

## América do Sul:

Regionalismo, Democracia e Desenvolvimento

Marcelo Fernandes de Oliveira

**Como citar:** OLIVEIRA, M. F. América do Sul: Regionalismo, Democracia e Desenvolvimento. *In:* PASSOS, R. D. F.; VIEIRA, N. R.; SIMONETTI, M. C. L. (org.). **Relações internacionais contemporâneas: novos protagonistas e novas conjunturas.** Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 147-166.

DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-557-5.p147-166>



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin derivados 4.0 (CC BY-NC-ND 4.0).

## CAPÍTULO 8

# AMÉRICA DO SUL: REGIONALISMO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

*Marcelo Fernandes de Oliveira*

### INTRODUÇÃO

O impacto da deterioração sócio-econômica resultante da adesão acrítica ao discurso e práticas neoliberais na década de 1990, somado à incapacidade das lideranças tradicionais em darem respostas aos desejos e as demandas da população latino-americana produziram um quadro político extremamente complexo na região neste início de século XXI. Por um lado, cada vez mais os Estados nacionais vem sendo percebidos como aparelhos com baixa capacidade de resolver problemas decorrentes da era da globalização. Por outro lado, esses mesmos Estados vêm sendo ocupados por novas lideranças carismáticas e populares, as quais assumem publicamente o compromisso de romper com o passado e oferecer alternativas societárias com capacidade de formulação de projetos políticos inovadores. Estes, supostamente, permitiriam aos excluídos partilharem do estoque de riquezas coletivas e apropriarem-se de parte do novo fluxo gerado pela fase excepcional de exportações de matérias primas motivada pela demanda chinesa.

Nas duas últimas décadas do século XX, as promessas de ascensão social dos excluídos através da liberalização dos mercados fracassou. Pior, 100 milhões de novos pobres foram adicionados aos 136 milhões que existiam.

<https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-557-5.p147-166>

tiam na região em 1980. Já que a economia não deu conta, coube então à política incorporar os excluídos por meio de novas lideranças populares ou neopopulistas que prometeram reduzir a pobreza e a exclusão. Hoje os movimentos sociais estão nas ruas e, em alguns casos, dentro da própria máquina governamental de vários países da América do Sul pressionando os governantes e congressos nacionais - que eles ajudaram a eleger - a cumprirem promessas de campanha.

Para tanto seriam necessárias várias condições, entre as quais a implementação de vetores de desenvolvimento econômico efetivamente democráticos. Democracia supõe seres humanos portadores de dignidade e possuidores de direitos. Por isso mesmo, para O'Donnell (2004) desenvolvimento econômico só é democrático quando produz sociedades progressivamente mais equitativas e respeitadoras daquela dignidade. Por outro lado, não há desenvolvimento sem um Estado que dê sustentação à democracia e a impulsione em direção a maior equidade. Ele lembra que as democracias da região são sustentadas por Estados apenas parcialmente democratizados que promovem cidadanias de baixa intensidade, convivendo com ampla pobreza e desigualdade. Por isso mesmo, esses cidadãos-agentes da democracia - até porque elegem seus representantes - esperam ser beneficiários das políticas públicas que atenuem sua exclusão e resgatem sua dignidade. Espaço crucial de poder, tendo como participantes de pleno direito classes e setores antes excluídos, o Estado enriquece-se quando representa o conjunto amplo da cidadania.

Nessa perspectiva, para O'Donnell (2004), há quatro condições básicas para que o Estado possa dar conta de sua missão de promover democracia e desenvolvimento: eficácia das suas burocracias; efetividade do sistema legal; credibilidade como guardião e realizador do bem público da nação; e competência para filtrar tensões externas.

Aumentar a eficácia do Estado como burocracia significa prestar um bom serviço civil, regido por critérios universalistas. Isto implica em salários dignos aos servidores públicos, carreiras avaliadas por critérios objetivos, oportunidades de capacitação periódica; além de boa proteção contra corrupção e clientelismo. Isso é difícil, custa dinheiro e exige longo prazo, palavra proibida no meio político (O'DONNELL, 2004).

Elevar a efetividade da legalidade estatal significa estender homogeneamente os direitos civis básicos, sem descuidar da expansão de direitos sociais. Ou seja, ser capaz de elevação progressiva dos pisos mínimos de bem-estar e de desenvolvimento humano que respeite direitos individuais e proteja contra violência. O que exige tratamento respeitoso, inviolabilidade do domicílio, acesso equitativo à justiça e não discriminação a qualquer classe social (O'DONNELL, 2004).

Aumentar a credibilidade do Estado e do governo como agentes gerais do bem público significa boas políticas, bons exemplos de probidade republicana e avanço progressivo na justiça e na coesão social (O'DONNELL, 2004).

Finalmente é necessário a esse Estado saber filtrar adequadamente as diversas dimensões da globalização, reduzindo seus efeitos perversos. E ter claro que globalização econômica nada tem a ver com a diminuição do poder do Estado. Até porque a natureza das demandas às quais deve responder exige que ele gaste mais e melhor (O'DONNELL, 2004). O'Donnell acha que caminhar nessa direção é uma dura tarefa numa sociedade de desiguais, já que as classes dominantes podem tentar exercer um forte poder de veto.

Os Estados sul-americanos, no entanto, têm tido baixo desempenho naquelas quatro tarefas básicas, permitindo zonas extensas de anomia<sup>1</sup> em que outros atores – crime organizado, máfias, terceiro setor contaminado por interesses privados - assumem parte do seu papel e enfraquecem as condições para a proliferação dos valores e bens públicos. Para complicar ainda mais, a classe política dá contínuos pretextos para deslegitimar-se junto à sociedade. As massas continuarão a ocupar os espaços públicos cobrando promessas e exigindo soluções. E é a democracia quem vai ter que dar conta de garantir-lhes realizações, mais que ilusões. Não será fácil, mas não há caminho melhor.

Há, no entanto, vários graves empecilhos para se trilhar esse caminho. O crescimento econômico instável limita o novo fluxo de riquezas a distribuir. Quanto aos estoques nacionais de riquezas naturais, fator estra-

<sup>1</sup> Segundo Durkheim (1985), anomia significa ausência de normas. Pode ser utