítica dos alimentos, as comercializadoras de cereais e grãos. Segundo Sophia Murphy, David Burch e Jennifer Clapp (2012, p. 02) há quatro grandes comercializadoras de matérias-primas agrícolas em nível mundial que têm um papel central no sistema agroalimentar: Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill e Louis Dreyfus, conhecidas pelo

acrônimo ABCD e que compartilham até 90% do comércio mundial de certos cereais. Além delas há outras comercializadoras emergentes como a Olam, a Sinar Mas e Wilmar que compartilham com elas boa parte do mercado mundial. Um detalhe importante na atuação destas empresas é que elas são multitarefas, operando em vários segmentos da cadeia de valor.

Assim, as empresas, “no sólo operan con las materias primas en su estado físico, sino que lo hacen desde el terreno donde se producen y a lo largo de toda la cadena hasta el procesamiento de los alimentos” (MURPHY; BURCH; CLAPP, 2012, p. 02). Essas empresas comercializadoras também fornecem as sementes, os fertilizantes e agroquímicos aos produtores, adquirindo também os produtos agrícolas que armazenam em instalações próprias. E elas também “actúan como propietarias de la tierra, productoras ganaderas y avícolas, procesadoras de alimentos, transportistas y productoras de biocombustibles, así como proporcionan servicios financieros en los mercados de materias primas” (MURPHY; BURCH; CLAPP, 2012, p. 02).

O comércio de produtos agroalimentares cada vez mais está dominado por exportações e importações de produtos processados e de alto valor agregado em contraposição a matérias-primas. Alguns segmentos da cadeia têm apresentado estratégias ousadas de atuação e principalmente têm ocorrido fusões, em crescente concentração.

Assim, “las compañías químicas como Monsanto⁶ y Ciba-Geigy han sido rebautizadas como ‘compañías de ciencias de la vida’ al introducirse en los campos farmacéutico y de biotecnología agrícola” (MURPHY; BURCH; CLAPP, 2012, p. 08), em um processo de fusões e vendas de ativos e com essas empresas fazendo aquisições no setor de sementes comerciais.

Por sua vez, as processadoras de alimentos como a Unilever e a Nestlé continuam com seu gigantismo, mas também com muitas fusões e aquisições em novas empresas, todas com grande dinamismo e adaptando-se à realidade em mutação (MURPHY; BURCH; CLAPP, 2012, p. 08).

⁶ A Monsanto foi incorporada em setembro de 2016 pela corporação alemã Bayer.

Sophia Murphy, David Burch e Jennifer Clapp (2012) asseveram que “lo que se conoce como la revolución de los supermercados probablemente sea la transformación mejor documentada – y la más drástica. Los supermercados ahora llegan hasta los campos de cultivo, que a veces están al otro lado del mundo respecto a donde se vende la producción”, estando presentes em todos os continentes (MURPHY; BURCH; CLAPP, 2012, p. 08).

Maria Mantilla (2011) argumenta que uma importante consequência da difusão de modelo de empresa agroindustrial é que elas estão transformando “los agricultores campesinos en productores absolutamente dependientes a través de contratos agrarios, lo cual equivale a acentuar el proceso de proletarización del campesinado” (p. 131) e defende que “la agricultura está cada vez más supeditada a decisiones que no son tomadas por los agricultores sino por otros agentes que controlan el sistema agroalimentario” (MONTILLA, 2011, p. 120).

As federações nacionais rurais de empresários e proprietários de terras também são atores importantes. Destacamos apenas federações e congêneres de alguns países como ilustrativas de um padrão de atuação na América do Sul.

O caso brasileiro foi caracterizado de acordo com o trabalho de Wagner Iglecias (2007), o qual apresenta breve histórico da fundação das principais federações e associações rurais brasileiras. Assim,

a estruturação formal da representação dos interesses do setor agropecuário no Brasil data do início do fim do século XIX, com a criação de entidades que serviam tanto à representação propriamente dita quanto à prestação de serviços aos empresários rurais. A Constituição de 1891 foi o marco legal que regulou a criação e o funcionamento das primeiras organizações empresariais rurais de peso, como a Sociedade Nacional da Agricultura (SNA), fundada no Rio de Janeiro em 1897, e a Sociedade Rural Brasileira (SRB), fundada em São Paulo em 1919. ... [A] Confederação Rural Brasileira (CRB), fundada

em 1928, tornou-se, ao longo das décadas seguintes, a estrutura de cúpula da representação dos empresários rurais e de controle, por parte do Estado, de seus interesses. Ela foi substituída pela Confederação Nacional da Agricultura e da Pecuária (CNA), criada por decreto-lei de 1964, juntamente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (Contag) (IGLECIAS, 2007, p. 78).

Em décadas recentes, as organizações representativas do agronegócio no Brasil se diversificaram. Wagner Iglecias (2007) enumera diversas destas associações e organizações. Assim, no âmbito da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária (CNA) foi criado o Conselho Superior da Agricultura e Pecuária do Brasil (Rural Brasil) que, segundo o autor, “é uma arena para a comunhão de ideias e princípios, mas que, na prática, é a instância na qual se organiza o grande lobby da agropecuária brasileira junto aos três poderes” governamentais do país. É digno de nota que este Conselho sucedeu a extinta “Frente Ampla da Agricultura Brasileira (FAAB), criada em 1986 por iniciativa da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB) para defender os interesses do empresariado rural durante o processo constituinte, que durou até 1985”⁷ (IGLECIAS, 2007, p. 79).

⁷ 4 Reforçando a caracterização das entidades do agronegócio no país, Sérgio Sauer e Nilton Luis Godoy Tubino (2007) advogam que “todas estas entidades, expressando a histórica posição do setor, sempre foram refratárias a qualquer processo de democratização da estrutura da propriedade da terra no Brasil.[...] Após mais de 20 anos de regime militar, [...] um governo civil reacendeu as esperanças de que a redemocratização política poderia representar também uma democratização da propriedade fundiária. Dessas esperanças surgiram as forças políticas que resultaram no anúncio do I Plano Nacional de Reforma Agrária, pelo Governo Sarney, em 1985. A posição absolutamente refratária a qualquer forma de reforma agrária das entidades ruralistas aflorou novamente.[...] Essas reações do setor patronal culminaram com a criação da União Democrática Ruralista (UDR) e da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira (FAAB).Essa segunda aliança, criada em 1986, representou uma coalizão política formada por todas as entidades representativas do setor, lideradas pela CNA, OCB e SRB, que atuou

Cabe também observar a tentativa de internacionalização das ações do agronegócio brasileiro. Seu projeto político hegemônico após a Constituição de 1988 está voltado para a “modernização da agricultura, a partir de seu funcionamento em bases empresariais e internacionais e da incorporação, definitiva, do conceito de agronegócio às políticas públicas destinadas à agropecuária brasileira” (IGLECIAS, 2007, p. 80).

É importante assinalar também as metamorfoses da imagem do empresário rural. Segundo Wagner Iglecias (2007), já nos anos 1990, começa a ganhar força uma imagem do moderno empresário agroindustrial como cosmopolita e produtivo, em substituição da figura do velho fazendeiro provinciano e atrasado, “numa espécie de reinvenção do próprio conceito de agricultura no Brasil” (IGLECIAS, 2007, p. 80). Além da crescente internacionalização há especialização por cadeias, com notável surgimento de entidades de representações de interesses específicos, com crescente estruturação de diversas cadeias produtivas da agropecuária.

Em uma nota Wagner Iglecias (2007) faz uma importante observação, afirmando que para além das inovações recentes que se pode observar no empresariado rural brasileiro, entre as quais se podem enumerar “a progressiva profissionalização da gestão, a crescente flexibilidade da estrutura de representação de seus interesses e a própria sucessão geracional” (p. 80), o empresariado rural faz uso a muito tempo de estratégias diversificadas de relacionamento com o Estado. Entre elas a mais evidente é o lobby no poder legislativo, com a eleição de representantes em todos os estados da federação com atuante participação nas diversas comissões parlamentares que tratam de interesses do agronegócio, mas também com a participação direta de seus líderes em

de forma decisiva na redação final da Constituição Federal, de 1988, acrescentando o dispositivo que acaba impedindo a desapropriação de áreas produtivas para fins de reforma agrária. [...] Apesar das imensas diferenças que os separa, as classes e grupos patronais têm em comum dois principais traços, fundantes, que só adquirem uma maior visibilidade nas situações em que se sentem ameaçados em seus privilégios como proprietários de terra: a concepção de propriedade como direito absoluto e a defesa da violência como prática de classe” (SAUER; TUBINO, 2007, p. 136-137).

cargos do poder Executivo que são ligados à agropecuária (IGLECIAS, 2007, p. 80).

Por fim, há também a utilização pelos empresários rurais brasileiros de estratégias de *marketing*, principalmente “em momentos de tensionamento nas relações com os governos, como ocorre com os tratores e demais tipos de manifestação de mesma natureza” (IGLECIAS, 2007, p. 80), com estratégias de convencimento público dos principais pontos de vista do agronegócio no Brasil, muitas vezes via grandes mídias, conforme demonstra o estudo de Regina Bruno (2012) sobre o movimento *Sou Agro*.

No caso do Paraguai, o patronato rural tem sua representação feita pela Asociación Rural del Paraguay (ARP). Miguel Lovera (2014, p. 02) explica que o controle sobre a agricultura de larga escala no Paraguai é exercido por uma combinação de grupos oligárquicos e de interesses transnacionais.

O grupo predominante é composto por proprietários de terra, sendo que o poder deste grupo foi consolidado durante o governo do Partido Colorado entre 1954 e 2008, partido que, especialmente durante a ditadura do general Alfredo Stroessner, privatizou mais de 12 milhões de hectares, resultando em alta concentração fundiária, já que as propriedades privadas existentes totalizam 85,5% do território nas mãos de apenas 2,6% da população. Sendo assim, Miguel Lovera (2014) não hesita em denominar a sociedade paraguaia atual de sociedade feudal, em termos políticos e econômicos (LOVERA, 2014, p. 09).

A pecuária como a atividade econômica tradicional desenvolvida por famílias de “patricios” [aristocratas] foi adotada pela oligarquia recém-formada pelo ditador Stroessner e seu partido Colorado na década de 1960. A ação imediata tomada pelos novos proprietários foi de desmatar imensas faixas de florestas e substituí-las por pastos, para formar uma “estância” e, assim, poder, de fato e direito, tornar-se membro da alta classe paraguaia (LOVERA, 2014, p. 09), que é representada pela Asociación Rural del Paraguay (ARP).

A Asociación Rural del Paraguay (ARP) congrega antigos e novos fazendeiros do stronismo e é vista por muitos como um suporte

fundamental para a ditadura (E'A DIGITAL, 2012). Assim, o governo de Stroessner e a ARP se protegeram mutuamente, “pues gran parte de los agremiados acapararon grandes extensiones de tierra ilegítimamente a través del Instituto de Bienestar Rural (IBR)”. O IBR implementou uma “Reforma Agrária” no país “que le sirvió de bandera de campaña para el manejo de una importante masa campesina con la promesa de la distribución de la tierra” (E'A DIGITAL, 2012).

Segundo a revista E'a Digital (2012): “el resto de la historia es conocida, la Reforma agraria distribuyó tierras entre los políticos, militares y empresarios adherentes al stronismo, unas 7 millones de hectáreas según la Comisión de Verdad y Justicia, y aun hoy Paraguay es uno de los países con peor distribución de tierras. Entre los grandes beneficiarios se encontraban muchos afiliados de la Rural [IBR]”. Como “forma de gratidão”, os membros da Asociación Rural del Paraguay (ARP) fundaram uma agremiação poderosa que apoiou o governo ditatorial. Assim, “através de ellos, la dictadura mantuvo control sobre la población en las zonas de influencia de sus estancias y enclaves pecuarios. Esta relación de los gremios empresariales con el poder no se detuvo con la caída de la dictadura. Su influencia, poder y beneficios continuaron en las siguientes décadas, donde la estructura estatal corrupta no varió, solo cambio de patrones” (E'A DIGITAL, 2012).

Há também a Unión de Gremios de la Producción (UGP), que é, segundo Miguel Lovera (2014), um cartel do agronegócio, composto por corporações multinacionais e por empresas locais dedicadas à produção de soja e exportações de grãos, além da importação, produção e promoção comercial de sementes transgênicas e de agrotóxicos (LOVERA, 2014, p. 12). Essa agremiação anunciou que pretende dobrar ou triplicar a área de terra onde se cultiva soja. Para o autor, caso isso venha a ocorrer, será devastador para a população rural do Paraguai pelos impactos ambientais e na saúde humana, o que vem sendo denunciado por numerosos grupos da sociedade civil, que consideram que já existe uma “guerra química” sendo travada sobre os camponeses, uma guerra que usa *Round Up* como arma química principal (LOVERA, 2014, p. 12).

Isaias Albertin de Moraes, Fernando Antonio da Costa Vieira, (2015) resumem a situação de embate que há na agropecuária paraguaia e

o arranjo de atores posicionados com seus discursos e práticas sobre os rumos da agropecuária paraguaia que se traduz em duas opções de modelos de desenvolvimento, tratadas pelos protagonistas como irreconciliáveis:

a-) “a matriz empresarial-monopolista-agroexportadora defendida principalmente pelos grandes proprietários de terras, sobretudo os produtores de soja e de gado, estrangeiros e paraguaios; por empresas multinacionais, fornecedoras de insumos e maquinários agrícolas; pelo sistema financeiro e bancário; pela Asociación Rural del Paraguay (ARP) e por esferas da grande mídia” (p. 374); e b-) “o modelo de exploração familiar-cooperativista-alimentício que conta com o apoio dos carperos [os *sem-terras*], de parte da intelectualidade acadêmica, de ordens religiosas, de setores da sociedade civil organizada, de pequenas cooperativas e associações rurais, de prestigiosas organizações internacionais, de espaços midiáticos alternativos, e com o suporte tácito de outros movimentos campesinos, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) do Brasil (MORAES; VIEIRA, 2015, p. 374-375).

No caso da Argentina, até a criação das Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) em 1943, os proprietários rurais eram divididos em dois grandes grupos com características sociais distintas: “los grandes estancieros y terratenientes estaban asociados en la Sociedad Rural Argentina (SRA), creada en 1866, y la Federación Agraria Argentina (FAA), creada en 1912, que agrupaba principalmente pequeños chacareros y agricultores, incluyendo en la misma a los arrendatarios” (WIKIPEDIA, 2016).

Essas organizações agrárias têm historicamente uma relação de enfrentamento, pois, segundo Nicolás Pérez Trento (2015), “el origen de la FAA está directamente relacionado con las características de la

estructura social agraria pampeana de principios del siglo XX, que son aún hoy objeto de debate. Durante un tiempo predominó la posteriormente denominada ‘visión tradicional’ (TRENTO, 2015, p. 03), com a agricultura do país subordinada as grandes estâncias de gado. Assim, “el vínculo entre ganadería y agricultura se habría articulado a través de la propiedad de la tierra, que estaba en manos de los terratenientes-capitalistas ganaderos, mientras que los agricultores se constituyeron como arrendatários” (TRENTO, 2015, p. 03). Os agricultores estabeleciam-se em pequenas propriedades, com pouca acumulação de capitais e baseadas em mão de obra familiar. Assim, a fundação da FAA se deu para representar esses atores.

A Sociedad Rural Argentina, por sua vez, nucleou os proprietários de terras capitalistas criadores de gado de maior porte, concentrados principalmente na região dos Pampas argentinos, tendo como razão de ser a busca por melhoramento técnico das condições de produção pecuária. Mas, “en síntesis, la estructura originaria de representación de intereses políticos del sector agrario oponía, de un lado, a pequeños capitalistas agrícolas y productores independientes ambos arrendatarios, y, del otro, a terratenientes-capitalistas, fundamentalmente ganaderos” (TRENTO, 2015, p. 03), de forma que o caráter antagonico de classes levava a uma evidente hostilidade que a Federación Agraria Argentina enfrentava da Sociedad Rural Argentina.

Mas, a Federación Agraria Argentina passou por um processo de transformação, pois “de la gran masa de pequeños capitalistas agrícolas arrendatarios que la conformaban, buena parte había accedido a la propiedad de la tierra, mientras que otra fracción había sido desalojada, y perdió en muchos casos su carácter de capitalista. Cualquiera fuera el caso, [...] la mayoría de los socios de la entidad habían logrado sumar a su condición de pequeños capitalistas la de pequeños terratenientes” (TRENTO, 2015, p. 04). Assim, houve uma atenuação de relações antagonicas com a SRA e a CRA, com crescentes ações conjuntas entre estas agremiações (TRENTO, 2015, p. 04).

Cabe notar que a partir da segunda metade da década de 1980 a produção rural da Argentina começa a se transformar, influenciada por processos como a globalização, a ascensão chinesa, maior demanda

internacional de matérias primas e o crescimento da produção de soja. Assim, “los cambios estructurales en la producción y el capital rural, impactaron fuertemente sobre la conformación de los subsectores patronales del campo y sus relaciones recíprocas”, com o surgimento de novas organizações representativas de interesses e de novos sujeitos” (WIKIPEDIA, 2016).

Em 2008, as Confederaciones Rurales Argentinas formaram, junto com a Sociedad Rural Argentina, a Federación Agraria Argentina e com o CONINAGRO, a Mesa de Enlace Agropecuária, um canal de negociação e representação. Em outro trabalho, Nicolás Pérez Trento (2013) observa transformações recentes nas relações e nas estratégias de atuação das entidades rurais patronais argentinas. Para o autor:

las entidades gremiales muestran una tendencia a la dilución de sus antagonismos históricos, lo que les permite converger en acciones políticas conjuntas como el *lockout* agropecuario del 2008. El caso más marcado de este movimiento es el de la FAA. Asimismo, la estructura de organizaciones del sector comienza a expandirse, al abarcar asociaciones de un nuevo tipo que asumen funciones técnicas y se vinculan especialmente con la gestión del capital, la utilización de nuevas tecnologías y la integración de los distintos eslabones de la cadena de producción, incluyendo la producción primaria. Finalmente, la necesidad de profesionalización de numerosos capitalistas agrarios comienza a ser respondida por distintas organizaciones, entre las cuales destacan la FAA y AAPRESID. Esta última lo hace, por otra parte, bajo la forma ideológica del empresario innovador (TRENTO, 2013, p. 03).

Em suma, o patronato agropecuário da Argentina em boa parte de sua história se caracterizou por ser uma “estructura de organizaciones que se articula en torno a las reivindicaciones gremiales, y que se caracteriza por su fragmentación, principalmente en torno a la actividad productiva,

la posesión de la tierra y magnitud del capital, y de estrategia respecto a las estructuras de comercialización”, um sistema que apresenta certa indeterminação em relação às bases sociais por elas representadas porque em parte elas se superpõem (TRENTO, 2013, p. 04).

ALGUNS ATORES SOCIAIS DA QUESTÃO AGRÁRIA NA AMÉRICA DO SUL

Há no mundo cerca de três bilhões de pessoas que vivem em zonas rurais se dedicando à agricultura e pecuária familiares, um modelo agrícola de valor estratégico, por sua função econômica, social, cultural, ambiental e territorial, já que 70% dos alimentos produzidos no mundo são oriundos da agricultura familiar, que se caracteriza por uma “producción sostenible de alimentos destinados a la soberanía alimentaria, la gestión ambiental de la tierra y su biodiversidad y la preservación de la importante herencia sociocultural de las comunidades rurales y las naciones” (ROA, 2012, p. 22). Nos países da América do Sul não é diferente, conforme pudemos averiguar no desdobramento da pesquisa que embasou este trabalho, mas que não será tratado nesta oportunidade.

No subcontinente, o desenvolvimento do capitalismo no campo vem ocorrendo com contínua expropriação e exploração dos chamados povos tradicionais, tais como: “os indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros, babaçueiros, pantaneiros, caiçaras, jangadeiros, pescadores artesanais, sertanejos, camponeses, entre outros” (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2012, p. 45).

Esses povos resistem há séculos pela manutenção de seu modo de vida e de seus territórios, de forma que, quando há conflitos de interesse em disputa territorial entre esses povos e empresas capitalistas, acontece uma territorialização de um grupo e uma desterritorialização do outro, podendo também a disputa se dar no controle do acesso ou de formas de uso do território (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2012, p. 45).

Segundo Mirian Claudia Lourenção Simonetti (2012), nas últimas décadas, estamos assistindo em vários países da América Latina uma

aceleração da destruição da agricultura camponesa e a concomitante ampliação de monoculturas ligadas ao agronegócio de exportação, como o caso da soja demonstra. Além da concentração de terras que este modelo agroindustrial impõe há também destruição das florestas nativas, com as consequentes destruições da biodiversidade, mananciais, rios e comunidades tradicionais. Segundo a autora, é um processo vinculado ao avanço do capitalismo financeiro e das empresas transnacionais (SIMONETTI, 2012, p. 03). Assim,

o processo de reprodução ampliada do capital lança as grandes empresas numa guerra de privatização que as leva a expulsar camponeses, comunidades indígenas, privatizando suas terras, territórios, florestas, biodiversidade, água e minérios. O cultivo de agrocombustíveis (cana-de-açúcar) em grandes monoculturas industriais também é razão dessa expulsão, amparada em argumentos sobre crise energética e climática (SIMONETTI, 2012, p. 03).

É um contexto que fez com que muitos camponeses fragilizados e pressionados pelo capital agroindustrial, se mobilizassem e, por meio de ação coletiva, passassem a lutar de forma organizada por seus direitos. Um desses novos atores é a Via Campesina, rede transnacional de movimentos sociais rurais que surgiu em 1992 para atuar junto aos grandes centros de poder na formulação e promoção de políticas agrícolas que afetem o campesinato. Assim, “a Via Campesina age como um articulador de interesses de atores menores no cenário mundial” (SIMONETTI, 2012, p. 04). Esta autora explica que:

em decorrência dos novos desafios surgidos no cotidiano camponês, houve uma maior convergência dos movimentos sociais rurais em direção da nacionalização, regionalização e da transnacionalização. Assim, buscavam novos ambientes de negociação e de ação coletiva para que

o alcance de seus objetivos fosse facilitado, levando-se, assim, a um maior estreitamento entre o ativismo dos movimentos sociais transnacionais, tanto do Norte como do Sul, pilar esse de sustentação da Via Campesina (SIMONETTI, 2012, p. 06).

Outro ator que sofre pressões e perdas de terras é os povos indígenas sul-americanos. Rodolfo Stavenhagen (2008) fez uma síntese dos movimentos indígenas na América do Sul e sua luta pela terra e modo de vida. Os anos 1980 foi um marco do surgimento dos movimentos indígenas de luta por direitos humanos, em especial os direitos à terra e aos recursos naturais.

Na América do Sul, as primeiras experiências bem-sucedidas se deram na região amazônica do Equador, localidade que sofreu muitos ataques de empresas agrocomerciais e petroleiras, que invadiram territórios tradicionais. Posteriormente, surgiram outros movimentos na Bolívia, Brasil e Colômbia, fortalecidos internacionalmente por movimentos indígenas canadenses e norte-americanos que encaminharam suas demandas à ONU. Rodolfo Stavenhagen (2008) considera que

desde sus principios, las organizaciones indígenas expresaron distintas perspectivas y puntos de vista. Las asociaciones comunitarias y locales se concentraban en objetivos inmediatos relacionados con problemas específicos, como la cuestión de la tierra, la defensa de sus recursos o la negociación con las autoridades gubernamentales. [...] Lograron algunos éxitos pero su actuación rara vez trascendió el propio ámbito. También sufrían acoso, persecución y represiones cuando se enfrentaban a intereses latifundistas o caciquiles poderosos. (STAVENHAGEN, 2008).

Em algumas regiões da América do Sul, os movimentos indígenas foram muito ativos, estabelecendo-se em federações, com lideranças mais

politizadas e com vínculos com outros movimentos sociais, como os de camponeses, operários, professores, estudantes e assentados urbanos. Frequentemente eram assessorados por alguma ONG ou pela Igreja Católica.

Adentrando no século XXI, persiste a luta indígena em todo o subcontinente que vem sendo travada desde o período colonial. Os povos indígenas continuam sendo expulsos de suas terras e tendo a sua cultura destruída (STAVENHAGEN, 2008). Os desafios que enfrentam hoje os povos indígenas são múltiplos e graves e a solução requer adequadas políticas por parte dos governos nacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações trazidas pela globalização econômica levam a um aumento de demanda por *commodities* agrícolas, em contexto de ascensão econômica da China e de melhoria nas condições de vida em outros países que não conseguem suprir internamente a demanda por alimentos.

Vem ocorrendo no mundo crescente busca por produtos agropecuários, situação que levou os países da América do Sul a serem chamados de celeiros do mundo, legando a missão de atender a essa crescente demanda por alimentos, porque é um subcontinente agraciado com importantes recursos naturais fundamentais à produção agropecuária, como terra e água.

Cabe lembrar que os recursos naturais para a produção de alimentos não são finitos e seu uso indiscriminado gera uma série de impactos socioambientais que trazem novos desafios à gestão do território.

A situação sociopolítica na América do Sul tem se tornado bastante complexa, com diversos atores conflitando entre si e reivindicando direitos. Três atores são centrais na discussão: a cadeia agroindustrial de alimentos, que envolve diversos elos entre a produção da matéria-prima até o consumidor final e que tem estimulado monocultivos,

muitas vezes com a finalidade de alimentar gado ou de produzir agrocombustíveis, gerando também concentração de terras; os pequenos agricultores, que são uma parte extremamente relevante porque são eles que produzem alimentos para o consumo das diversas sociedades e são eles que têm sofrido toda a sorte de pressões para saírem de suas terras, para que monocultivos possam ser semeados; e, um terceiro ator é o Estado a quem caberia mediar conflitos e propor políticas públicas para melhorar o bem-estar da população, inclusive a rural, mas que nos diversos países do subcontinente vem apoiando o agronegócio e o modelo de desenvolvimento que ele implica.

Chama a atenção o grau de violência e abandono a que a agricultura camponesa e familiar está submetida, cabendo uma ressalva de que alguns países do subcontinente implementaram políticas para a agricultura familiar, mas isso não significou a proteção de direitos, como posse da terra e justa condição de produção.

Na agricultura industrial, por sua vez, o cultivo da soja tem se tornado hegemônico, com consequências já conhecidas, dentre as quais se ressaltam a concentração fundiária; um movimento de *estrangeirização* de terras, com possíveis desdobramentos geopolíticos e impactos ambientais como consequências mais gritantes e que mais geram crescentes conflitos e resistências.

Também é reveladora a visível penetração de empresários do agronegócio nos aparelhos estatais, com forte presença nas bancadas legislativas de muitos países sul-americanos e também em cargos executivos, em estratégia para influenciar e garantir diretamente seus interesses.

Desflorestamentos e deslocamentos de povos tradicionais são constantes nas fronteiras agrícolas que já atingem os últimos biomas e reservas naturais, com os monocultivos imperando no uso e ocupação de terras, concentrando terras e predando a natureza.

As conclusões são desanimadoras. Seria muito importante um tratamento politizado de segurança alimentar e que houvesse uso

estratégico⁸ dos recursos naturais de forma crescente para evitar a disseminação desenfreada do modelo agropecuário monocultor. No entanto, não tem havido avanços significativos nos últimos anos no subcontinente quanto à uma cooperação regional para valorizar as riquezas naturais e garantir autonomia na produção de alimentos: exporta-se muito, mas ainda persiste uma insegurança alimentar na América do Sul.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. “Alimentos versus população: está ressurgindo o fantasma malthusiano?” **Revista Ciência e Cultura**, vol. 62, n. 04, outubro, 2010.

ACHKAR, M.; DOMINGUEZ, A.; PESCE, F. “Transformaciones, (des)integraciones y agronegocios”. **Revista Estudios Uruguay**, n. 122, Marzo, 2009.

BROWN, L. “Escassez pauta nova geopolítica dos alimentos”. **Agência Envolverde Jornalismo** [12/02/2013]. Disponível em: <www.envolverde.cartacapital.com.br>. Acesso em: 12/10/2016.

BRUNO, R. “Movimento Sou Agro: marketing, habitus e estratégias de poder do agronegócio”. **Anais do 36º Encontro Anual da ANPOCS**. Caxambu: ANPOCS, 2012.

E'A DIGITAL. “Solo 8 % de las tierras en Paraguay se utilizan para alimentos de consumo local”. **Sítio Eletrónico E’á** [08/04/2015]. Disponível em: <www.ea.com.py>. Acesso em: 12/10/2016.

⁸ [...] “Um recurso natural somente torna-se estratégico quando ele passa a ser escasso e potencialmente vital para o desenvolvimento de atividades econômicas, uma vez que o componente conflitivo da geopolítica dos recursos naturais acontece em função da assimetria natural de sua dotação, quando em alguns territórios há abundância e em outros há escassez” (SENHORAS; MOREIRA; VITTE, 2009, p. 03).

FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura. **Estado Mundial del Recurso Suelo**. Resumen Técnico. Roma: FAO, 2016.

FERNANDES, B. M. “A geopolítica da questão agrária mundial”. **Boletim DATA-. LUTA**, n. 18, 2009

FERNANDES, B. M.; WELCH, C. A.; GONÇALVES, E. C. **Políticas fundiárias no Brasil**: Uma análise geo-histórica da governança da terra no Brasil. International Land Coalition. Roma: International Land Coalition, 2012.

GALVIS, C. M. J. “La nueva geopolítica alimentaria”. **Sítio Eletrónico Elmundo.com** [01/10/2014]. Disponível em: <www.elmundo.com>. Acesso em: 12/10/2016.

IGLECIAS, W. “O Empresariado do agronegócio no Brasil”. **Revista de Sociologia e Política** n. 28, junho, 2007.

LOVERA, M. **The Environmental and Social Impacts of Unsustainable Livestock Farming and Soybean Production in Paraguay**: A Case Study. Asunción: CEIDRA/UCA, 2014.

MORAES, I. A.; VIEIRA, F. A. C. “Capitalismo agrário e movimentos camponeses no Paraguai”. **Estudos Históricos**, vol. 28, n. 56, 2015.

MURPHY, S.; BURCH, D.; CLAPP, J. “El lado oscuro del comercio mundial de cereales: El impacto de las cuatro grandes comercializadoras sobre la agricultura mundial”. **Informes de Investigación de Oxfam**, agosto, 2012. Disponível em: <www.oxfam.org>. Acesso em: 12/10/2016.

QUIROGA, M. G. “La geopolítica de los alimentos”. **Sítio Eletrónico Equilibrium Global** [26/02/2016]. Disponível em: <www.equilibriumglobal.com>. Acesso em: 12/10/2016

ROA, P. A. **Mercado de tierras em Colômbia**: ¿Acaparamiento o soberanía alimentaria? Bogotá: IMCA, 2012.

SAUER, S.; TUBINO, N. L. G. “A sustentação financeira de organizações do patronato rural brasileiro”. **Revista Nera**, ano 10 n. 11, 2007.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A.; VITTE, C. C. S. “A agenda exploratória de recursos naturais na América do Sul: Da empiria à teorização geoestratégica de assimetrias nas relações internacionais”. **Anales del XII Encuentro Internacional de Geógrafos de América Latina**. Montevideo: EGAL, 2009.

SIMONETTI, M. C. L. “Os movimentos sociais, a Via Campesina e o Pós-Colonial”. **Anais do XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária**. Uberlândia: ENGA, 2012.

STAVENHAGEN, R. “Os movimentos indígenas na América Latina”. **Nuevamerica**, n. 117, 2008.

STEDILE, J. P.; CARVALHO, H. M. “Soberania alimentar: uma necessidade dos povos”. **Portal Eletrônico Reforma Agrária em Dados** [30/03/2011]. Disponível em: <www.reformaagrariaemdados.org.br>. Acesso em 12/10/2016.

TRENTO, N. P. “Acumulación del capital y organizaciones del sector agrario en la región pampeana: 1991-2008”. **Memórias de las X Jornadas de Sociología**. Buenos Aires: UBA, 2013.

TRENTO, N. P. “La acción política de la Federación Agraria Argentina durante el período de la Convertibilidad (1991-2001)”. **Mundo Agrário**, vol. 16, n. 32, agosto, 2015.

CAPÍTULO 4

Geopolítica ambiental em questão: reflexões sobre os incêndios florestais amazônicos de 2019

GEOPOLÍTICA AMBIENTAL EM QUESTÃO: REFLEXÕES SOBRE OS INCÊNDIOS FLORESTAIS AMAZÔNICOS DE 2019

Leandro Dias de Oliveira

O ano de 2019, por diferentes motivos, será um ano inesquecível para os brasileiros. Em meio a miríade de retrocessos políticos, econômicos, sociais, previdenciários e culturais, a questão ambiental se mostrou um dos mais cadentes campos onde a mesquinhez, o atraso e a inépcia se mostraram mais evidentes. É possível afirmar que desde o triste episódio do brutal assassinato da liderança ambiental Chico Mendes, no ano de 1988⁹, que transformou o Brasil em arqui-inimigo das pautas ecológicas, não tínhamos um período tão nocivo à imagem nacional no que se refere ao meio ambiente quanto o que vivemos no presente momento.

Entre ataques a grupos como indígenas e quilombolas e desmonte das estruturas das organizações e institutos de vigilância, gestão e conservação ambiental do Brasil; em meio ao desmerecimento, com doses acentuadas de desfaçatez, dos trabalhos científicos internacionalmente reconhecidos e rechaço de conteúdos universitários em prol de uma espécie de “novo obscurantismo” e o incentivo ao desenvolvimento ilimitado e avassalador, baseado especialmente no estímulo da sojicultura mecanizada, do extrativismo exacerbado, da pecuária extensiva e da

⁹ O assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em 22 de dezembro de 1988, fez com que a Amazônia passasse a ocupar o centro da agenda ambiental mundial. Chico Mendes era líder do sindicato dos seringueiros, que reunia os trabalhadores da extração da borracha pela criação de uma reserva extrativista, e já era conhecido mundialmente por ter sido agraciado com o prestigioso prêmio ambiental Global 500, no âmbito do PNUMA. A forma brutal do assassinato de Chico Mendes gerou uma série de reações, como, por exemplo, o fortalecimento de movimentos como o dos Povos da Floresta (que envolvia comunidades indígenas e seringueiros) e a realização do 1.º Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, em Altamira (PA), em fevereiro de 1989 (OLIVEIRA, 2019a).

financeirização de todas as riquezas naturais; nada pareceu tão grave quanto os violentos e criminosos incêndios florestais que acometeram a Floresta Amazônica, especialmente nos meses de agosto e setembro de 2019.

Foram quase cento e cinquenta mil focos de incêndio no país e mais de sessenta e cinco somente na Amazônia (INPE, 2019), constituindo assim um triste recorde histórico que esperamos que jamais seja superado. Todos os estados da Amazônia legal – Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima, Maranhão, Mato Grosso, Pará e Tocantins – foram afetados. Para além dos violentos rebatimentos locais e regionais, os incêndios florestais amazônicos de 2019 ‘escureceram’ o céu de São Paulo – causando grande estupefação nacional e internacional –, e também geraram impactos nos estados do Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, bem como em países vizinhos como Peru, Bolívia, Paraguai e Argentina. Como símbolo máximo de fatos politicamente e ambientalmente tão vergonhosos, destacou-se o “Dia do Fogo”, no qual fazendeiros no estado do Pará transformaram os incêndios em efeméride e publicizaram o destroçamento da floresta para a criação de gado.

Num cenário onde praticamente assistimos à institucionalização da barbárie ambiental por meios dos nefastos incêndios florestais amazônicos, o objetivo central deste capítulo é propor uma reflexão do verdadeiro tabuleiro geopolítico em que a Floresta Amazônica está inserida. Com base no que entendemos como Geopolítica Ambiental (OLIVEIRA, 2019a), a proposta é mostrar, em meio aos encontros entre a ciência geográfica e as relações internacionais, o extemporâneo e intempestivo enfrentamento entre a racionalidade ambiental, calcada na concepção de desenvolvimento sustentável enquanto estratégia geopolítica, e a irracionalidade ambiental, escudada pela defesa entusiástica de um desenvolvimento ilimitado e avassalador.

Antes de mais, é necessário compreender que estamos tratando de uma nova forma de se fazer geopolítica, calcada no controle do uso do território: desta forma, são fatos essenciais da geopolítica do presente as reuniões da ONU, os protocolos globais, as agendas comuns, os acordos de cooperação e as próprias relações com os organismos internacionais. O primeiro segmento deste texto ambiciona justamente elucidar a

Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável que, desde a década de 1980, opera como organização econômico-produtiva planetária, gestão das riquezas da periferia do mundo e ideologia sedutora pautada na proteção da natureza.

Após as reflexões teórico-analíticas sobre a Geopolítica Ambiental, há que se discutir o atual embate entre o modelo de desenvolvimento sustentável e as proposições avassaladoras de crescimento econômico, para a seguir situar os movimentos realizados por ocasião dos incêndios florestais amazônicos de 2019. O escopo é oferecer, ainda que em linhas gerais, uma interpretação segura em relação aos tristes episódios recentes.

GEOPOLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E FLORESTA AMAZÔNICA

A Floresta Amazônica é internacionalmente reconhecida devido a sua imensidão de recursos (OLIVEIRA; GANZER; COLBERT, 2018). Utilizando como base a bacia amazônica, trata-se de uma área apresenta cerca de sete milhões de quilômetros quadrados, dos quais mais cinco milhões são cobertos por floresta tropical. É uma região composta por vários países, cuja maior parte está no território brasileiro — 60% da floresta —, seguido do Peru com 13% e a Colômbia com 10%; os demais países apresentam em seu território uma pequena parcela, como a Venezuela, Equador, Bolívia, Suriname e Guiana. A Floresta Amazônica compreende mais da metade das vegetações florestais tropicais do planeta e abrange a maior biodiversidade existente, com um total de em média 390 bilhões de árvores de 16 mil espécies. A Amazônia Sulamericana corresponde à vigésima parte da superfície terrestre e a dois quintos da América do Sul e ainda contém quase um quinto da disponibilidade de água doce (17%) de todo o mundo (BECKER, 2004). A geógrafa brasileira Bertha Becker (2004) considerava a Amazônia um genuíno *heartland* geopolítico devido não somente a sua extensão de massa terrestre e florestal, mas também pela posição geográfica estratégica entre

os blocos regionais e devido a sua biodiversidade, base da fronteira da ciência com a biotecnologia e a biologia molecular (BECKER, 1988).

A Amazônia é um verdadeiro desafio para nações latino-americanas; seu povoamento e desenvolvimento foram constituídos como uma espécie de “economia de fronteira”, vinculando o crescimento econômico a algo linear e infinito, pautado na contínua incorporação de terra e de recursos naturais (BECKER, 2004). Fruto de debates históricos sobre sua cobiça em escala mundial (REIS, 1960; DINIZ, 1994), trata-se de tema inesgotável [geo]política (TAMBS, 1974), econômica e ecologicamente. Como em seu território localiza-se a maior parte da Amazônia e no âmbito de uma geopolítica onde o escopo primaz é a apropriação da natureza enquanto mercadoria de alto valor — saliente-se que se trata do país com o nível mais alto de desmatamento a nível mundial (CALDERÓN, 2007) —, o Brasil se tornou o epicentro da questão amazônica, mediante suas riquezas atuais e futuras. A Amazônia permanece como um assunto premente de geopolítica.

Neste sentido, ainda que sinteticamente, a geopolítica é um campo de estudo cujo cerne é a análise dos movimentos espaciais enquanto expressões de poder. Seja sob os auspícios de governantes e autoridades militares, seja em meio às reflexões de intelectuais e cientistas, a investigação das relações entre território e disputas de poder envolvem estratégias de vigilância e controle, guerras e invasões diversas, acordos diplomáticos e pactos aduaneiros, conferências e protocolos de intenção, espraiamento tecnológico e aporte de recursos financeiros. O controle do uso das frações do território, da natureza-recurso e da própria *bios* humana ocorre de diferentes formas, por vezes pacífica, por vezes violenta.

E ao menos desde a década de 1980 vivemos sob os desígnios da Geopolítica do Desenvolvimento Sustentável, um projeto político de dominação territorial com base no controle das riquezas naturais, articulado por meio de mecanismos diplomático-protocolares, em particular das grandes conferências, como a Rio 92. Inserida no processo de reestruturação territorial-produtiva do capital, permitiu a adequação do discurso de “proteção da natureza” ao neoliberalismo econômico e sua celebração em escala planetária. A própria definição vaga de desenvolvimento sustentável como aquele que atende “as necessidades do

presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (ONU, 1988) cria lacunas e se torna um importante artifício ideológico (OLIVEIRA, 2019a).

Esta adequação do desenvolvimento despontou como novo padrão de organização econômico-social para todos os países (centrais e periféricos), baseado na proposta de uso racional das riquezas naturais para a satisfação das necessidades das gerações presente e futura. Combina os pressupostos conservacionistas oriundos do pensamento Gifford Pinchot, norte-americano nascido na segunda metade do século XIX que propugnava o uso racional da natureza enquanto recurso (DIEGUES, 1996), com um ensinamento da gestão de negócios chamado “Princípio da Precaução”, que foi acordado na Conferência Mundial da Indústria sobre Administração Ambiental, em 1984, e aceito no Protocolo de Montreal, em 1987, assim como na Reunião do G7 em 1989. Ainda que a concepção de desenvolvimento sustentável tenha deixado de representar uma solução muito bem-vinda para os problemas ecológicos mundiais e ser compreendido como um modelo redentor dos males da humanidade para ser objeto de desconfiança, por óbvio, permanece como proposta central de ajuste economia-ecologia.

DESENVOLVIMENTO ILIMITADO-AVASSALADOR E IRRACIONALIDADE AMBIENTAL

Em tempos de crise política econômica espalhada, a natureza historicamente sempre foi sacrificada. Em meio à violência, ao desemprego, aos problemas sociais nas áreas de educação, saúde, moradia, as questões ambientais se tornam subalternas às necessidades mais prementes no imaginário da população. Por óbvio, numa atmosfera de guerras, escassez ou crise econômica, as necessidades cotidianas atropelam interesses que aparentemente se encontram no médio e longo prazo.

Situamos, ainda que simbolicamente, o marco geopolítico deste atual retrocesso nos debates ambientais como um desdobramento da

Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável [Rio + 20], quando houve uma trágica, irracional e irruptiva reconquista da “ecologia” pela “economia”, numa derrota acachapante do “sustentável” pelo “desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2014; 2019a; 2019b). A Rio + 20 ampliou a escalada econômica sobre o meio ambiente, ao transformar a noção de Economia Verde em novo *leitmotiv* da adequação economia-ecologia. Ao assimilar o desenvolvimento, de forma incontestante, como crescimento econômico e desfraldar a bandeira do lucro ambiental *per se*, esfumou-se o já desgastando encanto ideológico de “proteção da natureza”. Tal concepção revelou o quão as organizações geopolíticas internacionais entediam a natureza como um grande almoarifado produtivo, com valiosas matérias-primas, presentes e futuras.

Como não houve consenso na enunciação da economia verde e levando-se em consideração a fratura no espólio ideológico do desenvolvimento sustentável, já era possível crer que infelizmente os anos subsequentes à Rio + 20 seriam trágicos para o meio ambiente. Mesmo ciente do papel negativo que as lideranças ineptas que emergiram aqui e acolá nos poderes executivos de países importantes do mundo, os ataques à proteção da natureza, a desvalorização dos atributos das riquezas ecológicas, a incompreensão dos impactos humanos e a defesa entusiástica do desenvolvimento rememoram o fracasso da Rio + 20.

Além disso, tanto a década de 1970 quanto a década presente são momentos históricos de profunda crise econômica: antes, o Choque do Petróleo (1973) reconfigurou as forças políticas e os elos entre os países centrais e periféricos, além de estrangular o próprio modo de produção fordista (HARVEY, 1996); atualmente, a sucessão de crises econômicas na última década – podemos falar em crisiologia, mediante a constância das ocorrências (WIEVIORKA, 2012) – e a própria desaceleração do crescimento chinês comprovam que vivemos tempos muito difíceis. Em tempos de crise, reforçamos, a pauta ambiental é sacrificada.

A emersão da economia verde implicou, em termos gerais, no desenvolvimento sustentável assumir sua face verdadeiramente econômica. Assim, tal proposta compreende perspectivas de consecução de lucros de maneira mais agressiva, mas permanecem como estratégias de *marketing* a divulgação medidas ambientais. Junto a isto, há uma nova

racionalidade – talvez fosse melhor usar o termo “irracionalidade” – no uso da natureza e na gestão das riquezas, que em tempos de crise estimula a superutilização da natureza-recurso em suas diversas formas, amplia a necessidades de acordos internacionais mais elásticos e permissivos e com perspectivas menos incisivas e reabilita a “chaminé” da fábrica como símbolo máximo do desenvolvimento tão almejado. Eis o desenvolvimento ilimitado presente em discursos políticos e nascido nos interstícios e fragilidades da economia verde, que combina esta forma avassaladora de uso das riquezas naturais com proletarização extemporânea sob formas agressivas de precarização do trabalho e reabilitação da fábrica como ideologia espacial nas periferias do mundo.

“DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL” X “DESENVOLVIMENTO ILIMITADO” : O QUE ESTÁ EM JOGO?

Os impactos dos incêndios florestais tomaram proporções internacionais e geraram celeumas diversas (OLIVEIRA, 2019c). Destacaram-se, seja pela virulência e beligerância dos posicionamentos – no caso brasileiro, também pela deselegância, imaturidade e incultura de certos comentários das autoridades nacionais –, seja por expressar as diacronias dos pontos de vista envolvidos, os embates entre o governo francês e brasileiro, que por meio de discursos, observações explícitas e notas públicas de lado a lado (EL PAÍS, 2019) se tornaram uma aula de geopolítica bastante didática acerca do momento em que vivemos.

Assim, em meio à barbárie que envolveu não somente queimadas, mas também afrouxamento de leis, estrangulamento institucional e destruturação massiva da agenda ambiental no Brasil, a preocupação da França com a Amazônia representou, em nossa opinião, o capitalismo racionalizado sob os moldes do desenvolvimento sustentável. Por outro lado, do lado de cá do tabuleiro, se fez representar a irracionalidade econômico-ambiental defensora do “desenvolvimento ilimitado”, que acaba conclamando como último refúgio a soberania, que neste caso respaldou a destruição da floresta e o fausto do agronegócio, com a sojicultora, a extração desenfreada de madeiras e a formação de áreas de

pastagens para pecuária extensiva em solo amazônico. Nesta defesa do território soberanizado, os povos tradicionais e os *amazônidas* em geral (PORTO-GONÇALVES, 2001) – certamente, os que mais deveriam ser consultados – permanecem subjugados e invisibilizados.

A questão ambiental vive atualmente um momento difícil: de um lado, os defensores do “desenvolvimento ilimitado” promovem a ideia da natureza como obstáculo ao progresso e saúdam a poluição atmosférica, a construção de rodovias, o aquecimento global, os agrotóxicos em geral e a dissolução das reservas indígenas. De outro, o desenvolvimento sustentável ressurge como concepção *avante garde* e se reabilita cinicamente como fórmula de proteção da natureza (OLIVEIRA, 2019a e 2019b). Tal enfrentamento, em tempos de “*conservadorismo à brasileira*”¹⁰, também é tributário da verdadeira saturação dos debates acerca questão ambiental, pois especialmente desde a fracassada Rio + 20 e a celebração da Economia Verde a discussão sobre meio ambiente se tornou improfícua e chateadora para muitos.

Isto se completa no tempo presente com a propagação absurda de que qualquer coisa fora do universo empreendedorismo-agregação de valor- monetarização deve ser desconsiderada. Da mesma maneira, misoginia, inabilidade política e grosserias de toda natureza não apenas embrulham o estômago daqueles que não concordam em classificar primeiras-damas pela beleza (ou pela idade, para maior indignação), mas também promovem, para desespero daqueles do lado de cá do tabuleiro, a

¹⁰ O discurso ambiental contemporâneo tem raízes em figuras importantes da política liberal americana do final do século XIX e início do século XX – o importante presidente norte-americano Theodore Roosevelt, que governou o país entre 1901 e 1909, era um entusiasta da causa ecológica (McCORMICK, 1992) – e seu deslocamento das preocupações marginais da geopolítica para o centro decisório em megaconferências internacionais ocorreu pelo casamento com o neoliberalismo econômico hegemônico. Não é possível creditar tão somente à ressurreição de correntes extremas de direita o distrato com tema – como indicado, trata-se de uma forma premente de neoliberalismo ambiental e está plenamente alicerçado no pensamento hegemônico; o que assistimos efetivamente é um desenfreado retrocesso e uma postura irracional do ponto de vista político-econômico, independente de filiação política.

ideia de superioridade intelectual, diplomática e cultural dos países centrais. Trata-se, desta forma, de um completo desserviço sob qualquer viés geopolítico e ideológico.

Assim, em meio à barbárie e a uma verdadeira hipnose coletiva, espria-se a suspeição sobre explicação de professores, cientistas e de instituições de pesquisa alarmados com os estragos na floresta, e aplaudem-se notícias falsas [as nefastas *fake news*], bem como comentários rápidos, rasos e ineptos de analistas de programas de rádio, *youtubers* de variadas e inacreditáveis procedências, ministros e políticos em geral, sempre com conclusões tão arrogantes e eloquentes quanto equivocadas na opção por relativizar os males do episódio. É por este motivo que incêndios florestais amazônicos de 2019 Amazônia causaram impactos ambientais, econômicos, políticos, diplomáticos e sociais, mas também conceituais, intelectuais e mesmo culturais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o ano de 1945, marcado pela nefasta eclosão das bombas nucleares de Hiroshima e Nagasaki que progressivamente o mundo assiste a inclusão da pauta ambiental nos mais diversos fóruns de debate sobre o futuro (BARBIERI, 2007; BERNARDES; FERREIRA, 2003; FOLADORI, 2001; HOBBSAWM, 2000; MENDONÇA, 1998; PORTO-GONÇALVES, 2002; RIBEIRO, 2005). Além do fato de que a detonação de tais artefatos nucleares de gigantesca magnitude implicou no temor acerca do próprio fim do mundo, houve progressivamente maior clareza de que a adoção de mecanismos de uso racional da natureza era uma exigência para a própria sobrevivência do modo de produção industrial como conhecemos. A natureza se consolidou, estratégica, econômica e geopoliticamente, como recurso valorável e precificável. Neste tabuleiro econômico onde as riquezas são fundamentais para os movimentos geopolíticos, cada estoque territorial de matéria-prima se tornou essencial nas discussões de grandes conferências, fóruns e reuniões internacionais.

Nossos esforços acadêmicos têm sido revelar que assistimos uma verdadeira Geopolítica Ambiental. Destarte, a operação estratégica de construção do desenvolvimento sustentável percorreu as conferências ambientais da segunda metade do século XX, especialmente a Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), que se consolidou como palco da celebração deste modelo em escala global. Para quem acompanhou a celebração da concepção de desenvolvimento sustentável desde então, parecia ponto pacífico que o século XXI, planejado sob a forma de agenda no documento primaz da conferência – a Agenda 21 (ONU, 2001) –, seria constituído a partir da combinação de formas lucrativas de produção de riquezas com a adoção de formas cada vez mais ambientalmente corretas.

Mas, assim como é surpreendente que sofram ataques violentos as liberdades preconizadas pelo aprofundamento da democracia contemporânea – referimo-nos à ampliação do direito à liberdade sexual, de gênero, de culto e de posicionamento político e supressão, ao menos ideológica, dos discursos de supremacia étnico-racial –, parecia plenamente consolidada a ideia de que a natureza é uma riqueza que deve ser cuidada, ainda que por diferentes motivações políticas, econômicas ou ambientais.

Assistimos no presente, com alta dose de estupefação, a emergência de lideranças incapazes de compreender minimamente os ensinamentos já seculares de uso racional da natureza. Isto se deve, em parte, pelo fato de que a ideologia do desenvolvimento sustentável encontrou limites e certa saturação discursiva, junto à impressão de que a noção de economia verde se mostrou contraproducente ao apresentar sem disfarces as verdadeiras intenções da atual “economização” do meio ambiente. A economia verde reverbera, com absoluta clareza, a opção por um modelo produtivo e mercadológico de gestão da natureza, subalternizando formas mais sinceras de proteção, gestão e manejo ambiental.

Neste cenário, os incêndios florestais amazônicos de 2019 se tornaram fundamentais para compreensão dos movimentos da atual Geopolítica Ambiental. Evidentemente, para aqueles que sofreram diretamente com a poluição, a fumaça e a fuligem de tais ações, a

geopolítica parece bastante distante. Mas reforçamos que não foram somente florestas que foram queimadas: o que se viu foi a ampliação da fronteira econômica, a dissipação de um modelo agropecuário de grande impacto ecológico e o ataque torpe às áreas de proteção florestal, reservas indígenas e de outras comunidades tradicionais. O fogo celebrado por grupos de produtores retrógrados, lideranças políticas sectárias e oportunistas de plantão significou um ataque direto a igualdade de direitos sobre a floresta, às relações mais simbióticas com a natureza e às possibilidades de gestão técnica das riquezas ambientais.

Os dois pontos de vistas explicitados no texto não são merecedores de grande apreço: de um lado, a defesa entusiasmada do desenvolvimento sustentável só revela que essa proposta de “capitalismo verde” permanece como um importante fundamento da geopolítica e geoeconomia do presente, mantendo as áreas florestais como um luxuoso almoarifado presente e futuro; de outro, a crença na infinitude do desenvolvimento somente esclarece que os entraves para a consecução de lucros – seja a floresta, seja uma comunidade indígena – sempre são tratados como inimigos a serem abatidos sem qualquer piedade.

Nos interstícios desse enfrentamento entre “desenvolvimento sustentável” e “desenvolvimento ilimitado-avassalador”, os povos da floresta se tornam invisibilizados. Não é a defesa do uso racional-liberal da natureza propugnado pelo desenvolvimento sustentável em documentos da Organização das Nações Unidas (ONU) e tampouco será na defesa de um crescimento econômico avassalador calcado na ampliação da fronteira da soja, da pecuária extensiva e da extração madeireira que se encontrará um caminho para uma sobrevivência mais digna das comunidades locais. E, para nosso lamento, são tais comunidades que muito têm a nos ensinar no que se refere à questão ambiental.

REFERÊNCIAS

BARBIERI, J. C. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**: As Estratégias de Mudanças da Agenda 21. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2007.

BECKER, B. K. **Amazônia**: Geopolítica na Virada do III Milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BECKER, B. K. “Questões sobre tecnologia e gestão de território”. *In*: BECKER, B. K. (org.). **Tecnologia e gestão de território**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1988.

BERNARDES, J. A.; FERREIRA, F. P. M. “Sociedade e Natureza”. *In*: CUNHA, S. B.; GUERRA, A. T. (orgs.). **A Questão Ambiental**: Diferentes Abordagens. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

CALDERÓN, A. F. P. **A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica e a Consolidação do Processo de Integração Sul-Americana** (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Porto Alegre: UFRGS, 2007.

DIEGUES, A. C. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Editora HUCITEC, 1996.

DINIZ, E. **O Projeto Calha Norte**: Antecedentes Políticos (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). São Paulo: USP, 1994.

EL PAÍS. “‘Isso não é a atitude de presidente’, diz Macron sobre Bolsonaro em vídeo”. **El País** [09/09/2019]. Disponível em: <www.brasil.elpais.com>. Acesso em: 03/10/2019.

FOLADORI, G. **Limites do Desenvolvimento Sustentável**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2001.

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna**: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. São Paulo: Editora Loyola, 2004.

HOBSBAWM, E. J. **Era dos Extremos**: O Breve Século XX: 1914 – 1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. “Programa Queimadas”. **Portal Eletrônico do INPE** [02/10/2019]. Disponível em: <www.queimadas.dgi.inpe.br>. Acesso em: 02/10/2019.

McCORMICK, J. **Rumo ao Paraíso: A História do Movimento Ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MENDONÇA, F. **Geografia e Meio Ambiente**. São Paulo: Editora Contexto, 1988.

OLIVEIRA, L. D. “Rio + 20: Reflexões sobre geopolítica e ideologia”. **Espaço e Economia: Revista Brasileira de Geografia Econômica**, ano II, n. 4, janeiro/junho 2014.

OLIVEIRA, L. D. **Geopolítica ambiental: a construção ideológica do desenvolvimento sustentável (1945-1992)**. Rio de Janeiro: Autografia, 2019a.

OLIVEIRA, L. D. “Desenvolvimento ilimitado? A questão ambiental contemporânea sob a ótica da geografia econômica”. *In*: OLIVEIRA, F. J. G.; OLIVEIRA, L. D.; TUNES, R. H.; PESSANHA, R. M. (orgs.). **Espaço e economia: geografia econômica e a economia política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2019b.

OLIVEIRA, L. D. Geopolítica Ambiental e Floresta Amazônica: o que está em jogo? **Voz da Resistência** [03/09/2019c]. Disponível em: <www.vozdaresistencia.com.br>. Acesso em: 03/10/2019.

OLIVEIRA, L. D.; GANZER, C. N.; COLBERT, C. R. T. “Geopolítica da Amazônia: Notas sobre defesa das fronteiras, desenvolvimento sustentável e saberes florestais”. *In*: STOYANOV, P.; SIMEONOVA, V. (orgs.). **Latin America: space, society, economy**. Sofia and Barcelona: St. Kliment Ohridski University Press, 2018.

ONU – Organização das Nações Unidas. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1988. **Nosso Futuro Comum** (Relatório Brundtland). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

ONU – Organização das Nações Unidas. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **A Agenda 21**. Brasília: Senado Federal, 1996.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **Amazônia, Amazônias**. São Paulo: Editora Contexto, 2001.

REIS, A. C. F. **A Amazônia e a Cobiça Internacional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1960.

RIBEIRO, W. C. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Editora Contexto, 2005.

TAMBS, L. “Geopolitics of the Amazon”. *In*: WAGLEY, C. (ed.). **Man in the Amazon**. Gainesville: The University Presses of Florida, 1974.

WIEVIORKA, M. Crise Financeira ou Mutação Social? *In*: CASTELLS, M.; CARAÇA, J.; CARDOSO, J. (orgs.). **Rescaldo e Mudança**: as culturas da crise econômica. Lisboa: Esfera do Caos Editores, 2012.

CAPÍTULO 5

Novos rumos da Petrobrás: entre a maldição dos recursos naturais e a ameaça à soberania energética nacional

NOVOS RUMOS DA PETROBRÁS: ENTRE A MALDIÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E A AMEAÇA À SOBERANIA ENERGÉTICA NACIONAL

Ananda Maria Garcia Veduvoto

O Pré-sal tornou o Brasil autossuficiente em petróleo e o elevou à condição de exportador mundial do recurso. O país foi reposicionado no cenário geopolítico e geoeconômico da energia, transformou-se em uma nova fronteira de investimentos e assumiu papel de relevância no setor petrolífero mundial. Costa (2019) explica, contudo, que a Petrobras já despontava como a empresa nacional de maior importância e era sexta maior petrolífera do mundo antes mesmo da divulgação dos possíveis campos de exploração do Pré-sal em 2007. Neste contexto, não basta examinar o crescimento do volume total da produção, mas, sobretudo, o conteúdo estratégico e geopolítico das reservas que foram anunciadas.

A Petrobras investiu pesadamente em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), o que tornou possível a exploração de petróleo em águas profundas. Além disso, entre 2003 e 2013 intensificou os investimentos em exploração, produção e refino de petróleo, proporcionando grande dinamismo às indústrias do setor. Contudo, em 2014, iniciou-se um período de severa crise de petróleo e gás brasileiro. Além da queda nos preços dos barris de petróleo no mercado internacional e da crise econômica que se insinuava, o país passou por uma grave instabilidade política, envolvendo denúncias de corrupção na Petrobras durante a operação Lava Jato.

A vulnerabilidade política levou ao golpe de Estado sofrido por Dilma Rousseff e o redirecionamento da Petrobras ao governo de Michel Temer. A presidência da Petrobras foi assumida por Pedro Parente, em 2016, e os eixos estratégicos de atuação foram alterados. Além da venda de ativos, a Petrobras passou a concentrar as suas atividades na exploração

e produção de petróleo, o objetivo da empresa era reduzir a sua atuação em outros setores.

Ainda em 2016, o Senado Federal aprovou novas regras de concessão para a exploração do pré-sal, que retirava da Petrobras a exclusividade de exploração do recurso, uma vez que, até então, a empresa era obrigada a participar de pelo menos trinta por cento de qualquer campo explorado em regime de partilha com outras empresas. A reorientação estratégica da Petrobras, em 2016, indicou que entraria em curso um realinhamento político pautado em uma agenda econômica neoliberal.

Se por um lado o gerenciamento neoliberal implementado por Michel Temer enfraquecia a soberania energética do Brasil, por outro, mostrava a concentração estrutural da Petrobras no estado e na cidade do Rio de Janeiro¹¹. Na concepção de Costa (2019), “a empresa expõe, ao lado de outras causas, a vulnerabilidade de uma economia excessivamente dependente da indústria do petróleo e em especial do desempenho da Petrobras”.

Este trabalho se propõe a investigar a importância geoeconômica e geopolítica da descoberta do pré-sal no Brasil. Busca-se examinar a aparente contradição que se estabelece entre, de um lado, defender as reservas de petróleo do pré-sal para garantir a soberania energética do Brasil e, de outro, temer o aprofundamento da dependência brasileira nas *commodities* e o ressurgimento da maldição dos recursos naturais no país.

Para cumprir com o objetivo de analisar o espaço geográfico, a partir do potencial político e econômico, privilegiando as discussões afeitas a geopolítica e geoeconomia, os procedimentos metodológicos utilizados neste artigo envolvem pesquisa teórica e conceitual sobre a

¹¹ Segundo Nosaki (2019, p. 40): “[...] problematizar questões estratégicas e candentes como a desindustrialização brasileira e a reprimarização da nossa pauta exportadora, bem como a proposição de um projeto de desenvolvimento nacional habilitado a transformar as estruturas produtiva e social do país, passa necessariamente pela observação mais cuidadosa do papel central exercido pela indústria nacional de petróleo e energia”.

geopolítica e geoeconomia dos recursos energéticos não renováveis e investigação teórica sobre segurança e soberania energética no Brasil.

No primeiro tópico, “Uma discussão sobre a geopolítica e a geoeconomia dos recursos naturais energéticos” discutimos a importância estratégica, econômica, política, militar e social dos recursos naturais energéticos, nas escalas nacional e internacional, por meio da geopolítica e da geoeconomia.

Na segunda parte “Segurança energética e soberania dos recursos naturais energéticos” apresentamos abordagens conceituais entre segurança e soberania energética e avaliamos as estratégias e disputas ensejadas entre os países produtores de petróleo e os países que dependem da importação do recurso e almejam garantir a segurança energética.

Na terceira seção, “A importância do descobrimento de hidrocarbonetos no pré-sal brasileiro”, procuramos avaliar a importância do descobrimento de petróleo e gás natural na camada pré-sal, sobretudo, no que se refere à conquista da segurança energética do Brasil. Considerando, contudo, a intensa disputa pelo controle dos recursos energéticos brasileiros por dois grupos antagônicos: aqueles que defendem a atuação do livre mercado sobre o pré-sal e aqueles que são partidários do gerenciamento das políticas de energia e da exploração dos recursos naturais pelo Estado.

No quarto título, “O pré-sal brasileiro: maldição do petróleo ou maldição da gestão neoliberal dos recursos naturais energéticos?” abrimos a discussão apresentando duas visões antagônicas a respeito da abundância dos recursos naturais. De um lado, os teóricos que defendem que os recursos naturais são um empecilho à industrialização e ao desenvolvimento econômico dos países produtores e, em outra perspectiva, a possibilidade de diversificação econômica e produtiva que se apresenta a partir da exploração dos recursos naturais. Em seguida, apresentamos os dilemas brasileiros relacionados à indústria do petróleo e à Petrobras no período recente e anunciamos os riscos que uma gestão neoliberal da Petrobras e dos recursos naturais energéticos representa à soberania energética do Brasil.

UMA DISCUSSÃO SOBRE A GEOPOLÍTICA E A GEOECONOMIA DOS RECURSOS NATURAIS ENERGÉTICOS

O estudo da geopolítica e das relações internacionais compreende o esforço de reconhecimento da potencialidade política e social do espaço. É a constituição do saber a respeito das relações que se estabelecem entre espaço e poder (BECKER, 2012). Neste sentido, Egler e Mattos (2012, p.82) afirmam que política, economia e geografia são fundamentais para compreender a evolução histórica dos hidrocarbonetos em escalas distintas: “[a] Geopolítica e [a] Geoeconomia são instrumentos importantes não apenas para a análise da dinâmica espacial do setor, mas também para colaborar na compreensão dos seus impactos futuros sobre a sociedade e a natureza”.

O setor energético é condição *sine qua non* para o funcionamento de todas as atividades de um país: desenvolvimento econômico, transporte, comunicação, alimentação e a movimentação da força militar. Estes elementos inserem a energia¹² dentro do rol de securitização das nações (BRITO *et al.*, 2012). A energia está diretamente relacionada à lógica do Sistema Internacional – sem energia, não há dinamização econômica, consumo e desenvolvimento. A energia deve ser analisada, nesta perspectiva, a partir de uma problemática multidimensional, que relaciona a estrutura da sociedade, o funcionamento da ordem política e a manutenção da soberania. De modo geral, os temas relacionados ao petróleo como recurso energético têm direcionado as temáticas das pesquisas sobre segurança energética. Para Brito *et al.* (2012, p. 27):

¹² De acordo com Oliveira (2015, p.02) “considera-se que o conceito de Energia se refere ao conjunto de processos básicos de extração, captação e transformação de recursos energéticos naturais, incluindo, ainda, os sistemas de consumo ou uso final das diferentes formas de energia que ocorrem nas principais atividades produtivas (indústria, agricultura, serviços públicos, comércio, transportes e comunicações)”.

O fato do sistema energético internacional ter desenvolvido tamanha dependência do petróleo transformou essa fonte de energia em um recurso natural “geopolitizado”. O petróleo tornou-se um dos focos primordiais das relações internacionais, estando até mesmo no cerne de algumas disputas armadas. Com frequência tem sido usado como “arma política e econômica”.

Lins (2011) acredita que há centralidade dos recursos energéticos, principalmente do petróleo, na acumulação de capital em nível mundial. Esta *commodity* tem um papel decisivo na geoeconomia e geopolítica dos Estados. Neste sentido, Vitte (2007, p. 36) comenta que a questão energética tem grande importância não só no que se refere a questões econômicas, mas também tem forte influência nas decisões políticas. “Em um momento que muito se discute sobre a crescente escassez energética, a temática da seguridade energética cresce em importância na agenda das relações internacionais”.

Egler e Mattos (2013) defendem que a indústria dos hidrocarbonetos é estratégica para os estados nacionais. Na concepção dos autores, o petróleo tem importância decisiva na estabilidade política dos governos e, por isso, é necessário analisar os recursos naturais energéticos a partir de uma perspectiva territorial,

[...] como recurso natural escasso, as jazidas de combustíveis fósseis não se distribuem de modo homogêneo na superfície da Terra. A localização das áreas produtoras, as redes de transporte a longa distância e a infraestrutura de armazenagem e distribuição de combustíveis são elementos constituintes da paisagem geográfica na sociedade moderna, conferindo destaque à dimensão espacial da indústria do petróleo e gás natural (EGLER; MATTOS, 2013, p. 82).

Sobre a geopolítica dos recursos naturais, Senhoras, Moreira e Vitte (2009), comentam que no final do século XX a geopolítica foi redescoberta como um instrumento analítico para avaliar e analisar as geoestratégias de diversos sujeitos em escalas múltiplas dentro da ordem internacional¹³. Segundo os autores, o sistema geopolítico clássico das relações internacionais, com base na soberania interna e externa dos Estados, “torna-se crescentemente aberto por porosidades transescalares de outras temáticas que vão além da guerra”, em função disso, “compreender a problemática do poder no espaço internacional requer compreender que existe uma ecopolítica construída por uma pluralidade de atores estatais e para-estatais de âmbito transnacional”.

Senhoras, Moreira e Vitte (2007) explicam que em razão dos problemas ambientais contemporâneos, os discursos e práticas geopolíticas têm resgatado o passado e revalorizado os pilares de fundação da geopolítica com base na exploração dos recursos naturais em âmbito internacional. Na perspectiva clássica da geopolítica dos recursos naturais, que se fundamenta nas discussões sobre segurança ambiental, o objetivo é analisar a problemática ambiental tendo em vista a soberania territorial e a balança de poder entre os Estados. Na concepção da geopolítica ambiental, as discussões se pautam na ideia de cooperação internacional, com vistas a oportunizar uma discussão normativa entre os países.

A geopolítica e a geoeconomia da energia são discutidas tendo em vista, neste contexto, um conjunto de elementos políticos e econômicos face a atuação dos Estados em escala global. Os principais arranjos residem no controle das reservas disponíveis, tecnologias para

¹³ Sobre a abordagem das geopolíticas clássicas, Oliveira (2011, p.06) comenta: “O papel dos recursos energéticos é central em diversas abordagens geopolíticas clássicas, por exemplo, quando se considera a análise de Mahan sobre a evolução histórica do poder naval, desde a antiguidade até os as revoluções tecnológicas dos séculos XVIII e XIX, quando se consolidam tecnologias como o vapor e os derivados de petróleo. Também aparecem como uma variável central quando se analisa conceitos clássicos como o Heartland, de Mackinder, definido enquanto uma vasta região fortaleza no coração da Eurásia, isolada dos mares mas rica em recursos naturais, especialmente terras férteis, recursos hídricos e recursos energéticos como madeira, carvão e petróleo”.

exploração, infraestrutura energética eficiente, transporte e utilização final da energia ou dos recursos disponíveis. De acordo com Senhoras, Moreira e Vitte (2007, p. 03):

Quando é escasso em nível global, um recurso natural converte-se em um elemento geopolítico de poder internacional ao incitar motivos de disputas e conflitos que acontecem potencialmente no âmbito político, econômico ou militar mediante a confrontação diplomática, empresarial ou castrense. Neste sentido, um recurso natural somente torna-se estratégico quando ele passa a ser escasso e potencialmente vital para o desenvolvimento de atividades econômicas, uma vez que o componente conflitivo da geopolítica dos recursos naturais acontece em função da assimetria natural de sua dotação, quando em alguns territórios há abundância e em outros escassez.

Raffestin (1993, p. 236), evidencia, porém, que os recursos naturais, na maior parte das situações, são apropriados pelo setor privado. “Estamos bem conscientes de que essa observação é marcada por um idealismo limitado pela ingenuidade, pois nos países capitalistas os recursos são, na maioria das vezes, objeto de uma apropriação privada”. No que se refere a tecnologia, as empresas multinacionais são responsáveis pela centralização da produção de conhecimentos. “É uma estratégia da informação, que permite preservar o controle real sobre os recursos” (RAFFESTIN, 1993, p. 245).

Bruckman (2011, p. 06) explica que as questões de segurança, bem como a “soberania, recursos naturais e hidro energéticos, preservação da biodiversidade e dos recursos biogenéticos e a Amazônia como área de preservação e disputa” são os principais aspectos mencionados em discussões políticas, acadêmicas e teóricas sobre a América do Sul. Neste sentido, para esta discussão importa analisar as concepções teóricas de segurança e soberania energética num contexto de disputa geopolítica

entre países exportadores e importadores de hidrocarbonetos.

SEGURANÇA E SOBERANIA DOS RECURSOS NATURAIS ENERGÉTICOS

Segundo Yergan (2014), desde o início do século XXI, há uma preocupação crescente com a segurança energética mundial¹⁴. Além de um mercado periodicamente restrito e a volatilidade dos preços do recurso, outros fatores contribuem para a sensação de insegurança global: a instabilidade econômica e política de alguns países exportadores, o terrorismo *jihadista*, o nacionalismo estatal sobre o petróleo e o gás natural, a competição acirrada por suprimentos, os custos de importação de energia e as disputas e rivalidades geopolíticas. Diante deste cenário de grande instabilidade, existe a necessidade dos países de todo o mundo em acessar uma energia confiável, com a qual se possa contar para subsidiar a maior parte das suas atividades produtivas e cotidianas.

A definição de segurança energética, de acordo com Yergan (2014), é bastante simples: trata-se da disponibilidade de suprimentos energéticos a preços confiáveis. No entanto, para o autor, a segurança energética dos países está atrelada a várias dimensões.

A segurança física aparece em primeiro lugar. É preciso garantir a proteção dos ativos, da infraestrutura, das redes de abastecimento e das rotas comerciais, bem como dispor de reservas para efetuar substituições rápidas quando necessário. A capacidade de produzir e adquirir energia está em segundo lugar. Neste ponto, Yergan (2014) refere-se ao acesso físico, contratual e comercial à energia. Em terceiro lugar, o autor menciona a importância das políticas nacionais e das instituições

¹⁴ A ideia de segurança energética se originou durante o Choque do Petróleo em 1973, período em que ocorreu um aumento exorbitante do preço do petróleo em função do embargo decretado pelos países árabes membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Essa circunstância evidenciou a dependência das potências econômicas do chamado “Norte global” em relação aos países exportadores de petróleo e gás do “Sul global”.

internacionais que coordenam os períodos de interrupção, deslocamentos e emergências e contribuem para manter o fluxo constante de abastecimento energético. Por fim, Yergan (2014) argumenta que os investimentos, mesmo que de longo prazo, são cruciais para garantir a segurança energética de um país. Os países devem criar políticas econômicas e um ambiente comercial favorável para promover o investimento e o desenvolvimento do setor energético, assegurando a existência de suprimentos e de infraestrutura adequada para o futuro.

Baumann (2008) também defende que a segurança da oferta, a sustentabilidade e a competitividade são os três principais aspectos da política energética. No entanto, para esse autor, isso é insuficiente para assegurar a segurança energética. Para ele, a segurança absoluta nunca estará ao alcance dos países. De acordo com Baumann (2008), nenhum Estado-nação será autônomo o suficiente para cumprir sozinho os deveres que levam à garantia de segurança energética. A cooperação global, ou pelo menos regional, será uma pré-condição para alcançar tal objetivo.

Para Fuser (2013), segurança energética e soberania energética são conceitos conflitantes, que orbitam as disputas pelo acesso à energia e a apropriação da riqueza gerada pelos recursos naturais energéticos. Na perspectiva do autor, para os países desenvolvidos, importadores de petróleo e gás natural, nas quais se inserem os Estados Unidos, o Japão e as nações mais industrializadas na União Europeia, é essencial assegurar a disponibilidade de suprimentos de petróleo e gás a preços acessíveis, como também demonstraram Baumann (2008) e Yergan (2014).

Nos países exportadores dos excedentes de energia – em sua maioria sociedades que superaram a condição colonial ou neocolonial ao longo do século XX – as políticas do Estado para gerir os recursos energéticos são voltadas para o que se chama de soberania energética. Fuser (2013, p. 146) explica que a soberania energética “é entendida como o pleno uso dos recursos naturais com potencial energético pelas sociedades em que esses recursos se situam, com a intenção de atingir

objetivos de desenvolvimento econômico e social, definidos a partir do Estado”¹⁵.

Nessa linha, Bercovici (2015) explica que o controle nacional sobre os recursos naturais energéticos, principalmente, o petróleo e o gás natural, está vinculado à ideia de soberania econômica. Sendo que a soberania energética é, então, um componente da soberania econômica, uma vez que é um setor chave para a economia de um país. O Estado seria incumbido de tomar decisões autônomas sobre a produção e o destino dos seus recursos energéticos, investindo em desenvolvimento e desvinculando-se da dependência tecnológica para a produção de energia.

De acordo com a discussão exposta, os Estados nacionais exercem um papel de articulação de interesses tanto para garantir a segurança energética dos países importadores quanto para assegurar a soberania nacional dos recursos naturais energéticos dos países exportadores. No Brasil, a partir de 2016, a política de desnacionalização da Petrobras, que incluem a retirada da empresa estatal como operada única do pré-sal, a venda dos ativos da empresa sem licitação e com preços abaixo do mercado, coloca em dúvida a capacidade do Estado brasileiro em assegurar não só a segurança energética nacional, mas, sobretudo, coloca em risco a soberania do país sobre os seus recursos naturais energéticos.

A IMPORTÂNCIA DO DESCOBRIMENTO DE HIDROCARBONETOS NO PRÉ-SAL BRASILEIRO

Em 1975, o Brasil lança o Proálcool (Programa Nacional do Álcool). Esse é um dos principais símbolos da diversificação da matriz

¹⁵ Na visão de Yergan (2014, p. 279): “Os países importadores pensam em termos de segurança de oferta. Já os países exportadores de energia pensam de modo inverso. Falam na ‘segurança da demanda’ para suas exportações de petróleo e gás, das quais dependem para gerar o crescimento econômico e uma grande porção de sua receita governamental – e para manter a estabilidade social. Querem saber se os mercados estarão lá para poderem planejar seus orçamentos e justificar níveis futuros de investimento”.

energética brasileira, já que se criou uma alternativa de combustível líquido para substituir a gasolina (BRITO *et al.*, 2012). “Nesse mesmo período, a substituição de petróleo importado por produção doméstica de maior custo foi igualmente relevante. Entre 1980 e 1985, a participação do petróleo doméstico na oferta interna de energia saltou de 8,4% para 22,6%” (BRITO *et al.*, 2012, p. 38). Ou seja, a substituição petroleira foi maior que os investimentos em hidroeletricidade, energia nuclear e etanol juntos. De acordo com Brito *et al.* (2012, p. 38):

Durante o período de “petroprosperidade”, o Brasil aprendeu a conviver com a delicada posição de alta dependência de petróleo importado barato. Anteriormente ao Primeiro Choque do Petróleo, em momentos de viés mais nacionalista da política energética nacional, procurou-se, sem sucesso, reduzir esse estado de subordinação. Somente com os sucessivos “Choques de Petróleo”, que aumentaram substancialmente o preço do óleo bruto, é que os esforços nacionais para a diminuição da dependência externa petroleira puderam adquirir maior relevância. Viabilizou-se a exploração de novas fontes não convencionais de petróleo, entre elas as bacias *offshore* brasileiras, cujo desenvolvimento transformou-se em estratégia decisiva rumo a uma possível autossuficiência energética do Brasil.

No entanto, os esforços de diversificação da matriz energética durante os “Choques de Petróleo” no Brasil contribuíram para aprofundar a crise da chamada “década perdida” em 1980. Segundo Brito *et al.* (2012), o colapso do preço global do petróleo minou a capacidade de investimentos da Petrobras e das outras empresas energéticas brasileiras. A reduzida capacidade do governo em fornecer subsídios e investir na implementação de fontes alternativas de energia foram fatores

determinantes na elevação da dívida externa brasileira em grandes proporções.

A partir de 2000, entretanto, o Proálcool tornou possível uma nova inserção brasileira no mercado global de energia. O Brasil passa a defender o papel do etanol na garantia de segurança energética e ambiental mundial. O país entra na disputa, então, por um lugar de destaque no crescente mercado internacional do etanol.

Além disso, ao longo do século XXI, a indústria brasileira de petróleo foi capaz de superar os extensos períodos de queda do preço do petróleo e investiu na exploração e produção de petróleo e gás, construindo um setor petrolífero atuante em escala mundial. Ao anunciar a descoberta das grandes reservas de petróleo nas camadas rochosas do pré-sal, em 2007, o Brasil garantiu a manutenção da segurança energética nacional e foi recolado no cenário internacional como um país consumidor de energia. “Mais do que isso, o contexto de dependência externa de décadas passadas mudou drasticamente para uma situação de ‘conforto energético’” (BRITO *et al.*, 2012, p. 40). Além de aumentar a Segurança energética, o pré-sal permitiu que o país passasse a abastecer o mercado externo de energia com petróleo.

Na América Latina, os recursos naturais energéticos disponíveis em países como a Venezuela, Bolívia, Colômbia, Argentina, Equador, México e Brasil fizeram da América Latina uma região de interesse dos Estados Unidos, China e das potências europeias. No entanto, a ideia de soberania energética latino-americana é recente. De acordo com Fuser (2013), na primeira metade do século XX houve uma tentativa de nacionalizar o petróleo e torná-lo monopólio do Estado, movimento confirmado pelo surgimento de empresas como Petrobras, Pemex (México), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Argentina) e a PdVSA (Venezuela). Porém, o conceito de soberania energética “em si” surge na região em um contexto de resistência às políticas neoliberais da década de 1990, que atuaram na privatização do petróleo e do gás na maior parte dos países da América do Sul.

O fracasso do neoliberalismo em fomentar o desenvolvimento econômico e social na América Latina, principalmente, nos países sul-

americanos, estimulou uma onda de propostas políticas voltadas ao nacionalismo econômico, que inclui a compreensão de que os recursos naturais eram alvo de uma conduta predatória por parte das empresas transnacionais atuantes nesses países. “Não por acaso, a ideia de soberania energética irrompeu ao mesmo tempo em vários países, justamente naqueles em que a concepção de que era preciso por um fim à pilhagem dos recursos energéticos adquiriu maior força” (FUSER, 2013, p. 149).

Na América do Sul, a concepção de soberania energética situa-se num campo de disputas e conflitos. De um lado, existem os grupos que fazem a defesa do “livre mercado”, as correntes liberais e neoliberais e, de outro lado, os partidários da manutenção do controle do Estado na gestão das políticas de energia e da exploração dos recursos naturais. Nas palavras de Fuser (2013, p. 149):

De um lado, os liberais defendem que as empresas privadas podem garantir um uso mais eficiente dos recursos em favor dos consumidores. De outro, defensores da soberania energética, genericamente chamados de nacionalistas, apesar da imprecisão que envolve esse termo, enfatizam a necessidade do controle estatal como um meio de garantir que a exploração se dê em nome dos interesses da sociedade, que, em última instância, é a verdadeira proprietária desses recursos.

No Brasil, têm-se assistido uma intensa disputa pelo controle e exploração das reservas de petróleo disponíveis no Pré-sal brasileiro. Em 1985, com o fim da ditadura militar, a Petrobras atravessou um período intenso de transição e indefinição estratégica, segundo Fiori (2019). Na década de 1990, o então presidente Fernando Henrique Cardoso reorganizou a Petrobras tendo em vista os princípios neoliberais de descentralização e financeirização, abrindo as portas da empresa para a entrada das petroleiras privadas americanas.

Como já mencionado, entretanto, o fracasso do modelo neoliberal na América do Sul abriu espaço para que os governos de Lula e Dilma Rousseff, entre 2003 e 2015, reorientassem a estratégia produtiva da Petrobras e a colocassem no centro de uma “nova política nacional de desenvolvimento, diferente da seguida durante o período militar”, [...] “enfrentando através de todos estes anos a resistência do clientelismo, da corrupção e da mais completa falta de visão estratégica da maioria dos partidos que compunham a base de apoio do governo”, nas palavras de Fiori (2019).

Contudo, em 2016, com o golpe de Estado sofrido pela presidente Dilma Rousseff, a nova direção eleita da Petrobras no governo de Michel Temer colocou em andamento o mesmo projeto ultraliberal implementado durante o governo de FHC (FIORI, 2019). Para este autor, existem duas estratégias opostas para a gestão dos naturais energéticos e da Petrobras nos próximos anos. A primeira, pautada no modelo neoliberal, que pretende aprofundar a internacionalização das reservas de petróleo brasileiras e “devolveria o Brasil à condição de uma economia primário-exportadora com a expectativa de transformá-la – na melhor das hipóteses – numa “periferia de luxo” das grandes potências compradoras mundiais”. A segunda, de orientação desenvolvimentista, que poderia fortalecer a capacidade de soberania e decisão estratégica dos recursos petrolíferos e da Petrobras – “a serviço de uma estratégia de longo prazo do estado brasileiro que não rejeita parcerias, nem teme a competição, e que deve se manter constante a despeito das flutuações políticas conjunturais” (FIORI, 2019, p.32).

O PRÉ-SAL BRASILEIRO: MALDIÇÃO DO PETRÓLEO OU MALDIÇÃO DA GESTÃO NEOLIBERAL DOS RECURSOS NATURAIS ENERGÉTICOS?

Pamplona e Cacciamali (2017) explicam que existe grande controvérsia na literatura a respeito dos riscos e potencialidades associados à concentração da produção e das exportações nos recursos naturais. A abundância de recursos – minerais, hidrocarbonetos, água,

terras agricultáveis, florestas biodiversas, entre outros – de um lado é tida como um fardo ao desenvolvimento econômico e, de outro, se apresenta como a possibilidade de expansão da produção. “Estabeleceu-se algo que podemos chamar de ‘paradoxo da abundância’, no qual a generosidade da natureza representada pela profusão de recursos naturais [...] origina, entre outros efeitos deletérios, baixo crescimento econômico no longo prazo” (PAMPLONA; CACCIAMALI, 2017, p. 253).

Periard e Losekann (2012) alertam para o fato de que, muitas vezes, a riqueza gerada pelas reversas de petróleo dos países produtores não é revertida em benefícios para a população. Segundo os autores, esse paradoxo é conhecido como maldição dos recursos naturais ou, especificamente, trata-se da maldição do petróleo.

A ideia de desenvolvimento econômico com base em atividades produtivas intensivas em recursos naturais já era objeto de desconfiança em autores clássicos, como Adam Smith. Mas, na década de 1950, essa teoria ganha força com a tese dos autores Prebisch (1949) e Singer em (1950). Esses autores acreditavam que seria necessário que os países subdesenvolvidos passassem pela industrialização para alcançar o desenvolvimento econômico, descrevem Pamplona e Cacciamali (2017).

Na década de 1970, a exploração de recursos energéticos ainda era considerada um empecilho ao desenvolvimento econômico dos países produtores de hidrocarbonetos. O fenômeno conhecido como “doença holandesa” reforçou as teorias dos economistas que associavam a exportação de petróleo e gás natural ao declínio do setor industrial. Pamplona e Cacciamali (2017, p. 254) esclarecem:

O *boom* exportador de gás da Holanda no período originou sobrevalorização cambial que reduziu – *crowding out* – o setor manufatureiro. O rápido aumento do valor dos produtos intensivos em recursos naturais exportados gera a entrada de volumosas divisas que por sua vez originam apreciação real da taxa de câmbio, fazendo que a exportação de produtos não intensivos em recursos naturais torne-se mais difícil e facilitando a entrada

no mercado doméstico de ampla gama de produtos importados. Esse processo acaba resultando na elevação dos salários e na expansão de dois setores da economia: o intensivo em recursos naturais e o de produtos *non tradables* (basicamente serviços e construção civil).

É preciso considerar, entretanto, que os impactos da abundância não ocorrem igualmente entre os países. Periard e Losekann (2012) afirmam que, quanto maior o nível de dependência do país em relação à exploração de recursos naturais, maiores serão os impactos para os países que dependem da exportação de hidrocarbonetos.

Existem várias explicações para que os países ricos em petróleo apresentem menor dinamismo econômico que os demais. Embora a doença holandesa seja o canal de transmissão mais enfatizado pelos economistas, os impactos negativos da abundância de petróleo vão além dos aspectos econômicos, como o acirramento da violência e até mesmo a guerra civil em torno da apropriação das rendas obtidas na atividade petrolífera (PERIARK; LOSEKANN, 2012, p. 127).

Por outro lado, Pamplona e Cacciamali (2017) apresentam teorias que demonstram que, se as atividades produtivas baseadas na abundância de recursos naturais estiverem associadas à boas instituições, capital humano e conhecimento, há grandes chances de os países obterem êxito na expansão e dinamização de suas atividades produtivas¹⁶.

¹⁶ Segundo Pamplona e Cacciamali (2017, p. 252) “Deve-se também levar em conta que há exemplos de países que não reagiram de forma passiva e rentista aos *booms* de *commodities*, conseguindo internalizar e multiplicar os ganhos do comércio internacional por meio da criação e expansão de amplo leque de atividades econômicas nacionais. O Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e a

Pamplona e Cacciamali (2017, p. 263) alertam, contudo, que a abundância de recursos naturais pode ou não induzir o desenvolvimento. Na visão dos autores, os países devem se preparar para evitar as armadilhas que atingem os países produtores de *commodities*. Para isso, é central que o desenvolvimento baseado em recursos naturais seja vinculado às instituições de regulação e ao Estado. Uma vez que será responsabilidade do Estado garantir que a renda gerada pelos recursos receba apropriação e aplicação adequadas. “[...] As transformações na divisão internacional do trabalho e inovações tecnológicas criam oportunidades para promover o tripé do desenvolvimento econômico – crescimento, igualdade social e alto padrão tecnológico”. Porém, dependerão de políticas públicas bem estruturadas e concebidas para alcançar este objetivo.

Entretanto, Costa (2019) aponta algumas vulnerabilidades no que se refere à exploração e exportação de petróleo pela Petrobras no Brasil. A primeira delas é a concentração tanto das atividades produtivas quanto do abastecimento de bens e serviços no estado (e na cidade) do Rio de Janeiro. Segundo o autor, ainda que houvesse benefícios mútuos, sobretudo em razão da localização dos centros de pesquisa e desenvolvimento da estatal, o momento de crise profunda que assola a Petrobras e o Rio de Janeiro, entre outras causas, expressa uma economia dependente do petróleo e da Petrobras.

O segundo “flanco de vulnerabilidade” indicado por Costa (2019) refere-se ao declínio nacional da indústria nacional de bens de capital (máquinas e equipamentos). De acordo com o autor, ainda que tenha havido esforços do Estado brasileiro e da Petrobras, à medida que eram feitos investimentos na exploração do pré-sal em águas profundas e ultraprofundas, crescia a aquisição de bens e serviços especializados de mercados externos. Isso é explicado pela perda de competitividade da indústria brasileira com a abertura do mercado nacional na década de 1990. Situação que foi agravada pelos baixos custos e preços dos produtos industrializados chineses. Costa (2019) esclarece que, além disso, os

Noruega são países que conseguiram atingir elevado nível de desenvolvimento com economias baseadas em recursos naturais”.

equipamentos necessários para o petróleo e o gás natural requerem alta tecnologia e o mercado internacional dessas mercadorias é fortemente oligopolizado por empresas que são líderes nessas áreas¹⁷. Nas palavras de Costa (2019) outra questão crucial que contribuiu para o agravamento da crise do setor energético deve-se

[ao] baixíssimo nível de investimentos da indústria nacional em Pesquisa & Desenvolvimento (menos de 2% do total do país), ao lado da tendência de buscar a inovação tecnológica em sua área mediante a adaptação da tecnologia importada. E isso ocorre apesar do dispêndio de vultosos recursos pela Petrobrás e do sistema nacional de C&T diretamente, mediante contratos, ou indiretamente através do CTPetro, na ampla rede de instituições de pesquisas do país que gravitam em torno da indústria do petróleo e do gás. Por razões que merecem estudo específico a respeito, o fato é que o mais estratégico dos setores industriais do país não tem até aqui se beneficiado dessas pesquisas.

Costa (2019) reforça, porém, que a Petrobras e a indústria de petróleo e gás natural liderada pela estatal tem grande potencial para retomar a trajetória de crescimento que foi construída ao longo de setenta anos. A Petrobras tem grande relevância não apenas por estar entre as maiores empresas brasileiras, mas, sobretudo, porque seus investimentos e contratos participam de grande parte da estrutura produtiva do país. As maiores empresas brasileiras, seja na condição de compradoras, de óleo e

¹⁷ Sobre as empresas que atuam no setor de energéticos no Brasil, Costa (2019) evidencia: “Ocorre que o crescimento do poder de compra da Petrobrás nos últimos vinte anos, combinado ao mecanismo governamental de proteção à produção local (não necessariamente nacional), também favoreceu as filiais dessas empresas estrangeiras já sediadas no país, atraiu novas e, como já mencionado, parte delas inclusive dispostas a instalar aqui laboratórios de P & D”.

gás ou derivados, ou como fornecedoras de insumos, equipamentos e máquinas, atuam de forma articulada com a Petrobras.

Nozaki (2019, p. 38) afirma que não é exagero dizer que o capital industrial brasileiro “passa necessariamente pela compreensão da indústria de óleo e gás e suas adjacências, com destaque, nesse caso, para petroquímicos, energia elétrica e outras energias renováveis e/ou alternativas”.

Segundo Pinto (2018), a Petrobras, desde a sua criação no governo Vargas até a descoberta do Pré-sal no governo Lula, manteve-se no centro da política de desenvolvimento energético brasileiro. Isso se deve, segundo o autor, à capacidade da empresa em coordenar e induzir o setor energético em razão de sua constituição histórica, escala produtiva e desenvolvimento tecnológico. A Petrobras, para Pinto (2019), exerce dupla função. A “face estatal”, orientada para a realização de objetivos políticos nacionais, da macroeconomia e a “face empresarial” orientada para os objetivos de natureza microeconômica, como a acumulação de capital, fluxo de caixa etc. Para Pinto (2019, p. 41):

Cabe observar que essas duas faces estão sempre em tensão latente em virtude das dificuldades de conciliação entre os interesses estatal/público – já que proprietário majoritário dessa empresa é o Estado que representa os interesses da população brasileira – e empresarial/privado dessa empresa que necessita acumular capital para desenvolver seus projetos e investimentos. Apesar das dificuldades é sim possível integrar os ganhos empresariais com os benefícios sociais e as estratégias nacionais, ainda mais no setor de exploração e produção de petróleo que é caracterizado pela elevada geração de excedente econômico ainda mais com a descoberta do pré-sal em que a Petrobras possui elevada expertise exploratória.

Neste sentido, Pinto (2019, p. 42) afirma que o realinhamento da Petrobras e a atual estratégia de concentrar suas atividades na produção e exploração em detrimento do refino, “aumenta a exposição da empresa avariáveis que ela não controla, como câmbio e preço do petróleo, e reduz suas margens no segmento do refino por intermédio do aumento de seus custos e riscos [...]”. Além de não ter havido o aumento das receitas da empresa no período, os custos para a sociedade aumentaram, como os preços dos combustíveis e do botijão de gás.

Neste sentido, Costa (2019) argumenta que seja na antiga ou na nova geopolítica, é fundamental manter o domínio sobre as reservas de hidrocarbonetos “sobretudo, da capacidade tecnológica, empresarial e industrial para convertê-lo em fonte de riquezas e de reservas de poder nacional mantém-se firme como objetivo estratégico de todas as grandes e médias potências do mundo”. Não é à toa que os Estados Unidos e a Rússia – superpotências militares – possuem grandes reservas de hidrocarbonetos e estão entre as dez maiores petroleiras globais, “nove delas pertencem a grandes potências com assento permanente no Conselho da ONU”.

Se o pré-sal pode ser uma benção em razão de proporcionar soberania energética para o Brasil, a reorientação estratégica da Petrobras, que passou a atender os interesses das grandes empresas petroleiras em detrimento dos interesses nacionais, coloca em risco não só soberania brasileira sobre as suas reservas de recursos naturais, mas, tende a desestabilizar grande parte do setor produtivo brasileiro. Para Pinto (2019, p. 44), se a “Petrobras deixa de exercer a sua face estatal reduzindo a capacidade de estimular a geração de renda, emprego e desenvolvimento tecnológico, aumento assim os seus custos sociais”.

Sendo assim, Costa (2019) alerta para o fato de que o patrimônio representado pela Petrobras, bem como a cadeia produtiva, tecnológica e industrial cuja liderança recai sobre ela, é tão importante quanto as reservas de petróleo e gás natural representadas pelo pré-sal. “São indissociáveis, portanto, e é por isso que devem ser valorizadas e defendidas”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário geopolítico mundial, a disputa entre países e empresas por minerais estratégicos direcionará a atuação dos grandes consumidores de recursos naturais para as principais reservas do mundo, acredita Bruckmann (2011). Para esta pesquisadora, essa dinâmica não se reduz ao nível comercial – ao consumo dos recursos produzidos mundialmente – mas, trata-se de uma política orientada a gerir e dominar as reservas de países produtores.

Uma evidência desse processo, segundo os levantamentos de Bruckmann (2011), é que grande parte dos contratos de pesquisa e exploração de recursos minerais acordados entre as empresas mineradoras é de capital norte-americano, europeu e chinês. Os países da América Latina, em sua maioria, firmam marcos regulatórios que garantem longos períodos de exploração – de 20 a 40 anos.

É evidente e inquestionável a posição estratégica que os países da América do Sul ocupam em relação à concentração de reservas, produção e comercialização de combustíveis. Pela condição de não renováveis, os combustíveis fósseis devem ser controlados de modo racional pelos países produtores de hidrocarbonetos, afirma Fuser (2011). Nesses territórios, a segurança energética está diretamente relacionada à segurança econômica, política e social.

Este trabalho procurou demonstrar que o petróleo é uma mercadoria especial e possui grande relevância estratégica. Ainda que esteja em pauta o desenvolvimento de energias renováveis e limpas, o petróleo ainda é considerado a principal fonte de energia global, pois além de possuir grande potencial energético, é geograficamente móvel.

Não resta dúvidas que as reservas de petróleo e gás natural no pré-sal brasileiro deveriam ser tratadas de forma estratégica pelas políticas estatais. Além da evidente correlação entre desenvolvimento econômico e consumo energético, manter o pré-sal sob a tutela do Estado é garantir a soberania nacional sobre a sua riqueza natural e assegurar, a longo prazo, a segurança energética do país.

Como foi demonstrado na última parte deste artigo, a Petrobras passou por um intenso processo de desmobilização, cujas políticas de liberalização e abertura de mercado demonstram a clara intenção de diminuição da presença do Estado na economia, sobretudo, por meio de privatizações e grandes concessões ao capital internacional. É preciso considerar, no entanto, que em função da importância produtiva e comercial da Petrobras, haverá também o enfraquecimento de uma complexa cadeia produtiva que opera ao redor da petrolífera – desde o fornecimento de insumos e maquinários ao desenvolvimento de pesquisas e tecnologias.

Além dos custos produtivos, tudo indica que a população brasileira em nada será beneficiada com a exploração predatória das reservas de recursos energéticos (que pertencem à União) pelas multinacionais. Não se trata apenas de custos econômicos e comerciais, o desmonte da Petrobras e a entrega dos recursos da camada do pré-sal acarretará altos custos ambientais e sociais para o Brasil.

Inviabilizar a produção da Petrobras e diminuir o domínio da estatal sobre as reservas de energéticos, além de rebaixá-la de uma posição de destaque no mercado energético global, reafirma as bases da herança colonial do Brasil, contribuindo para recolocá-lo na condição de país exportador de *commodities* em estado bruto.

REFERÊNCIAS

BARACUHY, B. “Goeconomia: a lógica geopolítica no comércio mundial”. **Revista Política Externa**, vol. 24, n. 1, 2015.

BAUMANN, F. “Energy Security as a multidimensional concept”. **CAP Policy Analysis**, n. 1, March, 2008.

BECKER, B. K. “A geografia e o resgate da geopolítica”. **Revista Espaço Aberto**, vol. 2, n. 1, 2012.

BERCOVICI, G. “Petróleo y soberanía energética en Brasil”. **Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña**, n. 19, 2015.

BRITO, T. L. F. *et al.* “A dialética da segurança energética”. In: MONIÉ F.; BINSZTOK, J. (orgs.). **Geografia e Geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad, 2012.

BRUCKMANN, M. “Recursos naturais e a geopolítica da integração Sul-americana”. In: VIANA, A. R.; BARROS, P. S.; CALIXTRE, A. B. (orgs.). **Governança global e integração da América do Sul**. Brasília: IPEA, 2011.

COSTA, W. M. “A Petrobras e a indústria de petróleo no Brasil: geopolítica e estratégia nacional de desenvolvimento”. **Confins**, n. 39, 2019.

COSTA, W. M. “O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração”. **Confins**, n. 7, 2009.

COUTINHO, M. “Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea”. **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, 2006.

DUTRA, L. E. D. “O Petróleo na América do Sul, para não repetir a História”. **Revista Princípios** [01/01/2013]. Disponível em: <www.revistaprincipios.com.br>. Acesso em: 19/10/2019.

EGLER, C. A. G.; MATTOS, M. M. C. L. “Multinacionais do setor petrolífero, geoeconomia e integração regional na América do Sul”. In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (orgs.). **Geografia e Geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad, 2012.

FIORI, J. L. C. “Petróleo: uma decisão urgente”. In: LEÃO, R.; NOZAKI, W. (orgs.). **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais**. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO, 2019.

FUSER, I. “A América do Sul em busca da riqueza energética”. **Outras Palavras** [26/09/2013]. Disponível em: <www.outraspalavras.net>. Acesso em: 10/01/2017.

FUSER, I. “A geopolítica da energia na América Latina”. **Revista Desafios do Desenvolvimento IPEA**. ano 8, n. 66, 2011.

FUSER, I. **Energia e Relações Internacionais**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

LEÃO, R.; NOZAKI, W. (orgs.). **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais**. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO, 2019.

LINS, H. “Goeconomia e Geopolítica dos recursos energéticos na primeira década do século XXI”. **Anais do III Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. São Paulo: ABRI, 2011.

MEDEIROS, D. **A energia como variável estratégica da política externa brasileira** (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais). São Paulo: PUC-SP, 2010.

MONIÉ F.; BINSZTOK, J. (orgs.). **Geografia e Geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2012.

MORAIS, J. M. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore**. Brasília: IPEA, 2013.

NOZAKI, W. V. “A nova geopolítica do petróleo no século XX”. *In*: LEÃO, R.; NOZAKI, W. (orgs.). **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais**. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO, 2019.

OLIVEIRA, L. K. “Geopolítica Energética dos Países Emergentes”. **Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política**. Porto Alegre: UFRGS, 2015.

PAMPLONA, J. B.; CACCIAMALI, M. C. “O paradoxo da abundância: recursos naturais e desenvolvimento na América Latina”. **Estudos Avançados**, vol. 31, n. 89, 2017.

PERIARD, T.; LOSEKANN, L. “Petróleo, doença holandesa e dependência da renda petrolífera”. *In*: MONIÉ F.; BINSZTOK, J. (orgs.). **Geografia e Geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2012.

PINTO, E. C. “Financeirização e desintegração vertical da Petrobras: quem ganha com isso”. *In*: LEÃO, R.; NOZAKI, W. (orgs.). **Geopolítica, estratégia e petróleo: transformações internacionais e nacionais**. Rio de Janeiro: INEEP/FLACSO, 2019.

PIQUET, R. “Petróleo e desenvolvimento regional no Brasil”. In: MONIÉ F.; BINSZTOK, J. (orgs.). **Geografia e Geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad, 2012.

RAFFESTIN, C. “Por uma geografia do poder”. Rio de Janeiro: Editora Ática, 1993.

RODRIGUES, B. S. “Geopolítica dos recursos naturais estratégicos na América do Sul”. **Perspectivas: Revista de Ciências Sociais**, vol. 45, 2016.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F.; VITTE, C. C. S. “A agenda exploratória de recursos naturais na América do Sul: da empiria à teorização geoestratégica de assimetrias nas relações internacionais”. **Memorias del 12º Encuentro Nacional de Geografos de America Latina**. San Jose: EGAL, 2009.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “Planejamento territorial e a agenda transregional em Infra-estrutura na America do Sul”. **Revista Mercator**, vol. 6, n. 11, 2007.

VITTE, C. C. S. “A questão energética na América do Sul: um estudo preliminar sobre o gás boliviano sob a perspectiva da infra-estrutura, da regulação estatal e do território”. **Geosul**, vol. 22, n. 43, 2007.

VITTE, C. C. S. “Geopolítica e relações internacionais: as organizações de integração regional na América Latina”. **Meridiano – Revista de Geografia**, n. 2, 2013.

YERGIN, D. **A Busca: energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

CAPÍTULO 6

*Acordos bilaterais referentes a núcleos urbanos na
fronteira brasileira entre 2002 e 2017*

ACORDOS BILATERAIS REFERENTES A NÚCLEOS URBANOS NA FRONTEIRA BRASILEIRA ENTRE 2002 E 2017

André Vieira Freitas

Tendo em vista o caráter continental do território brasileiro, sua fronteira apresenta grande diversidade. Ao ser considerada no seu todo, está relativamente à margem das principais correntes de povoamento e dos centros econômicos mais dinâmicos do Brasil e dos países limítrofes. Entretanto, quando considerada a partir da escala regional e local, percebe-se distintos graus de dinamismo. Para além da extensão do limite internacional e do número de territórios limítrofes (10), essa diversidade se apresenta quanto às dinâmicas territoriais e às interações que se processam na fronteira, que atravessam esses limites políticos. Percebe-se, então, diferentes níveis de articulação, distintos graus de densidades normativas e uma diversidade de usos do território.

Ao longo da zona de fronteira brasileira, existe uma série de cidades que se articulam a outros núcleos urbanos dos países limítrofes. Influenciadas pelas dinâmicas territoriais dos respectivos países de que são parte, mas também pelas relações que estabelecem com o país vizinho, essas cidades apresentam uma distribuição bastante diversa ao longo dessa fronteira.

Considerando as interações fronteiriças nesses núcleos urbanos, foram firmados pelo Estado brasileiro acordos bilaterais com o Uruguai (em 2002), a Bolívia (em 2004), a Argentina (em 2005) e o Paraguai (em 2017), que preveem, a depender de cada acordo, uma série de direitos relativos a serviços públicos, residência, estudo, trabalho e consumo de produtos de subsistência. Esses acordos abrangem determinados recortes dos países signatários, que são denominados “localidades fronteiriças vinculadas”, incluindo-se núcleos urbanos que apresentam relativo grau de articulação urbana, que busca ser aprofundada.

Diante da relevância de encarar as fronteiras não como barreiras, mas como regiões de integração e desenvolvimento, este capítulo tem

como objetivo analisar esses acordos, investigando até que ponto indicam uma cooperação fronteiriça.

Quanto aos aspectos metodológicos, utiliza-se da revisão bibliográfica teórico-conceitual, priorizando a discussão sobre fronteira e núcleos urbanos; além da revisão bibliográfica empírico-documental, com a apresentação e discussão dos referidos acordos. Além desta introdução e da conclusão, o texto estrutura-se em três seções.

A primeira seção apresenta uma breve discussão sobre limite e fronteira na literatura acadêmica, voltando-se ainda, empiricamente, para a fronteira brasileira, quando são destacados os núcleos urbanos com articulações internacionais com os países com os quais esta fronteira é compartilhada.

Na segunda seção, são apresentados alguns acordos bilaterais firmados pelo Brasil com Uruguai, Bolívia, Argentina e Paraguai que reconhecem “localidades fronteiriças vinculadas”, como uma iniciativa de integração que garante determinados direitos aos nacionais fronteiriços e tem uma relevante dimensão urbana.

Já a terceira seção, a partir de um cruzamento da análise dos acordos com a reflexões teóricas acionadas, problematiza a discussão sobre cooperação fronteiriça entre o Brasil e os referidos países.

A FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA E OS NÚCLEOS URBANOS COM ARTICULAÇÕES INTERNACIONAIS

O debate sobre fronteira é um dos temas mais presentes na geografia política e remete aos autores clássicos que pensaram a relação entre Estado e território, como Ratzel, Kjélen e Ancel (GOTTMANN, 2012, p. 540; COSTA, 1992, p. 291). Gradualmente, o debate se abriu para a consideração das dinâmicas territoriais em sentido amplo, envolvendo distintos atores. Neste sentido, para além da visão de compartimentações políticas, dos limites internacionais, passou a considerar também as

interações que se dão através desses compartimentos, dadas pela dinâmica social em sentido amplo.

Seja em um olhar mais restrito ao Estado (nas discussões da geografia política clássica) ou considerando um rol mais amplo de agentes e atores (nas discussões contemporâneas), como defende Machado (2000, p. 18), “não é possível pensar o território como algo sobre o qual se atua, e sim algo com o qual se interage. É essa interação que define tanto o limite como a fronteira”. Limite e fronteira são, portanto, elementos do território que expressam as relações entre os grupos humanos, sua materialização e sua dinâmica. Mas esses elementos são, como destaca a autora, de ordens distintas: enquanto limite é “um instrumento de separação entre unidades políticas soberanas”, a fronteira é “lugar de comunicação e troca” (MACHADO, 2000, p. 09-10).

Nessa acepção, a autora convida a compreender a fronteira a partir da territorialização de grupos humanos pertencentes a distintos sistemas de poder estatal que se vinculam através da porosidade dos limites políticos, estabelecendo redes de circulação e intercâmbio entre si (MACHADO, 1998). Essa concepção vai ao encontro da reflexão de Kirstoff (1959) que a fronteira (*frontier*) constitui um fator de integração entre territórios e povos distintos. Em que pese a relevância do Estado-nação como forma de organização política da sociedade no território, remetendo a Foucher, Cataia (2010) aponta que as fronteiras podem ser analisadas enquanto “díades”, ou seja, os segmentos de fronteiras entre dois Estados contíguos.

Afinal, como destaca Machado (2005, p. 256-257), as fronteiras estão vinculadas a processos territoriais como povoamento, colonização e interação, sendo apropriado sua associação a noções como ‘zona’ ou ‘região’, como entidades geográficas que apresentam uma posição singular pela sua proximidade ao limite internacional. Ao ser analisada uma fronteira internacional, a zona de fronteira seria composta pelas faixas de fronteira de cada um dos lados do limite internacional (STEIMAN; MACHADO, 2012). Essa visão de fronteira como zona também é discutida por House (1980), que destaca os intercâmbios na sua abordagem.

Nas discussões sobre fronteira cabe destacar, então, os entendimentos de limite, faixa e zona. O conceito de fronteira relaciona-se ao entendimento de limite, mas não se esgota nele, sendo mais apropriada o seu entendimento enquanto um recorte territorial zonal composto pelas faixas de fronteira dos respectivos territórios envolvidos, onde se destacam distintos intercâmbio, produzidos pelas múltiplas ações dos atores que animam a materialidade, na dinâmica do território usado (SANTOS, 2005; SANTOS; SILVEIRA, 2008; SILVEIRA, 2008). Nesse sentido, para Moreira (2018, p. 23) trata-se de um “espaço de encontro”.

Legalmente, a faixa interna de fronteira brasileira (mapa 1) é composta por uma porção de 150 km de terras a partir dos 16.886 km de limite internacional (BRASIL, 1988; Lei 6.634/1979; Decreto 85.064/1980) com: Guiana Francesa, Suriname, Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai. Alcança 1.415.611,464 km² (cerca de 16,6% do território continental do Brasil), estendendo-se por 11 estados (Amapá, Pará, Roraima, Amazonas, Acre, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e por um total de 588 municípios e 2 distritos estaduais (IBGE, 2018). Uma extensão continental que apresenta uma diversidade de intercâmbios, tanto em relação às díades quanto às diferenciações regionais internas do território brasileiro.

Esses intercâmbios se exprimem particularmente nos núcleos urbanos que se apresentam em cada lado da zona de fronteira e mantêm articulações entre si. Esses núcleos são entendidos por Machado (2005, p. 260) como “cidades gêmeas”, que constituem, para a autora “adensamentos populacionais, cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infra-estrutura” que na escala local/regional constituem “o meio geográfico que melhor caracteriza a zona de fronteira”.

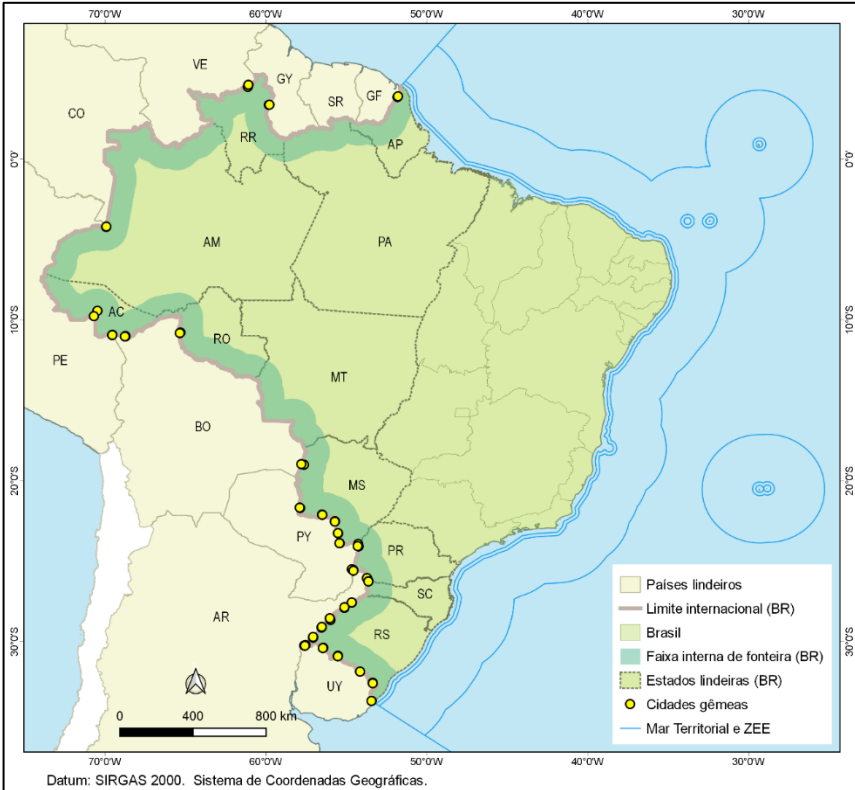
Sobre os núcleos urbanos na fronteira, Moura e Oliveira (2018) usam o termo “arranjos espaciais urbanos transfronteiriços”. Já Kralich, Benedetti e Salizzi (2012) preferem o termo “conurbações ou aglomerações transfronteiriças ou transnacionais” para designar pares de cidades (às vezes trios) desenvolvidas em vizinhança em distintos lados do limite internacional. Segundo os autores “não deixam de ser unidades

urbanas com autonomia (administrativa e funcional) mas cuja conexão, especialmente nas práticas cotidianas, tende a ser mais intensa que com o entorno circundante” (KRALICH; BENEDETTI; SALIZZI, 2012, p. 122).

Ao longo da faixa de fronteira brasileira, são oficialmente reconhecidas 32 cidades gêmeas (BRASIL, 2016)¹⁸, que se articulam a outros núcleos urbanos dos países limítrofes (mapa 1). Desse rol de cidades, no lado brasileiro, percebe-se, grosso modo, uma distribuição mais rarefeita na porção setentrional do país e uma concentração significativa na porção meridional. O estado que conta com mais cidades gêmeas é o Rio Grande do Sul (11), seguido pelo Mato Grosso do Sul (7) e pelo Paraná (4). Quanto às díades, considerando as cidades dos países limítrofes, a maior concentração é do lado argentino (9), seguida pelo paraguaio (7) e pelo uruguaio (6). Além de indicar maiores adensamentos populacionais e um maior dinamismo, essa concentração de cidades gêmeas se reflete também no teor das relações entre esses países e o Brasil, já que Uruguai, Bolívia, Argentina e Paraguai são justamente os países que celebraram acordos com o Brasil, os quais privilegiam justamente núcleos urbanos com articulação fronteiriça, apresentados a seguir.

¹⁸ Oiapoque (AP), Bonfim (RR), Pacaraima (RR), Tabatinga (AM), Santa Rosa do Purus (AC), Assis Brasil (AC), Brasília (AC), Epitaciolândia (AC), Guajará-Mirim (RO), Corumbá (MS), Porto Murtinho (MS), Bela Vista (MS), Ponta Porã (MS), Coronel Sapucaia (MS), Paranhos (MS), Mundo Novo (MS), Guaíra (PR), Foz do Iguaçu (PR), Santo Antônio do Sudoeste (PR), Barracão (PR), Dionísio Cerqueira (SC), Porto Mauá (RS), Porto Xavier (RS), São Borja (RS), Itaquí (RS), Uruguaiana (RS), Barra do Quaraí (RS), Quaraí (RS), Santana do Livramento (RS), Aceguá (RS), Jaguarão (RS) e Chuí (RS) (BRASIL, 2016).

Mapa 1 – Faixa interna de fronteira e cidades gêmeas



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: IBGE (2018); IPEA (2018); Ministério da Integração Nacional (2016).

OS ACORDOS RELATIVOS ÀS LOCALIDADES FRONTEIRIÇAS VINCULADAS

A título de cooperação bilateral fronteiriça, o Brasil firmou uma série de acordos com o Uruguai (em 2002), a Bolívia (em 2004), a Argentina (em 2005) e o Paraguai (em 2017), justamente os países que apresentam maior concentração de cidades gêmeas com o Brasil. Como

alcance geográfico, cada um dos acordos prevê um rol de “localidades fronteiriças vinculadas” (tabela 1), que envolvem cidades gêmeas e outros núcleos urbanos com determinado grau de articulação fronteiriça, o que se busca aprofundar.

Tabela 1 – Localidades Fronteiriças Vinculadas – Brasil/Uruguai (2002); Brasil/Bolívia (2004); Brasil/Argentina (2005); Brasil/Paraguai (2017)

BRASIL		URUGUAI		BASIL		BOLÍVIA	
<i>Município/distrito</i>		<i>Município/localidade</i>		<i>Município/distrito</i>		<i>Município</i>	
Barra do Quaraí		Bella Unión		Brasileia		Cobija	
Quaraí		Artigas		Guajará-Mirim		Guayaramerín	
Santana do Livramento		Rivera		Cáceres		San Matías	
Aceguá		Acegua		Corumbá		Puerto Suarez	
Jaguarão		Rio Branco		BRASIL PARAGUAI			
Chuí; <i>Balneário do Hermenegildo e Barra do Chuí (Santa Vitória do Palmar)*</i>		Chuy,		Município		Localidade	
		Dieciocho de Julio, Barra del Chuy e La Coronilla		Porto Murtinho		Carmelo Peralta	
				Caracol		San Lázaro	
				Bela Vista		San Carlos del Apa	
				Ponta Porã		Bella Vista Norte	
				Aral Moreira		Pedro Juan Caballero	
				Coronel Sapucaia		Capitán Bado	
						Paranhos	
				Sete Quedas		Corpus Christi	
				Japorã		Saltos del Guairá	
				Mundo Novo			
BRASIL		ARGENTINA					
<i>Município</i>		<i>Município</i>					
Foz do Iguaçu		Puerto Iguazú					
Capanema		Andresito					
Santo Antônio do Sudoeste		San Antonio					
Barracão		Bernardo de Irigoyen					
Dionísio Cerqueira							
Porto Mauá		Alba Posse					
Porto Xavier		San Javier					
São Borja		Santo Tomé					
Itaqui		Alvear					
Uruguaiana		Paso de los Libres					
Barra do Quaraí		Monte Caseros					

*Barra do Chuí e Balneário do Hermenegildo são distritos do município Santa Vitória do Palmar.

Fonte: Acordos sobre localidades fronteiriças vinculadas entre Brasil e Uruguai (2002), Brasil e Bolívia (2004), Brasil e Argentina (2005) e entre Brasil e Paraguai (2017).

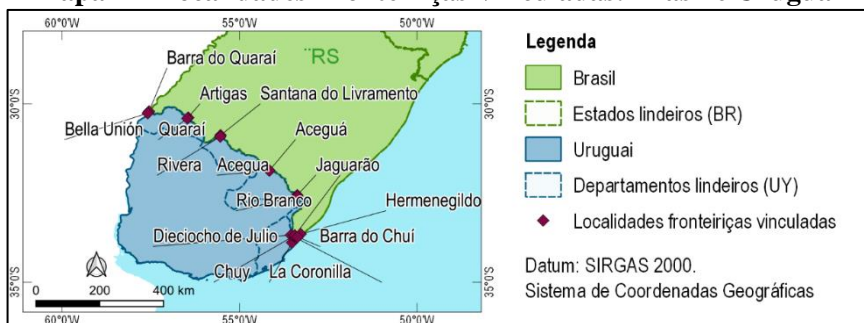
O número de localidades varia entre cada acordo. Em geral, são previstas articulações em pares de localidades, podendo os habitantes de uma localidade gozar dos direitos previstos na localidade do país vizinho, mas há casos de uma ou mais localidades de um país que se articulam a uma ou mais localidades do país limítrofe. Os direitos garantidos, que

também variam entre os acordos, são relativos a serviços públicos, residência, estudo, saúde, trabalho e consumo de produtos de subsistência.

O PIONEIRO ACORDO ENTRE BRASIL E URUGUAI (2002)

A pioneira das iniciativas de cooperação internacional voltada para os núcleos urbanos na zona de fronteira brasileira foi o acordo entre Brasil e Uruguai para permissão de residência, estudo e trabalho aos nacionais fronteiriços dos dois países, firmado em 21 de agosto de 2002, na capital uruguaia. Permite aos nacionais residentes em uma das localidades fronteiriças vinculadas, de posse de um documento especial de fronteiro, nos limites da localidade vinculada do outro país signatário (tabela 1, mapa 2), a possibilidade de residência, exercício de trabalho ofício ou profissão, além da frequência a estabelecimentos de ensino.

Mapa 2 – Localidades Fronteiriças Vinculadas: Brasil e Uruguai



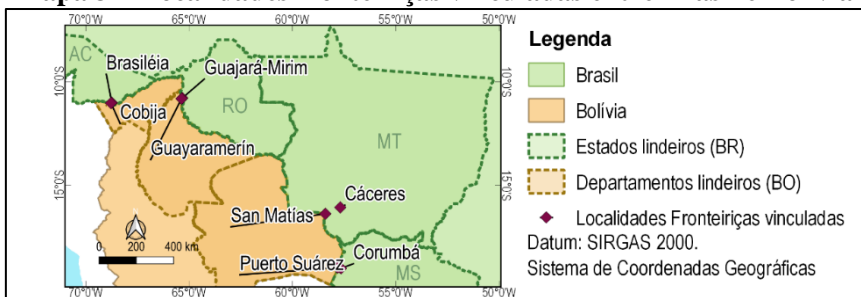
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: IBGE (2018) e INE (2015).

Como demonstração de um avanço na cooperação nessa matéria, em 2010, foi firmado um ajuste complementar ao acordo para garantir aos cidadãos fronteiriços dos dois países o acesso aos serviços de saúde e, em 2013, outro ajuste para prestação de serviços de assistência de emergência e cooperação em defesa civil.

O ACORDO ENTRE BRASIL E BOLÍVIA (2004)

Em 8 de julho de 2004, em Santa Cruz de la Sierra, Brasil e Bolívia, firmaram o acordo para permissão de residência, estudo e trabalho aos nacionais fronteiriços dos dois países. Este acordo prevê que, no rol de localidades listadas (tabela 1, mapa 3), os cidadãos de uma das localidades, de posse de documento especial de fronteiriço, podem gozar do direito de residir, exercer trabalho, ofício ou profissão e frequentar estabelecimentos públicos ou privados de ensino na localidade vinculada do outro país.

Mapa 3 – Localidades fronteiriças vinculadas entre Brasil e Bolívia



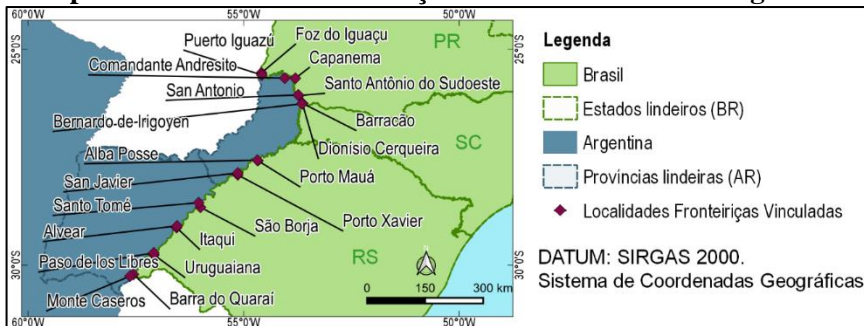
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: IBGE (2018) e INE (2015).

O ACORDO ENTRE BRASIL E ARGENTINA (2005)

O acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas entre o Brasil e a Argentina, firmado em 30 de novembro de 2005, em Puerto Iguazú, prevê que os habitantes das localidades listadas (tabela 1, mapa 4), de posse de uma “carteira de trânsito vicinal fronteiriço” e dentro dos limites da localidade vinculada do outro país, possam exercer direitos relativos ao exercício do trabalho, ofício ou profissão, à entrada e saída de produtos de subsistência e o acesso aos serviços públicos de saúde e educação. Em, 2017, os dois países firmaram um ajuste complementar ao acordo para

prestação de serviços de assistência de emergência e cooperação em defesa civil.

Mapa 4 – Localidades fronteiriças vinculadas: Brasil e Argentina

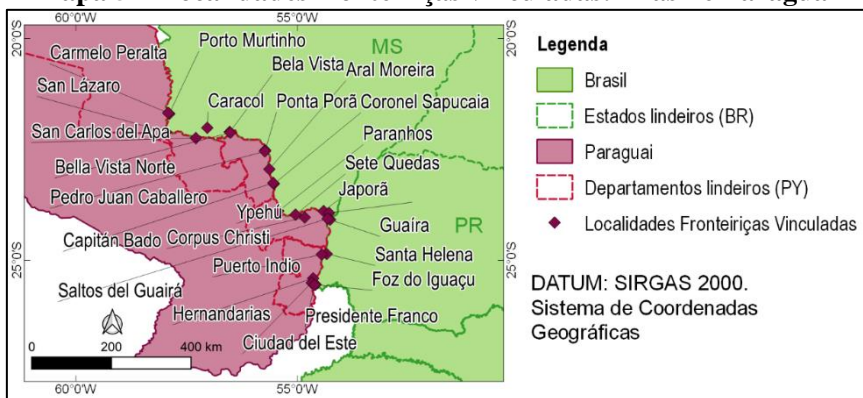


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: IBGE (2018) e IGN (2017).

O ACORDO ENTRE BRASIL E PARAGUAI (2017)

O acordo sobre localidades fronteiriças vinculadas entre o Brasil e a República do Paraguai foi assinado na capital brasileira, em 23 de novembro de 2017. São previstos direitos relativos ao exercício do trabalho, ofício ou profissão, além de um regime especial de comércio fronteiriço de subsistência e o acesso aos serviços públicos de saúde e educação, aos nacionais fronteiriços de ambos os países, de posse de um documento especial de fronteiriço e nos limites das localidades listadas no acordo (tabela 1, mapa 5).

Mapa 5 – Localidades fronteiriças vinculadas: Brasil e Paraguai



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: IBGE (2018) e CHI (2012).

COOPERAÇÃO FRONTEIRIÇA?

Para Keonahe (1984), a cooperação internacional é um processo de negociação pautado em coordenação política que envolve ajustes mútuos e pode ser construído sob bases não hegemônicas. Nesse sentido, é possível afirmar que os acordos discutidos anteriormente revelam iniciativas de cooperação bilateral sul-sul.

A iniciativa pioneira com o Uruguai (2002) é a que dá mais sinais de avanços, seja quanto aos direitos previstos (relativos a residência, estudo e trabalho) e os ajustes complementares (com a inclusão dos serviços de saúde e a cooperação em serviços de socorro e defesa civil), seja pela rápida incorporação à legislação brasileira (BRASIL, Decreto Legislativo 907/2003; Decreto 5.105/2004).

No que tange à iniciativa com o Estado boliviano (2004), o acordo também versa sobre residência, estudo e trabalho, no entanto não houve ajuste complementar e a incorporação à legislação brasileira foi mais demorada (BRASIL, Decreto Legislativo 64/2006; Decreto 6.737/2009).

Quanto à iniciativa com a Argentina (2005), cuja incorporação à legislação brasileira (BRASIL, Decreto Legislativo 145/2011; Decreto 8.636/2016) também foi um processo mais longo, não se prevê o direito à residência, mas se incorporam relativos ao trabalho, estudo, saúde e consumo de subsistência.

A respeito do acordo com a República do Paraguai (2017), a iniciativa ainda não foi incorporada à legislação brasileira e o rol de direitos, que não inclui a residência, é relativo a trabalho, saúde, educação e consumo de subsistência.

Tanto em relação aos direitos previstos quanto ao seu alcance geográfico, nota-se que esses acordos se relacionam à dinâmica dos usos do território na fronteira brasileira. É elucidativo o fato de envolverem os países com os quais se constituem os segmentos mais dinâmicos da fronteira brasileira. Um indicativo desse maior dinamismo é justamente a maior presença de núcleos urbanos com articulações fronteiriças nessas díades.

Um dos principais objetivos apontados é fortalecer a integração entre os países e as localidades fronteiriças vinculadas aparecem como importantes polos para tanto. Nesse sentido, partindo do entendimento de normas territoriais como “estratégia de regulação do território” (PEREIRA, 2011, p. 109) que se apresentam na relação entre sistemas de objetos e sistemas de ações (ANTAS Jr, 2005, p. 59), seria possível entender esses acordos como normas territoriais, inclusive jurídicas, que indicam para a intensificação dos fluxos na fronteira. Nesse sentido, quando se analisa a zona de fronteira brasileira como um todo, é possível reconhecer distintas densidades normativas que têm concretude graças a sua função organizacional (SILVEIRA, 1997).

Com um aparato normativo e no seio de uma dinâmica que se verifica no território, esses acordos podem indicar para um aumento da “porosidade territorial” na fronteira, no sentido que compreende Arroyo (2001, p. 143), como um aspecto dos territórios nacionais que facilita sua relação com o exterior, a partir de um apoio institucional para regular o movimento.

CONCLUSÕES

Os referidos acordos indicam importantes iniciativas de cooperação bilateral sul-sul e constituem um passo para a integração regional no subcontinente sul-americano. Entretanto, ainda não se alcança uma grande porção da extensa zona de fronteira brasileira, sendo necessários esforços de articulação política nesse sentido.

Tais iniciativas inovam no sentido de reconhecer recortes do território que passam a ter um tratamento diferenciado, não no sentido de impor barreiras, mas no sentido de estreitar laços. Ao reconhecerem fluxos que já existem e buscar induzir novos no alcance geográfico das localidades fronteiriças vinculadas, os acordos indicam certa coerência com uma visão de fronteira como lugar de integração e contato e com a dinâmica do território usado. Ao serem incorporados ao ordenamento jurídico, afigurando como normas que são territoriais, podem contribuir para uma maior dinamização das fronteiras, no sentido de uma porosidade territorial não apenas para a expansão dos mercados, mas para o cotidiano de todos os atores, tendo em vista as necessidades das populações locais. Nesse sentido, um dos desafios é a ampliação da cooperação fronteiriça em relação às outras díades.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. “Fluidez e porosidade do território brasileiro no contexto da integração continental”. In: SILVEIRA, M. L. (org.). **Continente em chamas: globalização e território na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

ANTAS Jr, R. M. **Território e regulação: espaço geográfico como fonte material e não-formal do direito**. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/12/2019.

BRASIL. **Decreto n. 6.737, de 12 de janeiro, 2009**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/12/2019.

BRASIL. **Decreto n. 5.105, de 14 de junho, 2004**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/12/2019.

BRASIL, **Decreto 85.064, de 26 de agosto, 1980**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/12/2019.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 64, 2006**. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em 11/10/2019.

BRASIL. **Decreto Legislativo n. 907, 2003**. Disponível em: <www.camara.leg.br>. Acesso em 11/10/2019.

BRASIL, **Lei 6.634, de 2 de maio, 1979**. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11/12/2019.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Portaria n. 213, de 19 de julho, 2016**. Disponível em: <www.pesquisa.in.gov.br>. Acesso em: 11/10/2019.

CATAIA, M. A. “Fronteiras: territórios em conflitos”. **Geografia em questão**, vol. 3, n. 1, 2010.

COSTA, W. M. **Geografia política e Geopolítica**: Discursos sobre o Território e o Poder. São Paulo: Hucitec, 1992.

GOTTMANN, J. “A evolução do conceito de território”. **Boletim Campineiro de Geografia**, vol. 2, n. 3, 2012.

HOUSE, J. W. “The frontier zone: a conceptual problem for policy makers”. **International Political Science Review**, vol. 1, n. 4, 1980.

KEOHANE, R. O. **After hegemony**: Cooperation and discord in the world political economy. New Jersey: Princeton University Press, 1984.

KRALICH, S.; BENEDETTI, A.; SALIZZI, E. “Aglomeraciones transfronterizas y movilidad. Una aproximación desde casos sudamericanos”. **Boletim Gaúcho de Geografia**, vol. 38, 2012.

KRISTOF, L. K. D. “The nature of frontiers and boundaries”. **Annals of the Association of American Geographers**, vol. 49, n. 3, 1959.

MACHADO, L. O. “Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana”. In: SILVEIRA, M. L. (org.). **Continentes em chamas**. Globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MACHADO, L. O. “Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade”. **Revista Território**, vol. 5, n. 8, 2000.

MACHADO, L. O. “Limites, fronteiras, redes”. In: STROHAECKER, T. e outros. **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB/Porto Alegre, 1998.

MOREIRA, P. G. “Trajetórias conceituais e novas formas de interação nas fronteiras brasileiras”. In: PÊGO, Bolívar *et al.* **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública, v. 1. Rio de Janeiro: IPEA/MI, 2018.

MOURA, R.; OLIVEIRA, S. “Referências sobre a faixa de fronteira e os arranjos transfronteiriços do Brasil”. In: PÊGO, B. *et al.* **Fronteiras do Brasil**: uma avaliação de política pública, v. 1. Rio de Janeiro: IPEA, MI, 2018.

PEREIRA, M. F. V. “O antagonismo das normas territoriais no sudoeste da Amazônia: território usado e conflito de interesses em Rondônia e Acre”. **Geografia**, vol. 36, número especial, 2011.

SANTOS, M. “O retorno do território”. **OSAL: Observatorio Social de América Latina**, ano 6, n. 16, junho, 2005.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVEIRA, M. L. “Globalización y territorio usado: imperativos y solidariedades”. **Cuadernos del CENDES**, vol. 25, n. 69, 2008.

SILVEIRA, M. L. “Concretude territorial, regulação e densidade normativa”. **Experimental**. n. 2, 1997.

STEIMAN, R.; MACHADO, L. O. “Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica”. In: TRINCHERO, H. H.; OLIVEIRA, T. C. M. (orgs). **Fronteiras Platinas**: Territórios e sociedades. Dourados: Editora da UFGD, 2012.

CAPÍTULO 7

*Aporte de investimentos externos diretos da
República Popular da China no Brasil (2007-2017)*

O APORTE DE INVESTIMENTOS EXTERNOS DIRETOS DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA NO BRASIL (2007-2017)

Thiago Jeremias Baptista

A dimensão econômica do processo de globalização tem se intensificado e está relacionada tanto a fenômenos como o aumento da concorrência e a integração dos mercados, quanto a expansão dos fluxos internacionais de bens, serviços e capitais (LACERDA, 2000). Nas últimas décadas, assistimos à ampliação dos fluxos de investimentos externos diretos¹⁹ à medida que estes saltaram de, aproximadamente, US\$ 341,5 bilhões em meados da década de 1990, e alcançaram US\$ 1,9 trilhão, em 2015 (UNCTAD, 2019).

Paralelamente a ampliação dos fluxos de inversões de capitais em escala global, foi possível notarmos o aumento da participação dos países em desenvolvimento tanto na condição de receptores de inversões estrangeiras como fontes de investimentos internacionais. Nesse contexto, a República Popular da China se destacou não somente enquanto um país receptor de investimentos externos diretos, mas por sua ascensão à condição de investidor internacional. Com efeito, a República Popular da China não se projeta apenas pela sua posição de segunda maior economia mundial com um PIB de 12,3 trilhões cuja taxa de crescimento está em, aproximadamente, 6,8%, mas se destaca por sua expressiva participação no comércio mundial, assim como por ser um dos maiores investidores

¹⁹ De acordo com Méndez (2006, p. 120) os investimentos externos diretos compreendem “os investimentos que chegam a um determinado país procedentes do exterior e podem se revestir de formas diversas, com significados diferentes a partir de uma perspectiva geográfica”. Nesse sentido, o geógrafo espanhol pontua que o “investimento externo direto, é aquele realizado por uma empresa matriz com objeto de implantar uma filial para operar em outro país (crescimento interno), ou comprar/absorver uma empresa local (crescimento externo), sempre que se controle mais de 10% do capital e se exerça influência em sua gestão de forma efetiva” (MÉNDEZ, 2006, p. 120).

internacionais com fluxos de inversões que ultrapassam os US\$ 130 milhões e estoques de investimentos no exterior que superam o montante de US\$ 1,0 trilhão (UNCTAD, 2019).

Diante ao exposto, o artigo em tela tem como tema o processo de expansão dos fluxos e estoques de investimentos externos diretos chineses no mundo. Nesse sentido, os principais objetivos que conduzem essa investigação consistem em evidenciar a passagem da República Popular da China à condição de investidor internacional, identificar o aporte dos investimentos chineses confirmados no Brasil e apresentar o número de projetos confirmados por empresas chinesas no território nacional no decênio compreendido pelos anos 2007 e 2017.

Para alcançar os objetivos elencados adotamos nesse trabalho a metodologia quali-quantitativa. Assim, um conjunto de procedimentos metodológicos mistos foram realizados compreendendo tanto a realização de um levantamento bibliográfico cuja cobertura dos assuntos contribuisse tanto para o exercício de uma leitura analítica sobre o tema da pesquisa; quanto para o levantamento e a análise de dados quantitativos sobre os fluxos e os estoques de investimentos externos diretos chineses.

Acerca do levantamento da bibliografia utilizada para a realização desse artigo, pontuamos que o item referências não nos permite olvidar os trabalhos consultados e que contribuíram para a realização da investigação sobre o tema. Outrossim, cabe assinalar que para a análise dos investimentos externos diretos chineses em escala global utilizamos os dados disponibilizados pela Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) que tem como base as informações do Ministério do Comércio da China (MOFCOM), ao passo que para a realização do levantamento das inversões chinesas na América Latina nas primeiras décadas do século XXI consideramos o trabalho de Novak e Nahimas (2017) cujo estudo tem como base dos dados do MOFCOM, enquanto que para realizar a quantificação dos investimentos chineses confirmados no Brasil e a tabulação do número de projetos chineses realizados no território nacional utilizamos os dados disponibilizados nas publicações do Conselho Empresarial Brasil China (CEBC).

Além desta introdução a estruturação do presente trabalho compreende mais três seções e suas considerações finais. Assim, após essas considerações introdutórias evidenciamos, na próxima seção, a passagem da República Popular da China de país receptor de investimentos externos diretos para a condição de investidor internacional e traçamos algumas considerações acerca do processo de reorganização geográfica dos fluxos e estoques de investimentos externos diretos chineses. Na seção subsequente, abordamos a intensificação da presença econômica chinesa na América Latina, ao passo que na seção seguinte identificamos o aporte de investimentos chineses confirmados no Brasil e apresentamos o número de projetos realizados por empresas chinesas no território nacional durante o decênio compreendido pelos anos 2007 e 2017. Ademais, após essas seções são traçadas as considerações finais do presente trabalho.

A PROJEÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA COMO INVESTIDOR INTERNACIONAL

A partir do último quarto de décadas do século XX, a República Popular da China experienciou um conjunto de políticas reformistas que reverteram as diretrizes econômicas orientadas pelos anos da Era Maoísta (BUSTELO; LOMMEN, 1996; HOFMAN, 2018). Naquele contexto, o Governo Deng Xiaoping estimulou o desenvolvimento do país asiático através de medidas que promovessem a liberalização nos setores de atividades abrangidas pela agricultura, indústria, defesa, a ciência e a tecnologia a fim de criar atividades econômicas à margem da planificação estatal com o Programa das Quatro Modernizações, bem como realizou o processo de abertura comercial e financeira do país ao exterior por meio da Política de Portas Abertas (SALVADOR, 2012). Com efeito, o segundo maior país asiático, que detinha a condição de potência nuclear e um posto permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, iniciou sua abertura ao influxo de inversões estrangeiras e, sobretudo, sua trajetória para o “socialismo com características chinesas” a partir da “construção de um tipo específico de economia de mercado que

incorporou crescentemente elementos neoliberais entrelaçados com o controle centralizado autoritário” (HARVEY, 2012, p. 131).

A gradual liberalização da economia chinesa implicou a diversificação das relações comerciais e o aumento das inversões estrangeiras no território daquela República Popular. Assim, após a implantação das primeiras Zonas Econômicas Especiais nas províncias de Guangdong e Fujian, em 1979, a política de abertura econômica foi estendida para outras capitais provinciais, regiões autônomas e para algumas cidades fronteiriças, implicando uma ampliação do influxo dos investimentos externos em diferentes regiões do território chinês entre os anos 1990 e as primeiras décadas do século XXI (WANG, 2010; ACIOLY; LEÃO, 2011; ALVES, 2012; CHEN, 2018).

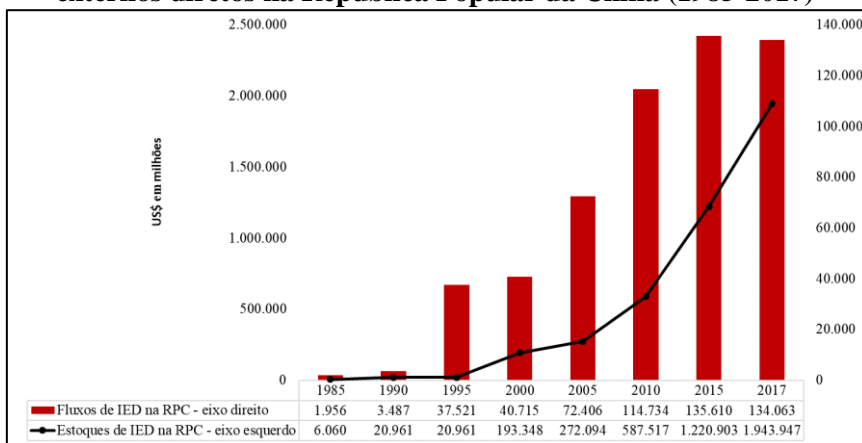
Com efeito, no curso do processo de abertura econômica, os fluxos de investimentos externos diretos na economia chinesa saltaram de, aproximadamente, US\$ 1,9 bilhão, em 1985, para US\$ 37,5 bilhões em 1995, atingindo US\$ 135,6 bilhões, em 2015, e alcançando US\$ 134,0 bilhões, em 2017. Durante esse período, o estoque de investimentos externos diretos no país asiático saltou de, aproximadamente, US\$ 6,0 milhões, em 1985, para US\$ 101,0 bilhões, em 1995, atingindo US\$ 1,2 trilhões, em 2015, e alcançando US\$ 1,9 trilhões, em 2017 (UNCTAD, 2019) (Gráfico 1).

A reboque desse processo, a República Popular da China deixou de ser um ator de pequena importância no aporte de investimentos externos e se tornou o segundo maior receptor dos fluxos de investimentos externos diretos. Com efeito, apresentando um influxo de, aproximadamente, US\$ 277 bilhões, somente os Estados Unidos antecederam a economia chinesa na recepção de investimentos externos diretos, em 2017 (UNCTAD, 2019).

Todavia, cabe assinalar que a trajetória de ampliação da participação da República Popular da China nos fluxos e estoques de investimentos externos no mundo não esteve restrita à condição de país receptor desse tipo de capital, sendo importante destacar o processo de ampliação de seu patrimônio líquido de investimentos no exterior (ACIOLY; LEÃO, 2011; SHAMBAUGH, 2013; ALVES, 2014; BAIYI,

2018; GAO; WANG, 2018; RODRIGUES; HENDLER, 2018). Apesar das primeiras concessões de liberação das inversões chinesas remontarem ao contexto das políticas reformistas e se estenderem pelos anos 1990, foi somente no início do século XXI, que o governo chinês diminuiu as restrições à saída de capitais e relaxou os procedimentos de aprovação dos investimentos chineses no exterior (WANG; GAO, 2018). Com efeito, através da estratégia *Go Global* o governo chinês realizou uma mudança estrutural no processo de realização do investimento externo direto, implementando políticas de encorajamento à realização de investimentos no exterior, o desenvolvimento das empresas nacionais e a internacionalização das empresas chinesas com forte apoio governamental (SHAMBAUGH, 2013; SEVARES, 2017).

Gráfico 1 – Fluxos e estoques de investimentos externos diretos na República Popular da China (1985-2017)

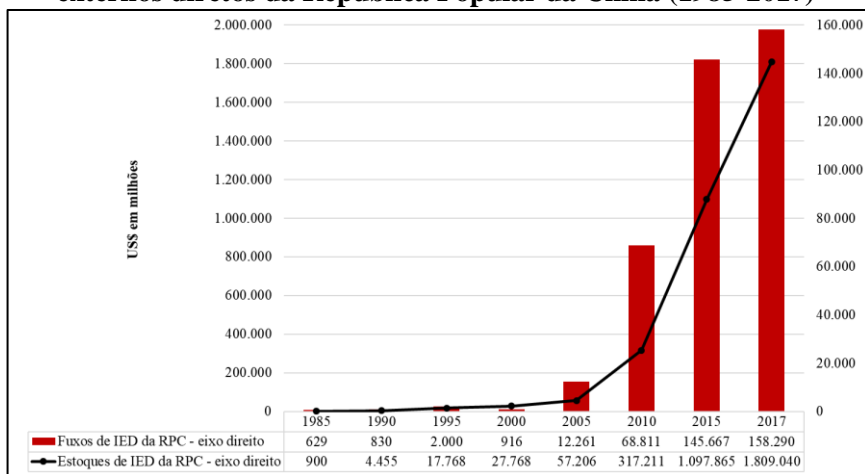


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: UNCTAD (2019).

Como resultado, os fluxos de investimentos externos diretos chineses saltaram de, aproximadamente, US\$ 629 milhões, em 1985, para US\$ 2,0 bilhões, em 1995, alcançando, US\$ 12,2 bilhões, em 2005 e atingindo US\$ 158,2 bilhões, em 2017. Durante esse período, os estoques

de investimentos externos diretos chineses foram significativamente ampliados, saltando de US\$ 900 milhões, em 1985, para US\$ 57,2 bilhões em 2005, e passando a superar US\$ 1,0 trilhão a partir de 2015. Com efeito, o estoque de inversões chinesas no exterior alcançou US\$ 1,8 trilhões, em 2017 (UNCTAD, 2019) (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Fluxos e estoques de investimentos externos diretos da República Popular da China (1985-2017)



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: UNCTAD (2019).

De acordo com Sevares (2017), essa expansão pode ser explicada por três grandes fatores que compreendem a formação de divisas acumuladas pelo país asiático durante as décadas de superávits comerciais e atração de inversões estrangeiras, pelo alcance de um alto grau de competitividade e maturidade tecnológica alcançado pelas empresas chinesas e pela estratégia de sair ao exterior dadas necessidades da economia chinesa em buscar recursos naturais, assim como na imposição de suas marcas no mercado mundial e na realização da fabricação e venda em outros países.

No que concerne à distribuição espacial dos investimentos externos diretos chineses compreende-se que até o início da década de 1990, os maiores receptores desses capitais foram os países desenvolvidos, ocorrendo a maior concentração do aporte das inversões chinesas na América do Norte e na Oceania dada realização de projetos sob a direção de grandes empresas estatais nos setores de recursos naturais como, por exemplo, mineração, extração de alumínio e de petróleo (ACIOLY; LEÃO, 2011). Entretanto, como a obtenção de recursos permaneceu na pauta de interesse do governo chinês, a política de garantir o suprimento de energia e matérias-primas viáveis a manutenção das taxas de crescimento econômico da República Popular da China conduziu à realização e a ampliação de seus investimentos nos países em desenvolvimento nas primeiras décadas do século XXI. Com efeito, a reorganização geográfica na distribuição espacial dos fluxos e estoques dos investimentos externos diretos chineses fizeram com que a Ásia, a América Latina e a África se tornassem uma das maiores regiões receptoras dos estoques de investimentos chineses (BAIYI, 2018).

RELAÇÕES ECONÔMICAS DA CHINA COM A AMÉRICA LATINA NAS PRIMEIRAS DÉCADAS DO SÉCULO XXI

Na passagem para as primeiras décadas do século XXI, a República Popular da China se converteu em um dos principais motores do crescimento econômico do mundo, implicando o deslocamento do centro de gravidade da economia mundial do Atlântico para a região da Ásia Pacífico (NOVAK; NAMIHAS, 2017). No curso desse processo, o país asiático manteve a posição de segunda maior economia mundial e se projetou tanto pela condição de primazia nas exportações e por ser o segundo maior mercado importador das mercadorias no comércio internacional, quanto por sua posição como terceira maior fonte de inversões no exterior em 2017 (WTO, 2018; UNCTAD, 2019).

Apesar de países asiáticos como o Japão e a Coreia do Sul estarem entre os principais parceiros comerciais da República Popular da China no continente asiático e os maiores destinos dos investimentos externos chineses estarem na Ásia, regiões em desenvolvimento como a América Latina também assistem à ampliação da influência econômica chinesa. Com efeito, a República Popular da China se tornou tanto um dos parceiros comerciais mais importantes para muitos países da região quanto se projetou como um investidor externo nas economias da América Latina.

Dadas limitações deste estudo, nossas inclinações nesta seção se voltam mais especificamente a ampliação do engajamento econômico da República Popular da China na América Latina no curso das primeiras décadas do século XXI. Para tanto, o foco de nossas análises está voltado, sobretudo, ao âmbito das relações econômicas sino-latino-americanas, compreendendo o comércio entre o país asiático e aquela região, assim como as inversões chinesas realizadas nas economias latino-americanas.

Nas primeiras décadas do século XXI, a República Popular da China inseriu a América Latina dentro dos esquemas de sua diplomacia ampliando não apenas as suas relações de cooperação política com os países da região, conforme assinalam Evan Ellis; Granado (2015), mas intensificando as relações econômicas com os países latino-americanos através do crescimento da corrente de comércio e da ampliação de suas inversões nos países da região, tal como revelam Sevares (2015); Rodríguez (2016); Novak; Namihas (2017) e Brutto (2018).

A reboque da ampliação da presença econômica chinesa na região assistiu-se o aumento do interesse do país asiático na América Latina. Com efeito, uma agenda de cooperação coletiva entre a maior economia asiática e os países da América Latina foi estabelecida compreendendo tanto o aumento do comércio sino-latino-americano para US\$ 500 bilhões quanto a ampliação das inversões chinesas na região em US\$ 250 bilhões até 2025 (RODRÍGUEZ, 2016; BRUTTO, 2018). Diante ao exposto, torna-se possível identificar que entre os principais pontos das relações econômicas sino-latino-americanas tem-se o comércio, os empréstimos e os investimentos.

De acordo com Vadell e Neves (2018) apesar da China ser o principal ator para a inserção econômica internacional dos países América Latina no capitalismo global, esse processo não permite compreender que a relação sino-latino-americana implicou um rompimento com as estruturas históricas de atraso e subdesenvolvimento, de modo que embora tenha ocorrido a alteração do eixo das relações econômicas da região dada a intensificação do comércio com o país asiático, assiste-se a manutenção de uma nova escala de dependência. Com efeito, no esquema comercial sino-latino-americano, a América Latina aparece como uma região importadora de produtos industrializados da República Popular da China e provedora de matérias primas ao país asiático (SEVARES, 2015; NOVAK; NAMIHAS, 2017; BRUTTO, 2018; VADELL; NEVES, 2018).

A partir das considerações de Novak; Namihas (2017), é possível compreender que o comércio sino-latino-americano apesar de assimétrico foi marcado pela intensificação dessas relações à medida que saltou de, aproximadamente, US\$ 15,7 bilhões em 2001, para US\$ 244,5 bilhões em 2016. Ademais, no âmbito financeiro, assim como Sevares (2015), os autores referenciados evidenciam que ocorreu o aumento dos empréstimos concedidos por bancos chineses aos países da região e o aumento das inversões realizadas por empresas chinesas nos países latino-americanos nas primeiras décadas do século XXI. Assim, as inversões chinesas na região passaram de, aproximadamente, US\$ 916 milhões em 2000, e alcançaram cerca de US\$ 29,8 bilhões em 2016, de modo que no período compreendido entre os anos 2001-2016 o influxo de investimentos chineses na América Latina compreendeu, aproximadamente, US\$ 113,6 bilhões (NOVAK; NAMIHAS, 2017).

Para Rodríguez (2016), no âmbito comercial o interesse chinês na América Latina deve-se ao fato da região ser uma fonte de matérias primas que abrangem de hidrocarbonetos até alimentos, assim como por ser um mercado para os produtos chineses e destino para as empresas do país asiático. Apesar da reprodução de um padrão exportador mais tradicional dos países latino-americanos com um intercâmbio comercial concentrado nas exportações de produtos básicos e importações de bens industrializados do país asiático, o interesse da República Popular da China pela América Latina tem aumentado e o interesse dos países dessa

região pela maior economia da Ásia tem se intensificado, sobretudo, à medida que a China se tornou um dos principais sócios comerciais da maiorias dos países latino-americanos (SEVARES, 2015).

No âmbito das inversões, compreende-se que os investimentos chineses estão centrados majoritariamente em atividades relacionadas ao setor de extração de recursos naturais, reforçando o padrão de comércio assimétrico entre a segunda maior economia mundial e os países latino-americanos (SEVARES, 2015). Apesar de não haver consenso entre as fontes que apresentam dados sobre os investimentos chineses no mundo, o que torna desafiador o trabalho de levantamento de informações acerca das inversões chinesas na economia mundial, pode-se compreender a partir de um consenso literário que nas últimas duas décadas ocorreu um processo de ampliação do influxo de investimentos chineses na América Latina (SEVARES, 2015; AVELDANO; MELGUIZO; MINER, 2017; CEBC, 2018; NOVAK; NAMIHAS, 2017; BRUTTO, 2018). Embora o processo de ampliação das inversões chinesas nas economias latino-americanas tenha sido marcado, no início do século XXI, por aportes de capitais do país asiático que foram tradicionalmente orientados para as atividades extrativas, evidenciando o projeto da segunda maior economia mundial pelo acesso à recursos estratégicos que assegurem o seu crescimento, mais recentemente, o influxo de capitais chineses na região foi diversificado, de modo a alcançar outras atividades produtivas como, por exemplo, as inversões nos setores de energia, serviços, financeiro, informação e comunicação, assim como os investimentos nos setores de petróleo, mineração, agricultura, construção, logística, telecomunicações e bancário (AVELDANO; MELGUIZO; MINER, 2017; EVAN ELLIS, 2018).

No curso do processo de ampliação das inversões chinesas na América Latina e da ampliação das relações comerciais sino-latino-americanas, convém salientar que o país asiático não apenas se tornou o principal parceiro comercial do Brasil, como ampliou suas inversões na economia brasileira, ao passo desse país latino-americano se destacar como um dos maiores receptores dos investimentos chineses na região (SEVARES, 2015; AVELDANO; MELGUIZO; MINER, 2017; CEBC, 2018; NOVAK; NAMIHAS, 2017). Na próxima seção do artigo em tela,

voltamos nossa atenção não apenas no sentido de traçar algumas considerações sobre as relações econômicas sino-brasileiras, mas nos inclinamos em identificar o aporte de investimentos chineses realizados na economia brasileira e apresentar o número de projetos confirmados no Brasil durante o período compreendido pelo decênio 2007-2017.

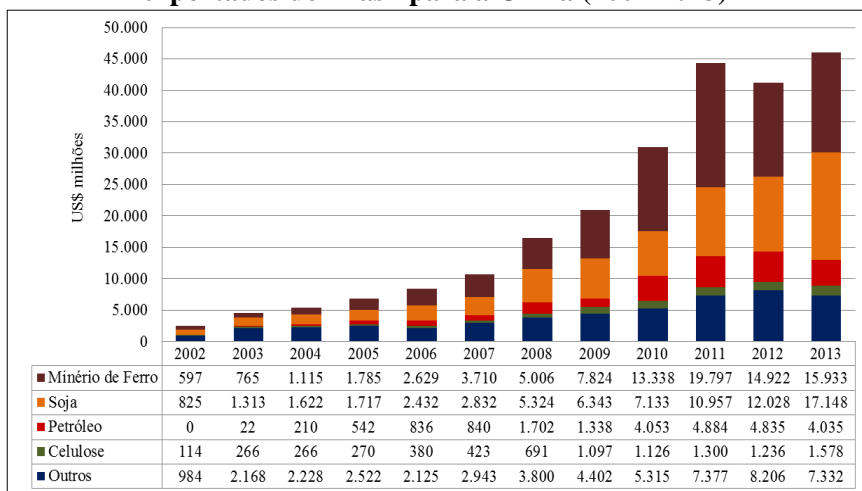
INVESTIMENTOS CHINESES NO BRASIL (2007-2017)

Nas primeiras décadas do século XXI, a presença chinesa se intensificou na América Latina e a região não foi somente convertida em um espaço onde ocorre a atuação da diplomacia econômica chinesa através da realização de projetos de infraestrutura, mas se caracterizou por uma dinâmica de ampliação de sua corrente de comércio com a maior economia asiática e por sua projeção enquanto um região estratégica que assistiu a ampliação do aporte de investimentos chineses (SEVARES, 2015; NOVAK; NAMIHAS, 2017; BAIYI, 2018; BRUTTO, 2018; VADELL; NEVES, 2018; SHOUJUN; ZHANG, 2018; XIAODAI, 2018).

Nesse contexto, a República Popular da China, além de principal parceiro comercial, se destacou no relacionamento bilateral com a maior economia latino-americana como um novo investidor internacional no Brasil. No que concerne às relações econômicas sino-brasileiras é possível constatar a ampliação na sua densidade devido ao aumento do comércio exterior entre os dois países e o incremento da participação chinesa nas exportações e importações do Brasil.

Assim, nas primeiras décadas do século XXI, a corrente comercial sino-brasileiras saltou de, aproximadamente, US\$ 6,6 bilhões, em 2003, para cerca de US\$ 83,3 bilhões, em 2013 (CEBC, 2015). Durante esse período, os principais produtos compreendidos pela pauta de exportação do Brasil ao país asiático o minério de ferro, a soja e a celulose (gráfico 3), ao passo que os produtos industrializados como, por exemplo, aparelhos eletroeletrônicos ocuparam a pauta das importações de produtos chineses pelo Brasil, em 2013 (tabela 1).

Gráfico 3 - Principais produtos exportados do Brasil para a China (2002-2013)



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: MDIC e CEBC (2015).

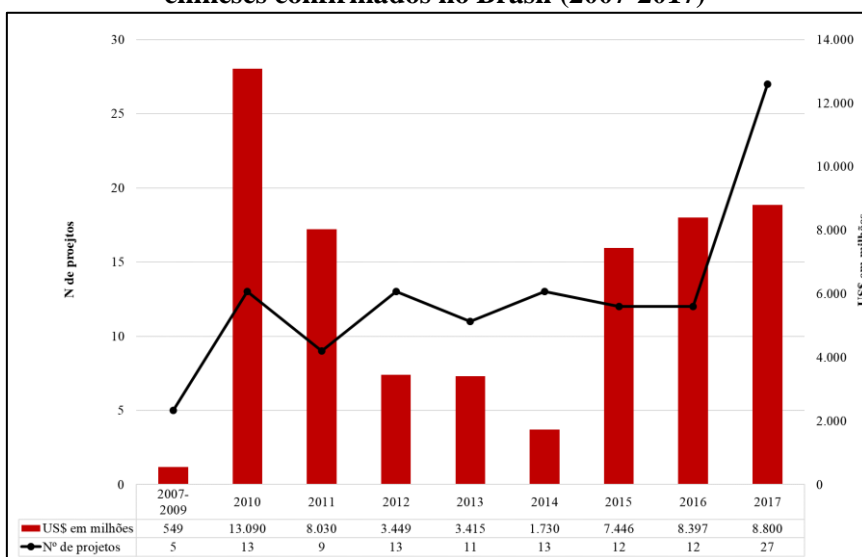
Tabela 1 – Brasil: principais produtos importados da China (2013)

Importações	US\$ (Milhões)	Quantidade (10 mil)
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes	10.869	4.961.103
Aparelhos elétricos para telefonia ou telegrafia	2.519	10.570
Aparelhos e partes para rádio e televisão	1.907	2.093
Circuitos integrados e micro conjuntos eletrônicos	1.024	93.224
Transformadores elétricos, conversores elétricos estáticos	537	195.263
Aquecedores elétricos de água	449	6.479
Aparelhos para circuitos elétricos	420	280.101

Fonte: MDIC. Disponível em: CEBC (2019).

Ademais, cabe assinalar que durante o decênio compreendido pelos anos de 2007 a 2017, o influxo de investimentos externos diretos chineses confirmados no território nacional foi de, aproximadamente, US\$ 55,0 bilhões. Assim, no período estudado neste trabalho o aporte de investimentos chineses no país correspondeu a realização de 115 projetos ao longo dos anos 2007-2017 (gráfico 4).

Gráfico 4 – Projetos de investimentos chineses confirmados no Brasil (2007-2017)



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: CEBC (2018).

Diante ao exposto, percebe-se que embora presente entre 2007-2009, o influxo dos investimentos chineses confirmados no território brasileiro tenha sido baixo, compreendendo, aproximadamente, US\$ 549 milhões, a despeito desses influxos, a partir de 2010 o aporte desses investimentos foi consideravelmente ampliado no país, dada confirmação do ingresso de US\$ 13,0 bilhões, sendo sucedido por outros montantes de investimentos confirmados, que apesar de menores em relação aquele ano,

compreenderam volumes de investimentos que não se mostraram inferiores ao período de 2007-2009. Portanto, apesar da retração verificada no período 2010-2014, dada a queda de US\$ 13,0 bilhões para US\$ 1,7 bilhões, no período compreendido pelos anos subsequentes os investimentos chineses no país foram novamente ampliados ao saltarem, para US\$ 7,4 bilhões e US\$ 8,3 bilhões, respectivamente, nos anos de 2015 e 2016, de modo que essas inversões alcançaram US\$ 8,8 bilhões de dólares, em 2017.

Contudo, se por um lado houve, entre os anos de 2010-2014, a redução do aporte de investimentos chineses no Brasil, por outro lado, nos anos 2014-2017, houve a retomada desses investimentos no país. Além disso, identifica-se que o volume de capital chinês investido no país no referido recorte temporal equivaleu à confirmação de 115 projetos. Esse número de projetos e o volume de capitais investidos no setor de energia e agronegócio foram representativos; todavia, outros setores como o de siderurgia, máquinas e equipamentos, automobilístico, aviação, financeiro e, mais recentemente, o setor de informática e infraestrutura têm diversificado os investimentos chineses no Brasil. Ademais, compreende-se pelos setores contemplados pelas inversões chinesas que o interesse do país asiático consiste, entre outros aspectos, na busca de mercado e na busca de recursos estratégicos que contribuam para o desenvolvimento econômico chinês.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho consiste em um dos produtos de uma agenda de pesquisa que almeja problematizar o influxo dos investimentos chineses no território brasileiro e compreende que a República Popular da China participa de modo significativo da economia mundial tanto pela sua ascensão à condição de segunda maior economia mundial e centro de gravidade do comércio internacional, quanto por sua passagem à condição de investidor internacional. Nesse contexto, a maior economia asiática se projeta por inversões no exterior que compreenderam fluxos superiores a US\$ 158,2 milhões e estoques que alcançaram US\$ 1,8 trilhões, em 2017.

Com efeito, a América Latina se tornou uma região em que a presença chinesa se consolidou não apenas pela intensificação das relações comerciais com o país asiático, mas pelo aumento da entrada dos investimentos chineses nos países que compõem a região. Portanto, a partir do trabalho em tela tornou-se possível compreender que, assim como outros países latino-americanos, o Brasil ampliou suas relações econômicas com o país asiático, de modo que as relações comerciais foram marcadas por uma trajetória de importações de produtos industrializados e exportações concentradas em minério de ferro, soja, petróleo e celulose. Ademais, tal como outros países da região, foi possível identificar que o aporte de investimentos externos diretos chineses confirmados no território nacional compreendeu, aproximadamente, US\$ 55,0 bilhões e correspondeu a realização de 115 projetos ao longo do decênio compreendido pelos anos 2007-2017.

Nesse sentido, o artigo permitiu entender que embora presentes no país antes de 2010, os investimentos chineses no território nacional atingiram seu ápice nesse ano dado influxo de, aproximadamente, US\$ 13,0 bilhões no país. Com efeito, nos anos subsequentes, os investimentos oriundos da República Popular da China na maior economia sul-americana foram mantidos, inaugurando uma nova fase nas relações sino-brasileiras, que além das esferas política, comercial e da parceria estratégica, abrangem a esfera econômica, não apenas no campo do comércio internacional, mas contemplam a participação do capital sínico no país à medida que se identifica o influxo de investimentos chineses em setores importantes da economia brasileira, como, por exemplo, o do agronegócio e de infraestrutura, assim como no setor de energia e no setor financeiro, sendo presente a participação das inversões chinesas nos setores siderúrgicos, automobilístico, aviação, financeiro e informática.

Enquanto sugestões para a realização de trabalhos futuros, entende-se como oportuno o monitoramento das relações sino-brasileiras tanto pela perspectiva econômica, dada ampliação desse processo pela esfera comercial e das inversões do país asiático no território nacional, quanto por outras perspectivas de análise que contemplem temas como, por exemplo, a política internacional, as relações culturais, a pesquisa comparada, entre outras possibilidades de análises a fim de ampliar o

conhecimento acerca das relações entre os maiores países da América Latina e da Ásia Oriental. Nesse sentido, espera-se que a ampliação do aporte teórico contribua para realização de decisões mais assertivas pelo *policy maker* brasileiro, de modo que os acordos firmados no âmbito da atração dos aportes de investimentos chineses no país possa contribuir tanto para o seu desenvolvimento econômico, quanto para o seu desenvolvimento social e que venha contribuir para atenuar as desigualdades existentes no território brasileiro.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, L.; LEÃO, R. P. F. “Internacionalização das Empresas Chinesas: as Prioridades do Investimento Direto Chinês no Mundo”. **Comunicados do IPEA**, n. 84, 2011.

ALVES, A. G. M. P. “As Relações de Investimentos Direto entre a China e os Países de seu Entorno”. In: ALVES, A. G. M. P. (org.) **Os BRICS e seus vizinhos: investimento direto estrangeiro**. Brasília: IPEA, 2014.

BAIYI, W. “Articulación de estrategias de desarrollo entre China y América Latina desde la perspectiva de la globalización y la Franja y la Ruta”. In: DONGZHEN, Y. *et al.* (orgs.). **Pensamiento social chino sobre América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

BRUTTO, G. L. “El papel de China en el actual proceso de reconfiguración geoeconómica y geopolítica en América Latina. Un análisis de sus implicaciones en las dinámicas de la cooperación sur-sur”. In: VADELL, J. (org.) **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018.

BUSTELO, P.; LOMMEN, Y. F. **La economía china ante el siglo XXI: Veinte años de reforma**. Madrid: Editorial Síntesis, 1996.

CEBC - Centro Empresarial Brasil China. “Dados e Estatísticas”. **Portal eletrônico CEBC** [2019]. Disponível em: <www.cebc.org.br>. Acesso em: 10/04/2019.

CEBC - Centro Empresarial Brasil China. “Investimentos chineses no Brasil 2017”. **Portal eletrônico CEBC** [2018]. Disponível em: <www.cebc.org.br>. Acesso em: 10/04/2019.

CEBC - Centro Empresarial Brasil China. “Oportunidades de Comércio e Investimento na China para setores selecionados”. **Portal eletrônico CEBC** [2015]. Disponível em: <www.cebc.org.br>. Acesso em: 10/04/2019.

CHEN, C. “The liberalisation of FDI policies and the impacts of FDI on China’s economic development”. *In*: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (orgs.). **China’s 40 years of reform and development: 1978–2018**. Camberra: ANU, 2018.

EVAN ELLIS, R. “Hacia una asociación estratégica: las inversiones de China em América Latina”. **Working Paper Series de REDCAEM**, n. 3, 2018.

EVAN ELLIS, R.; GRANADO, U. “La conquista china de Latinoamérica”. **Foreign Affairs Latinoamérica**, vol. 15, n. 1, 2015.

GAO, Y.; WANG, Q. “China’s global investments: structure, route and performance”. *In*: CEBC **China: Direções globais de investimentos 2018**. Rio de Janeiro: CEBC, 2018.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HOFMAN, B. “Reflections on 40 years of China’s reforms”. *In*: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (orgs.). **China’s 40 years of reform and development: 1978–2018**. Camberra: ANU, 2018.

LACERDA, A. C. “Notas sobre as características e o perfil dos fluxos recentes de investimentos diretos estrangeiros na economia brasileira”. *In*: VEIGA, P. M. (org.) **O Brasil e os desafios da globalização**. São Paulo: SOBEET, 2000.

MÉNDEZ, R. **Geografía Económica**. La lógica espacial del capitalismo global. Barcelona: Editorial Ariel, 2006.

NOVAK, F; NAHIMAS, S. “**La inserción de China em ALC y el Perú: impacto em la relación con la UE**”. Lima: Equis Equis S.A, 2017.

RODRIGUES, B. S.; HENDLER, B. “Investimento externo chinês na América Latina e no Sudeste Asiático: uma análise de escopo, valores e setores-alvo”. **Estudos Internacionais - Revista de Relações Internacionais**, vol. 6, n. 3, 2018.

SHAMBAUGH, D. **China goes global: the partial power**. Oxford: Oxford University Press, 2013.

SALVADOR, A. “El proceso de apertura de la economía china a la inversión extranjera”. **Revista de Economía Mundial**, n. 30, 2012.

SEVARES, J. “**China: un socio imperial para Argentina y América Latina**”. Buenos Aires: Edhasa, 2017.

SHOUJUN, C.; ZHANG, Z. “China y la infraestructura en América Latina desde la perspectiva de la diplomacia económica”. *In: DONGZHEN, Y. et al. (orgs.). Pensamiento social chino sobre América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. **Portal Eletrônico UNCTAD [2019]**. Disponível em: <www.unctad.org>. Acesso em: 10/06/2019.

VADELL, J.; NEVES, P. “O Brasil e a China na atualidade: perspectivas sobre o aprofundamento da cooperação desigual a partir do comércio, dos investimentos e do crédito”. *In: VADELL, J. (org.) A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2018.

WANG, B.; GAO, K. “Restricted, relaxed, and regulated stages of development”. *In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (orgs.). China’s 40 years of reform and development: 1978–2018*. Camberra: ANU, 2018.

WANG, J. **The Economic impact of special economic zones: Evidence from Chinese Municipalities**. Hong Kong: Hong Kong University of Science and Technology, 2010.

WTO – World Trade Organization. “World Trade Statistical Review 2018”. **Portal eletrônico WTO** [2018]. Disponível em: <<https://www.wto.org>> Acesso em: 28/08/2019.

XIAODAI, X. “El acoplamiento de las estrategias de desarrollo económico entre China y América Latina y el Caribe”. *In*: DONGZHEN, Y. *et al.* (orgs.). **Pensamiento social chino sobre América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

CAPÍTULO 8

*Relações comerciais e o avanço dos
investimentos diretos chineses no Brasil*

RELAÇÕES COMERCIAIS E O AVANÇO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS CHINESES NO BRASIL

Caio Marcelo Wolf

Neste início de século muito se debateu sobre a nova divisão internacional do trabalho em função da ascensão econômica da China. No caso brasileiro, as relações se estreitaram bastante, o país asiático é hoje o principal parceiro comercial do Brasil e nos últimos anos tem expandido investimentos diretos no país, processo de aproximação em meio ao qual tem se fortalecido o papel da China como exportador de produtos industrializados e grande importador de commodities.

O que agrava a situação é a forma como a relação comercial entre Brasil e China se consolida, pois, a atual importação de manufaturados da parte brasileira dificulta a preservação e, conseqüentemente, o desenvolvimento do parque industrial. O aumento dos Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) chineses no Brasil estaria relacionado com o contexto pós-crise financeira de 2008, a perda do dinamismo econômico nos países desenvolvidos fez crescer o interesse pelos países em desenvolvimento, com grupos chineses buscando ampliar mercado e comprar os ativos das empresas locais. A forma de ingresso tem sido mormente via fusões/aquisições e, no tocante aos investimentos industriais, poucos são voltados para o desenvolvimento industrial e científico-tecnológico no país, pois a tendência dominante é a manutenção por empresas chinesas de parte relevante da produção na China, transferindo apenas as operações de montagem para os países que recebem investimentos diretos chineses. A ascensão chinesa e as relações com o Brasil têm sido encaradas ao mesmo tempo da ótica das oportunidades e dos riscos.

O objetivo do presente artigo, com foco nos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2014), é apontar o estreitamento das relações com a China, e também como pode ter gerado uma especialização produtiva, segundo estudiosos, provocando mudanças na estrutura

produtiva no sentido da desindustrialização e reprimarização da economia brasileira.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa dizem respeito à investigação de fontes primárias e secundárias. No que tange às fontes primárias recorreremos à consulta de documentos governamentais como o Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), pesquisas de instituições nacionais tais como o e o Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada (IPEA), matérias na mídia impressa e em rede eletrônica. Basicamente os procedimentos metodológicos se deram pelo levantamento e leitura de materiais bibliográficos específicos do tema em estudo e referentes aos métodos de pesquisa, tabulação dos dados, construção de tabelas e gráficos visando elucidar as informações alcançadas para a construção desse texto.

O artigo é composto além dessa introdução, por outras 3 seções. A primeira delas intitulada “as relações sino-brasileiras e o mercado regional” discute como interessa aos chineses a aproximação com o Brasil e os demais países da América Latina, como sustentados por políticas estatais e investimentos diretos, a região se tornou privilegiada com relação aos investimentos mundiais provindos da China.

A seção “a nova fase de investimentos no Brasil” busca demonstrar como as relações bilaterais Brasil-China se modificaram de predominantemente comercial para o avanço dos investimentos diretos chineses no Brasil, especialmente após a primeira década do século XXI, com ênfase no setor energético (petróleo/gás e setor elétrico) e os modos de ingresso das empresas chinesa em território nacional.

Por fim, a seção de considerações finais busca elucidar a discussão apontada ao longo do artigo, como as relações Brasil-China se transformaram de predominantemente comercial ao avanço dos investimentos diretos chineses em território nacional e, principalmente como devem ser observadas da ótica das oportunidades como dos riscos, uma vez que cresce a dependência econômica brasileira com relação a chinesa. Buscaremos articular as discussões apresentadas no decorrer do texto.

Nesse artigo buscamos analisar as relações entre Brasil e China, sobretudo no que diz respeito à situação de dependência e vulnerabilidade do Brasil, uma vez que exportamos produtos primários para a China e importamos manufaturados. Tal fato tem produzido um construtivo debate sobre as relações sino-brasileiras e se elas não estariam estimulando a desindustrialização-reprimarização da economia nacional.

A partir das leituras realizadas, tudo indica que a desindustrialização-reprimarização tem ocorrido e tem relação com a demanda asiática por commodities e é preocupante. Como argumentam Sarti e Hiratuka (2017) uma queda significativa no PIB da atividade industrial sustenta a hipótese de que o Brasil caminha para uma reprimarização de sua economia. Para Carneiro (2018), até o ano de 2010, teria havido ampliação do peso dos setores de recursos primários, com o boom das commodities agrícolas e energéticas, exportadas em sua maior parte para os chineses, e a partir de 2010 se poderia falar em desindustrialização. Do ponto de vista geopolítico, acreditamos que exista a possibilidade de reedição de formas da dependência tradicional (dominante até os anos 1930), porém que ainda não destruiu os avanços industriais que se concretizaram no Brasil entre meados dos anos 1950 e o final dos anos 1970, quando houve o processo de industrialização por substituição de importações (SOUZA, 2017).

Baseados no estudo de Harvey (2004) sobre o novo imperialismo, acreditamos que é necessário cuidado para que as relações sino-brasileiras não reforcem aquilo que o mesmo denominou de o novo imperialismo, via acumulação por espoliação, na qual a expropriação de riquezas do Brasil por parte do capital chinês não promove progresso/desenvolvimento para o Brasil, apenas se apropria da riqueza acumulada, caminhando para o declínio industrial, ao encontro do que alguns autores como Acioly (2011), Colombini (2016), Sarti e Hiratuka (2017) apontam como risco da desindustrialização e reprimarização da economia nacional.

Sobre a intensificação das relações com a China, desde 2008 nota-se um aumento dos investimentos diretos chineses no Brasil, interessados no mercado local e regional. Porém a forma de ingresso tem sido, sobretudo, as fusões/aquisições e, no tocante aos investimentos industriais, poucos são voltados para o desenvolvimento industrial e científico-tecnológico no país, pois a tendência dominante é a manutenção por empresas chinesas de parte

relevante da produção na China, transferindo apenas as operações de montagem para os países que recebem investimentos diretos chineses como apontam os relatórios CEBC (2013, 2016), e alguns autores como Conti e Blikstad (2018) e Souza (2017). O que agrava a situação é a forma como a relação comercial entre Brasil e China se consolida, pois, a atual importação de manufaturados por parte brasileira dificulta a preservação e, conseqüentemente, o desenvolvimento de seu parque industrial.

De qualquer forma, a presença crescente de empresas chinesas em território nacional é um fato que tem chamado atenção, informações levantadas pelo CEBC indicam que o fluxo vem aumentando nos últimos anos. Conforme relatório de pesquisa CEBC (2013), até 2009, os investimentos diretos chineses não eram muito importantes, mas a partir de 2010 vão ficando cada vez mais numerosos, com as relações Brasil-China deixando de ser caracterizada meramente pelo intenso fluxo comercial para o aumento dos investimentos diretos chineses no Brasil. Parte dessa nova face dos interesses da China em território brasileiro é demonstrada por Colombini (2016, p. 53):

O ano de 2010 deve ser considerado como um marco da virada na relação da China com o Brasil, quando há uma clara decisão de participar da transformação do país em um *player* energético e grande parceiro comercial. No mesmo ano de 2010 três das gigantes estatais energéticas chinesas entraram no mercado comprando grandes empresas já instaladas. A Sinochem em maio de 2010 compra 40% da Statoil no Brasil por US\$ 3 bilhões, adquirindo participação no campo marítimo de Peregrino. Também em maio de 2010 a State Grid comprou 100% da Plena Transmissoras por US\$ 1,7 bilhões, adquirindo uma série de linhas de transmissão no Brasil, estratégia que se seguirá nos anos seguintes com novas compras de empresas instaladas no país. Em outubro de 2010 a Sinopec comprou por US\$ 7 bilhões 40% da Repsol no Brasil, o que também será seguido nos anos seguintes com novas compras de empresas instaladas no país. É

claramente possível ver uma estratégia chinesa coordenada por trás de seus investimentos. Quando analisamos os investimentos chineses por setor até 2015, vemos que 73% estão na área energética, sendo seguido pela área de metais e mineração com 11%, os quais estão principalmente ligados à produção de aço.

O aumento dos IED chineses no Brasil estaria relacionado com a crise financeira mundial de 2008, a perda do dinamismo econômico nos países desenvolvidos fez crescer o interesse pelos países em desenvolvimento, com grupos chineses buscando, sobretudo, ampliar mercado e comprar os ativos das empresas locais. Outro fator que atrai os chineses é a crise no Brasil, que faz os ativos ficarem mais baratos e fez a moeda se desvalorizar. Como apontam os relatórios da CEBC (2013 e 2016) outro fator de relevante influência seria o mercado regional com a América Latina, pois segundo Souza (2017) o Brasil poderia ter o papel de plataforma produtiva, facilitando as relações com os demais países da região, como discutiremos a seguir.

AS RELAÇÕES SINO-BRASILEIRAS E O MERCADO REGIONAL

As relações geopolíticas entre China e a América Latina neste início de século foram progressivamente proporcionando desenvolvimento para ambos os lados, ainda que de forma assimétrica. Em 2006 a China representava 10% das exportações mundiais de manufaturados, dos quais 4% eram voltados para a América Latina e, se inicialmente, os manufaturados chineses estavam associados a noção de baixa qualidade, o perfil das exportações chinesas foi mudando de produtos de baixo valor agregado para os bens de capital e consumo mais elaborados, sendo considerado pela OMC, em 2008, de alta e média tecnologia. No entanto, nos anos 2000, enquanto a China foi aprimorando sua produção e exportação manufatureira, na América Latina houve uma racionalização produtiva, devido a rápida abertura ao processo de liberalização dos anos 1990, que, como consequência, levaria a região a

voltar-se para a exportação de produtos intensivos em recursos naturais e para as empresas maquiladoras, que se destacam pela exportação de manufaturados de baixo valor agregado (BARBOSA, 2011, p. 270-271).

A divergência entre China e América Latina é exposta por Barbosa (2011, p. 272):

A diferença essencial entre as duas regiões econômicas parece residir no nexos entre exportações e investimentos que permitiu ampliar a capacidade produtiva na China, contribuindo inclusive para o fortalecimento do mercado interno, enquanto na América Latina a volatilidade cambial – em virtude da rápida abertura comercial e financeira – impossibilitou a viabilização deste nexos, trazendo uma brusca oscilação nas taxas de crescimento e investimentos.

Segundo as categorias traçadas pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, 2003), a China pode ser classificada como um país de industrialização rápida, que presencia uma transformação estrutural de sua base produtiva em direção aos setores de maior produtividade relativa. Já a América Latina compõe a periferia capitalista em processo de desindustrialização precoce, ainda que o caso brasileiro não se encaixe perfeitamente nessa tipologia.

As discrepâncias entre a China e América Latina são classificadas por Fiori (2014) segundo o tipo de economia a que ambas pertencem, a China está inserida no grupo que não aceita a ordem hierárquica e adota estratégias para manter o crescimento acelerado, tendo como objetivo maximizar sua participação no poder mundial. Já a América Latina, e o Brasil não escapa à contextualização, possui fortes indústrias e ciclos de crescimento, porém, não possui condições de desafiar a ordem

estabelecida e tem se conformado a posição de fornecedor de bens específicos e commodities. Partindo deste pressuposto, o pós-crise de 2008 foi uma concretude da condição periférica da América Latina, que se transformou na maioria de seus países, numa região primário-exportadora, orientada pelo mercado externo de *commodities*.

Ninguém discordaria em aproveitar a oportunidade histórica proporcionada pelo boom das commodities para enfrentar desafios em infraestrutura, inovação, recursos humanos, promoção da integração regional etc. Entretanto, conforme Barbosa, as relações com a China são portadoras do forte risco de domínio de segundo Barbosa (2011, p. 293) “um padrão de especialização produtiva incapaz de trazer por si mesmo transformações estruturais e aumento sustentado da produtividade para os países da região”, podendo representar a promessa de um desenvolvimento minimamente endógeno latino-americano, devendo neste caso a “responsabilidade” ser imputada à ausência de visão estratégica por parte dos países da região (BARBOSA, 2011, p. 294).

Todavia, no caso brasileiro, Souza (2017) defende que propostas de políticas industriais focadas em setores tecnológicos dinâmicos e inovadores foram formuladas no governo Lula e cita a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), lançada em 2004, e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), em 2008. No entanto, adverte que a PITCE foi atropelada pelo próprio boom das commodities e a PDP pela crise internacional iniciada em 2008. Ou seja, não se pode desconsiderar que o peso dos fatores externos pode sobrepujar políticas estratégicas mirando aproveitar as relações com a China para promover desenvolvimento e, neste sentido, a demanda asiática abre oportunidades ao mesmo tempo em que é portadora de riscos enormes.

Com relação aos empréstimos como indica Souza (2017), em poucos anos aumentaram muito para a América Latina, passando de US\$ 3,8 bilhões em 2012 para US\$12,9 bilhões em 2013 e US\$ 22,1 bilhões em 2014. Em 2015, os valores alcançariam os US\$ 29,1 bilhões, superando os repasses de organizações multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Neste processo, o Estado brasileiro se tornou um grande receptor de crédito dos bancos chineses, principalmente, para

investimentos no setor energético voltado à produção de petróleo/gás e ao elétrico, a maior parte proveniente do Banco de Desenvolvimento da China, o restante do *China EximBank*. Segundo a autora, no ano de 2016, um marco na evolução da dependência financeira do Brasil para com a China, foram concedidos ao setor público nacional US\$ 15 bilhões dos US\$ 21,2 bilhões destinados à América Latina (72%).

Alguns autores como Alcioly (2011) e Holland e Barbi (2010) demonstram que os investimentos diretos chineses no Brasil estão ligados ao fato de que os chineses buscam, sustentados por políticas agressivas de incentivos estatais, o aumento de seu poder no mercado mundial, sobretudo na posse de recursos naturais e ativos ligados principalmente ao setor energético.

Os principais motivos desses investimentos crescentes segundo Holland e Barbi (2010) é decorrente de uma estratégia geopolítica governamental chinesa que procura articular o controle dos recursos energéticos e alimentares nos países fornecedores, juntamente com a expansão das empresas chinesas já atuantes na região, sobretudo no setor tecnológico, ou seja, automobilístico, de informação e telecomunicações. Alguns pontos cruciais apontados por Holland e Barbi (2010) são demonstrados por Alcioly (2011, p. 36-37):

- 1) Tentativa de garantir acesso as fontes de recursos naturais para manter o crescimento do PIB entre 7% e 10% ao ano. Nesse sentido, o governo elaborou uma política agressiva de investimentos externos do tipo *Resource Seeking* (orientado para recursos naturais), liderados por grandes empresas estatais. Além da garantia das fontes de alimentos e energia, a preocupação com a volatilidade dos preços das commodities também foi uma motivação para que as estatais buscassem controlar de forma direta as fontes de produção desses produtos. Nesse quadro a África, a América Latina e a Oceania passaram a receber mais IED chinês; 2) Buscar maior competitividade para as firmas chinesas em virtude da entrada da China na OMC, pois isso representou

uma maior abertura do mercado doméstico para as empresas estrangeiras, gerando uma elevação da concorrência e induzindo as firmas chinesas ao processo de conquistas de novos mercados; 3) Obter maior tecnologia para as firmas chinesas por meio de aquisição de empresas estrangeiras, notadamente nos países na Europa e Estados Unidos, que detenham uma base tecnológica avançada; 4) Aumentar a influência política da China no mundo, sobretudo na Ásia, por meio da realização dos investimentos (e dos fluxos de comércio) chineses no exterior.

É importante ressaltar que com a crescente demanda interna por recursos naturais, os recursos energéticos chineses em 2006 contavam majoritariamente com o carvão mineral como sua maior fonte energética, 69%, seguido pelo petróleo com 21%, gás natural 3% e 1% de energia nuclear. Assim, os interesses do país asiático na região latino-americana estão diretamente ligados à compra de algumas commodities no campo energético e agrícola, consideradas fundamentais para o desenvolvimento da China, simultaneamente interessa a conquista de mercados para os produtos industrializados chineses. Muitos dos investimentos diretos em infraestrutura e agricultura foram realizados com tecnologia chinesa para viabilizar as exportações dos países latino-americanos para a Ásia (BECARD, 2010, p. 80).

As tabelas 1 e 2, identificadas respectivamente nesta página e na seguinte do presente livro, ilustram bem o padrão das relações da primeira fase de investimentos chineses na América Latina: importam produtos primários e exportam tecnologia.

Tabela 1 – Exportação da América Latina para a China por Setor (2008)

Produtos	Exportações da América Latina para a China (US bilhões)	Participação de cada setor no total de exportações da América Latina para a China	América Latina no total das importações chinesas por setor
Produtos agrícolas	21,71	32,2 %	25,00 %
Combustíveis e minérios	39,88	59,1 %	13,00 %
Manufaturados	5,89	8,7 %	0,80 %

Fonte: Elaboração própria. Baseada em ACIOLY (2011, p. 277).

Tabela 2 - Perfil de comércio exterior da América Latina com a China em %

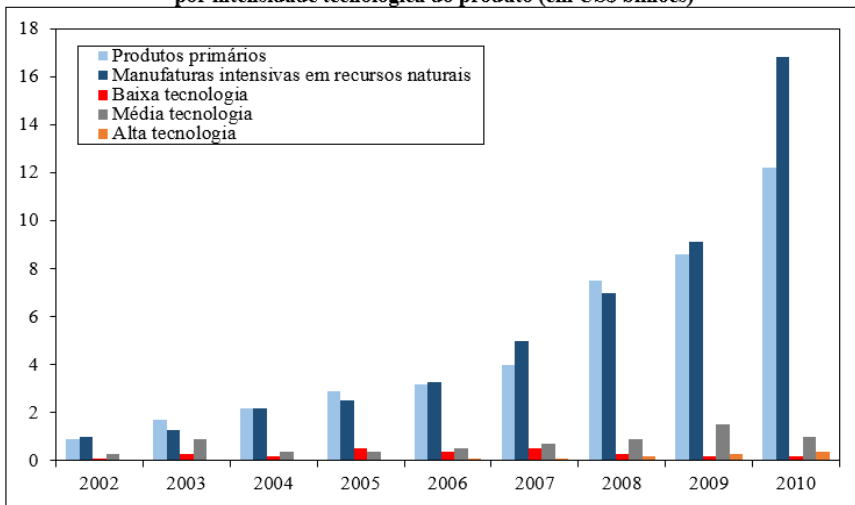
<i>Exportações para China</i>	2000	2008
Produtos primários	58,1	71,9
Bens industrializados	41,8	28,1
Baseados em recursos naturais	23,3	15,8
De baixa tecnologia	5,8	2,4
De média tecnologia	6,2	5,6
De alta tecnologia	6,5	4,3
<i>Importações da China</i>	2000	2008
Produtos primários	3,1	0,9
Bens industrializados	95,1	97,8
Baseados em recursos naturais	10,5	9,4
De baixa tecnologia	35,4	20,5
De média tecnologia	25,1	26,3
De alta tecnologia	24,2	41,6

Fonte: Elaboração própria. Baseada em ACIOLY (2011, p. 283).

Nota-se que a América Latina exportou no ano de 2008 praticamente 2/3 (59%) do total referente aos minérios e combustíveis para a China e 1/3 das commodities agrícolas (32%). Em contrapartida, representaram no total importado pelos chineses, 13% e 25%, respectivamente, do total. Para piorar, a segunda tabela nos permite dizer que aumentou a dependência no setor tecnológico com os chineses, ao passo que nos anos 2000 importávamos apenas 24% dos produtos de alta tecnologia, no ano de 2008 passamos para 41% do total.

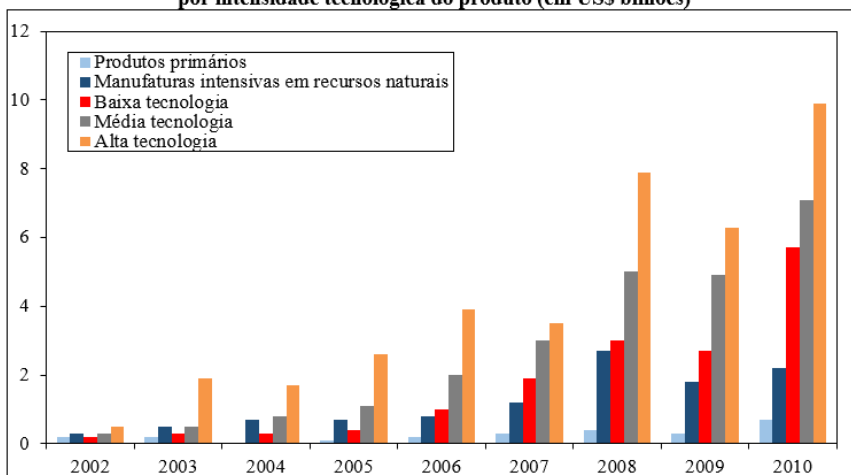
Portanto, exportamos majoritariamente produtos primários e importamos tecnologia, esses traços nos aproximam do que Harvey (2004) denominou de novo imperialismo, pois crescemos sob dependência chinesa e exportando commodities. Para o Brasil, os números seguem o mesmo padrão do continente sul-americano, com destaque para os produtos primários e as manufaturas intensivas em recursos naturais

Gráfico 1 – Pauta exportadora do Brasil com China, por intensidade tecnológica do produto (em US\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria. Baseada em ACIOLY (2011, p. 322).

Gráfico 2 – Pauta importadora do Brasil com a China, por intensidade tecnológica do produto (em US\$ bilhões)



Fonte: Elaboração própria. Baseada em ACIOLY (2011, p. 323).

Inversamente proporcional às exportações nacionais para o mercado chinês, o Brasil busca importar produtos de alta tecnologia que cresceram de 487 milhões de dólares em 2000 para quase 10 bilhões em 2010, como mostra Acioly (2011). Até o ano de 2010, as importações de recursos tecnológicos da China nunca estiveram abaixo dos 36%, chegando em 2005 a ultrapassar os 50% das importações totais do mesmo país.

Segundo Acioly (2011) os principais produtos importados no ano de 2009 foram máquinas e aparelhos eletrônicos com 33%, caldeiras e máquinas mecânicas foram responsáveis por 20% e químicos orgânicos ficaram com 7%. Ainda no âmbito tecnológico, a relação bilateral estabeleceu em 1988 o Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres – CBERS -, programa de pesquisa liderado pela parceria entre o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial – INPE - e a Academia de Tecnologia Espacial da China – CAST -, que no ano de 2009 já possuía nível tecnológico de equipamentos como o Landsat dos Estados Unidos, Spot francês e o indiano ResourceSat, sendo no mesmo ano utilizado por cerca de nove países, demonstrando o êxito da cooperação na esfera científica (BECARDO, 2009, p. 185).

A seguir faremos um apontamento sobre os investimentos mais recentes, vale destacar que os mesmos são voltados, sobretudo, ao setor de energia, fazem parte da justificativa do país em se comprometer com a diminuição das emissões do gás carbônico, legitimando assim, as intervenções, geopolítico estratégico mundo a fora. As intenções da China, como aponta Scherer (2015) é de reverter sua imagem de grande poluidor, e simultaneamente, usar o discurso como um dos aspectos centrais do crescimento econômico e da internacionalização de suas empresas.

A NOVA FASE DE INVESTIMENTOS CHINESES NO BRASIL

Nos governos Lula foram criadas várias ferramentas de aproximação entre Brasil e China, entre elas a criação do Conselho Empresarial Brasil-China – CEBC -, em 2004, reunindo grandes empresas chinesas e brasileiras atuantes em ambos os mercados, a Comissão Sino-

Brasileira de Alto Nível de Concentração e Cooperação – COSBAN -, no ano de 2006, responsável por gerir a cooperação bilateral em diversas vertentes, a Agenda China na área comercial e o Diálogo Financeiro Brasil-China no ano de 2008. Outrossim, se buscou aumentar as exportações nacionais através da abertura de novos mercados na China, atrair os investimentos chineses para o território brasileiro, expandir os negócios nacionais através dos IED's na China e a troca de informações no ramo científico e tecnológico. (BECARD, 2009, p. 165)

Por sua vez, os interesses chineses em território brasileiro no período em análise basearam-se na exploração de matérias primas e recursos energéticos necessários para que o crescimento chinês continuasse estável, expansão dos negócios chineses no mercado brasileiro, seja através da venda de produtos com maior valor agregado ou por empréstimos e/ou investimentos financeiros e desfrutar da parceria como estratégia geopolítica para diversificar suas fontes de investimento e não estabelecer uma dependência assimétrica.

Para que se possa compreender a importância da China para as políticas brasileiras no período de análise, é preciso salientar a evolução das relações entre os dois países. Entre os anos de 2000 e 2010 a relação comercial entre ambos cresceu de US\$ 1,1 bilhão para US\$ 30,8 bilhões no que se diz respeito às exportações brasileiras, um crescimento evolutivo de 2% para 15% de seu total. No mesmo período, as importações dos produtos chineses em território nacional cresceram de US\$ 1,2 bilhão para US\$ 25,6 bilhões, subindo de 2% para 14% de toda a importação (ACIOLY, 2011, p. 315).

A crise que eclodiu em 2008, segundo Acioly (2011), fez a crescente relação entre Brasil e China aumentar em magnitude comparativamente às relações comerciais com o resto do mundo, diferentemente dos demais países de importância para as exportações brasileiras como EUA, Argentina, Holanda, Alemanha, Japão, Itália, França, Bélgica, México e Reino Unido que tiveram uma decadência, passando de 66% para 55% no mesmo período de análise.

Segundo Scherer (2015), com a queda nos preços das commodities a partir de 2013, o Brasil deveria buscar oportunidade estratégica para

estreitar a cooperação produtiva com a China, através de complementaridades produtivas. Nesse sentido, o aumento dos investimentos externos chineses em infraestrutura e nas cadeias produtivas de manufaturas seria importante, como Scherer (2015, p. 46) demonstra alguns dos pontos importantes:

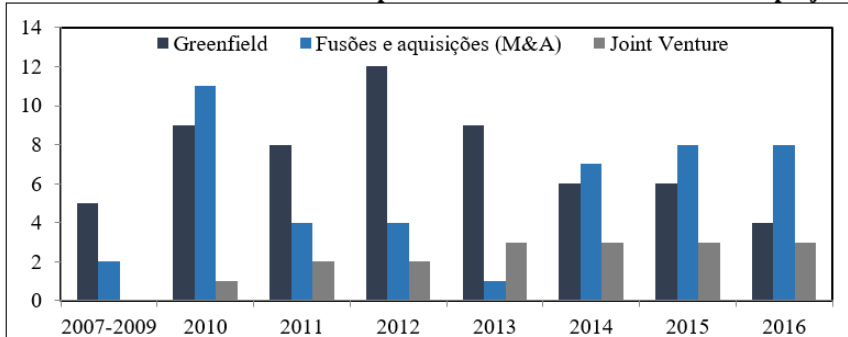
- a) a participação chinesa nos projetos de infraestrutura no Brasil;
- b) a absorção de investimentos diretos chineses visando à produção manufatureira no Brasil;
- c) a ampliação das exportações brasileiras de manufaturados e de serviços em direção à China e o fortalecimento do comércio internacional.

Nesta direção, no ano de 2015 alguns acordos importantes para a relação bilateral foram assinados, entre eles o Novo Plano de Ação Conjunta para o período que vai de 2016 a 2021 e a ratificação do Acordo-Quadro para o Desenvolvimento do Investimento e Cooperação em Capacidade Produtiva, entre o Ministério do Planejamento do Brasil e a Comissão Nacional para o Desenvolvimento e Reforma da China (SCHERER, 2015, p. 47). Os chineses apresentaram uma lista com mais de 50 projetos que interessam as suas empresas, a maior parte deles voltado para o setor de energia e infraestrutura. Por sua vez, o Brasil identificou alguns pontos nos quais os investimentos chineses seriam absorvidos como o setor de infraestrutura e logística, energia, alimentos, petróleo e gás, siderurgia, química e petroquímica, automotiva, saúde e eletrônica. No mesmo ano de 2015, Brasil e China acordaram a criação de dois fundos a fim de identificar maneiras de viabilizar os acordos estipulados acima, um voltado a investimentos em infraestrutura no valor de 20 bilhões de dólares e outros 20 BI de uso livre, como aponta Scherer (2015). Além desses dois fundos criados, vale ressaltar que o fundo destinado a América Latina para investimentos em infraestrutura pelo Banco de Desenvolvimento da China, no valor de 20 BI, teve 72% dos valores voltados ao Brasil.

Na nova fase de investimentos (sobretudo a partir da segunda década dos anos 2000) a maneira principal identificada pelos chineses de investir em território nacional de forma direta é através de aquisições/fusões de grandes empresas que operam nos setores relevantes, se apossando assim, de uma produção já existente. A ideia desse apossamento é justamente não criar desconfiância no mercado em questão, pois a empresa já está em atuação, além de contornar dificuldades burocráticas relacionadas a se partir do nada.

Segundo os dados da CEBC (2016), tais investimentos se consolidaram de três diferentes formas: *Greenfield*, *Joint Venture* e *Fusões & Aquisições* e são realizadas por estatais chineses, estatais e empresas privadas, sendo o foco principal de investimentos o setor energético e elétrico, como demonstra o gráfico a seguir retirado da CEBC (2016).

Gráfico 3 - Modo de entrada das empresas chinesas no Brasil e número de projetos



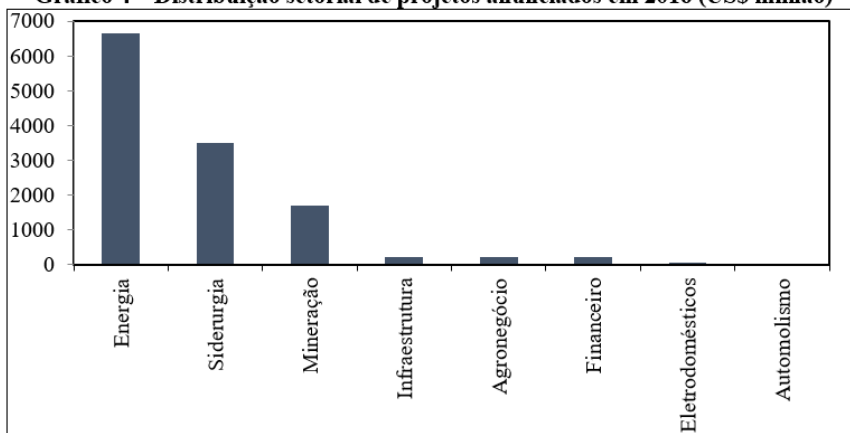
Fonte: Elaboração própria. Baseada em CEBC (2016, p. 14).

Nota-se que partir do ano de 2014, os projetos chineses para o Brasil têm mudado seu padrão de investimentos. Com exceção de 2010, a maior forma de ingresso ocorria via *greenfields*, o que se observa a partir de 2014 é o aumento dos investimentos diretos chineses no Brasil com preferência pelas fusões e aquisições, não propriamente por novas plantas produtivas, que podem vir a ocorrer, mas em princípio estão investindo no que já existia. Segundo relatório da CEBC (2016) o motivo da mudança na forma de ingresso reflete a nova fase de investimentos chineses que

consiste na compra de ativos já em operação. As fusões e aquisições tem se mostrado a mais efetiva delas, uma vez que possibilita o controle de ativos já estabelecidos no mercado brasileiro, sem que cause desconfi an a no mercado local. Dentre elas, a que chama mais atenção   a aquisição de 54% das ações da CPFL pela estatal chinesa State Grid, os chineses são agora os acionistas controladores. Além de ser a transação de maior valor (cerca de 4 bilhões) está inserida dentro do setor energético, responsável pelo maior número de investimentos, 5 dos 16 listados.

Entre os anos de 2014 e 2015, segundo relatório da CEBC (2016), grande parte dos projetos foram direcionados aos leilões públicos para a gera o e transmissão de energia elétrica, com participa o de grandes empresas chinesas como a State Grid e a China Three Gorges. Como já dito, o setor de energia foi líder em investimentos, seguido dos investimentos na área automotiva, de avia o, energia renovável, financeira, de máquinas e equipamentos e informática.   importante destacar que a maior parte dos investimentos chineses foi realizada em áreas de concentra o regional urbana-industrial/infraestrutural, como o Sudeste, responsável por 55% dos projetos anunciados, seguido do Centro-Oeste com 17% e foi estabelecido segundo sua ordem de importância na área de investimentos, como demonstra o gráfico 4.

Gráfico 4 – Distribui o setorial de projetos anunciados em 2016 (US\$ milhão)



Fonte: Elabor o própria. Baseada em CEBC (2016, p. 19).

É possível observar que a maior parte dos investimentos está voltada para o setor de recursos naturais com energia, siderurgia e mineração, e seguido pelo de infraestrutura, direcionados ao setor público. Interessa muito aos chineses a área petroquímica, sobretudo, o pré-sal, que é visto como o foco atrativo de suas estatais. Além da relevância geopolítica do petróleo, somasse a necessidade dos recursos naturais, o pré-sal é visto como uma das novas zonas de captação desses recursos. A Petrobras desperta interesse pela tecnologia desenvolvida para perfuração e extração do óleo de difícil acesso.

Até o ano de 2015, 66% dos investimentos financeiros em energia foram feitos no setor petroquímico, com um montante de aproximadamente 18 bilhões de dólares. As linhas de transmissão foram responsáveis por 23% desse total, com aproximadamente 6 bilhões de dólares. A importância da área e dos setores é tanta, que durante o período de análise, dos investimentos totais da China no Brasil, 48% foi destinado ao setor petroquímico e 17% as linhas de transmissões como demonstra Colombini (2016) e como destacamos até aqui.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou de maneira breve expor dados coletados na pesquisa, sobretudo no que diz respeito aos investimentos diretos chineses no Brasil. Buscamos identificar quais são as áreas que receberam os investimentos e os motivos dos investidores, uma vez que a China é o maior parceiro econômico brasileiro.

Foi possível observar que a China passou de um país importador de commodities e exportador de manufatura para um investidor direto no Brasil, o que deve ser analisado com muita atenção, pois os interesses e os investimentos chineses e, portanto, a dependência brasileira só se amplia. As relações geopolíticas que englobam ambos os países merecem atenção especial, não só no âmbito regional, mas também em macroescala.

Conforme apontou a discussão em concordância com os autores apresentados, nota-se um estreitamento das relações bilaterais entre Brasil e China. A princípio, a característica dessa relação dizia respeito a

exportação de commodities brasileiras para os chineses, o que acarretou se não em uma desindustrialização, uma reprimarização da pauta das exportações nacionais.

Em contrapartida, foi possível identificar um aumento das importações providas da China com relação aos produtos de média e alta tecnologia, o que poderia ser implicado como uma relação imperialista, uma vez que nossa balança comercial com a China é pautada na exportação de produtos primários e importação de tecnologia.

O que torna as relações mais delicadas é o fato de que após a primeira década do século XXI os chineses além de se manterem como principal destino das nossas exportações (o que os tornam essenciais para a economia nacional), agora passaram a investir diretamente em território nacional, especialmente nos setores essenciais como o de energia, mineração, siderurgia e infraestrutura. A intenção do país asiático é justamente exercer um maior controle dos setores aos quais gerem as commodities consumidas pelo próprio país.

Dessa ótica, a aproximação asiática representou uma oportunidade aproveitada pelos governos do Partido dos Trabalhadores para a implementação do crescimento econômico, ativação do mercado interno e políticas de inclusão social - por meio de aumentos salariais e crédito ao consumo, expandindo gastos sociais e programas de transferência de renda aos mais pobres, contudo também se traduziu em especialização da pauta exportadora e, provavelmente em danos para políticas industriais. Certamente o pior legado desses tempos de bonança internacional.

Porém, tendemos a concordar com Souza (2017, p. 06), para quem, as relações Brasil-China parecem reeditar formas da dependência tradicional, sem destruir os ganhos industriais da fase da nova dependência (1955-1980), entretanto, achamos que as relações com o país asiático podem passar por mudanças qualitativas e representar oportunidades de ganhos para o Brasil, não apenas mais dependência, ainda que este risco exista.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, L. “China e Brasil: Oportunidades e desafios”. *In*: LEÃO, R. P.; PINTO, E. C.; ACIOLY, L. (orgs.). **China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: IPEA, 2011.

ALCIOLY, L.; PINTO, E. C.; CINTRA, M. A.; CALIXTRE, A. B. “As relações bilaterais Brasil-China: a ascensão da China no sistema mundial e os desafios para o Brasil”. **Comunicado do IPEA**, n. 85, abril, 2011.

BARBOSA, A. D. “China e América Latina na nova divisão internacional do trabalho”. *In*: LEÃO, R. P.; PINTO, E. C.; ACIOLY, A. (orgs.). **China na nova configuração global: impactos políticos e econômicos**. Brasília: IPEA, 2011.

BECARD, D. S. “Cooperação e comércio entre Brasil e China durante o governo Lula”. *In*: OLIVEIRA, H. A. (org.). **China e Índia na América Latina: oportunidades e desafios**. Curitiba: Juruá Editora, 2009.

BECARD, D. S.; LUZ, A. J. (orgs.). **Presença da China na América Latina: contribuição para o desenvolvimento da região**. Porto Alegre: Ciência e Letras, 2010.

CARNEIRO, R. “Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff)”. *In*: BALTAR, P.; SARTI, F.; CARNEIRO, R. (orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

CEBC – Conselho Empresarial Brasil-China. “Investimentos chineses no Brasil (2013 e 2016)”. **Portal eletrônico do CEBC**. Disponível em <<http://www.cebc.org.br>>. Acesso em: 06/06/2019.

COLOMBINI, I. **Dinâmica Capitalista dos Investimentos Chineses no Brasil**. Rio de Janeiro: Action Aid Brasil, 2016.

CONTI, B.; BLIKSTAD, N. “Impactos da economia chinesa sobre a brasileira no início do século XXI: o que queremos que sejamos e o que queremos ser”. *In*: BALTAR, P.; SARTI, F.; CARNEIRO, R. (orgs.). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

FIORI, J. L. **História, estratégia e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Boitempo, 2014.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Editora Loyola, 2004.

HOLLAND, M.; BARBI, F. “China na América Latina: uma análise da perspectiva dos investimentos diretos estrangeiros”. **FGV: Textos para Discussão**, n. 247, 2010.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. “Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais”. *In*: BALTAR, P.; SARTI, F.; CARNEIRO, R. (orgs). **Para além da política econômica**. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

SCHERER, A. “A Nova Estratégia de Projeção Geoeconômica Chinesa e a Economia Brasileira”. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, vol. 36, n. 129, 2015.

SOUZA, A. M. “Novíssima dependência e as relações Brasil-China”. **Anais do VI Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais**. Belo Horizonte: PUC-MG, 2017.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

Ananda Veduvoto é doutoranda em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atuou como pesquisadora na Fundação Centro Internacional de Educação, Capacitação e Pesquisa Aplicada em Águas UNESCO/ HidroEX (2012 a 2014). Produziu documentário sobre o cotidiano rural para a Fundação UNESCO/HidroEX (2014). Gravou videoaulas de Geografia para o projeto Liga do Enem da editora Nova Concursos (2017 a 2018). Trabalhou como professora designada da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Campus Frutal (2017) e como professora da educação básica no colégio Delta, São Paulo - SP (2018). Atualmente é editora de livros didáticos de Ciências Humanas na editora Moderna. Email para contato: ananda.veduvoto@gmail.com

André Santos da Rocha é doutor e mestre em Geografia, especialista em Políticas Territoriais e licenciatura em Geografia. É professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, no Departamento de Geografia, Campus Seropédica, onde é Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRRJ (PPGGEO-UFRRJ) e atua como professor nos cursos de graduação em Geografia e em Relações Internacionais. É Editor das Revistas: Continentes da UFRRJ; Revista Pilares da História da Câmara Municipal de Duque de Caxias; e Revista Recôncavo da UNIABEU. Atualmente tem desenvolvido pesquisas que receberam apoio financeiro do CNPq e FAPERJ sobre Geografia do Mundo Contemporâneo com ênfase na cooperação técnica internacional. E-mail para contato: asrgeo@gmail.com

André Vieira Freitas é doutorando do programa de pós-graduação em Geografia da Universidade de Brasília. Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (2014). Bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade de Brasília (2010). Tem experiência como

docente em Geografia no ensino superior e na educação básica, além de como coordenador pedagógico na educação básica. Desde 2009 é membro do grupo de pesquisa "gestão territorial e ambiental", atuando na relação entre políticas públicas e espaço geográfico. Tem afinidade com as áreas de geografia política, geografia econômica, geografia regional, ciência política, teoria e metodologia científica. Atualmente, o foco de suas investigações é cooperação internacional e núcleos urbanos com articulações fronteiriças, com destaque para a fronteira entre Brasil e Bolívia. E-mail de contato: andrevfr@gmail.com

Bianca de Oliveira Jesus é mestranda no Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. Atualmente é bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Anhembi Morumbi. Durante a graduação realizou Iniciação Científica (2016 a 2017) e recebeu prêmios de desempenho acadêmico. Pesquisa sobre temas relacionados a Integração Regional na América do Sul, Teorias de Relações Internacionais, Política Externa Brasileira, Geopolítica, infraestrutura e transporte. Atuou como monitora e assistente de professores em atividades pedagógicas no Programa Acesso Escola da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (2012-2013). Email: oliveira.bianca.16@outlook.com

Caio Marcelo Wolf é mestrando em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), *Campus* Rio Claro, na linha de pesquisa: território, mudanças econômicas e políticas públicas. É Licenciado e Bacharel (com ênfase em análise sócio-espacial e planejamento territorial) em Geografia pela mesma instituição. Foi bolsista por dois anos no projeto de extensão "UNESP na escola", o qual busca vincular de maneira não formal práticas educacionais com alunos do Ensino de Jovens e Adultos (EJA). Desenvolveu duas Iniciações Científicas sobre as relações sino-brasileiras e possui interesse na área de estudos geopolíticos, com foco nas relações Brasil e China. Atualmente é pesquisador, membro integrante do Grupo de estudos intitulado: "Os governos do PT: política econômica e

política externa”, bem como do Laboratório de Estudos sobre Desenvolvimento e Geopolítica (LEDGE). E-mail para contato: caiomwolf@gmail.com

Claudete de Castro Silva Vitte é geógrafa pela Universidade de São Paulo, USP (1984), mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas, FGV-SP (1993) e doutora em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo, USP (1998). Atualmente é professora da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Geociências pela mesma instituição no período de 2015 a 2017. As áreas de interesse majoritário são: Geografia das Relações Internacionais: Estado, Economia, Território e Integração Regional na América Latina; Geografia Regional; Geografia Econômica e Geografia Política. Atua principalmente nos temas de integração na América Latina; infraestrutura produtiva, Segurança & Defesa e geopolítica e geoeconomia de recursos naturais na América do Sul. É pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Email para contato: clavitte@ige.unicamp.br

Edilson Adão Cândido da Silva é geógrafo e mestre em Ciências pela Universidade de São Paulo e doutorando em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas. Foi professor dos cursos de Relações Internacionais da Faculdade de Campinas (FACAMP) e da Escola Superior de Administração, Marketing e Comunicação (ESAMC). Foi colaborador de 2006 a 2014 na Revista Carta Capital Escola (atualmente Carta Educação) e de 2016 a 2018 no portal HuffPost (The Huffington Post), dentre outras publicações. É autor de livros educativos da editora FTD por onde lançou as coleções Geografia em Rede, Conectados, Grandes Autores e Porta Aberta. Suas pesquisas concentram-se nas áreas de Geografia Política, Geografia das Relações Internacionais, Geografia Regional e Educação. Email para contato: edilsonadao@gmail.com

Elói Martins Senhoras é economista e cientista político, especialista, mestre, doutor e *post-doc* em Ciências Jurídicas. Coordenador da Coleção de Livros “Comunicação e Políticas Públicas” e editor do periódico Boletim de Conjuntura (BOCA). Atua como pesquisador e professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR) em cursos de graduação e pós-graduação *stricto e. lato sensu*, bem como avaliador, consultor e professor visitante em diferentes instituições públicas e privadas no país e no exterior. *Website:* www.eloisenhoras.com. *Email para contato:* eloisenhoras@gmail.com

Leandro Dias de Oliveira é graduado e mestre em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), doutor em Geografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e pós-doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPFH-UERJ). Professor do Curso de Geografia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) e docente dos quadros permanentes do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Humanidades Digitais da UFRRJ. E-mail para contato: ldiasufrj@gmail.com

Tatiana de Souza Leite Garcia é doutoranda em Geografia Humana na Universidade de São Paulo. Atualmente é bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Mestre em Geografia. Especialista em Ecoturismo. Graduada em Relações Internacionais e Geografia. Pesquisa temas relacionados às relações internacionais, geopolítica, meio ambiente, transportes e integração regional. Têm experiência nos setores público (transporte e logística) e privado (indústria química, comércio exterior, agroindústria e comercial). No setor acadêmico trabalhou no ensino superior e pós-graduação (Relações Internacionais, Turismo, Pedagogia, Administração, Gestão de Pessoas, História, Marketing, Secretariado Executivo) e no ensino médio e fundamental com disciplinas de Geografia. Email: tatianaslgarcia@yahoo.com.br

Thiago Jeremias Baptista é doutorando em Geografia (PUC-Rio), mestre em Geografia (UERJ), possui especialização em História das Relações Internacionais (UERJ) e especialização em Dinâmicas Urbano-Ambientais e Gestão do Território (UERJ), tendo bacharel e licenciatura plena em Geografia pela UERJ. Atualmente, trabalha como professor da rede pública de ensino no estado do Rio de Janeiro e como mediador a distância no Consórcio CECIERJ/CEDERJ, assim como colaborador do Núcleo de Estudos de Geografia Fluminense (NEGEF/UERJ). Sua agenda de pesquisa contempla temas que articulam a Geografia e as Relações Internacionais, com ênfase no processo de reestruturação econômica do território fluminense e nas relações sino-brasileiras. E-mail para contato: thiagobapt@hotmail.com

COLEÇÃO

Comunicação & Políticas Públicas

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

O Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS), da Universidade Federal de Roraima (UFRR), está à frente do selo coleção “Comunicação & Políticas Públicas” e recebe propostas de livros a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimo de 40 laudas e no máximo 150 laudas configuradas obrigatoriamente em espaçamento 1,5, letra Times New Roman e tamanho de fonte 12. Todo o texto deve seguir as normas da ABNT.

Os elementos pré-textuais como dedicatória e agradecimento não devem constar no livro. Os elementos pós-textuais como biografia do autor de até 10 linhas e referências bibliográficas são obrigatórios. As imagens e figuras deverão ser apresentadas em arquivos separados, de maneira que ao longo do texto do livro sejam apenas indicados os espaços onde serão inseridas. As imagens deverão ser nomeadas e numeradas conforme os espaços indicados no texto.

A submissão do livro deverá ser realizada por meio do envio online de arquivo documento (.doc) em Word for Windows 6.0 ou versão mais recente. O autor ou autores devem encaminhar para o e-mail nupsbooks@gmail.com três arquivos: a) formulário de identificação do autor e da obra, b) livro com sumário no formato Word for Windows 6.0 ou versão mais recente, e, c) via escaneada de carta de autorização assinada pelo (s) autor (es) atestando que cede(m) seus direitos autorais da obra para a editora da Universidade Federal de Roraima.

ENDEREÇO DE CORRESPONDÊNCIA

Coleção “Comunicação & Políticas Públicas”

Núcleo de Pesquisa Semiótica da Amazônia (NUPS)

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

Campus Paricarana

Bloco 1. Sala 179. Av. Cap. Ene Garcez, n. 2413.

Bairro Aeroporto. Boa Vista, RR.



+ 55 (95) 981235533 /



nupsbooks@gmail.com



www.livroeletronico.net

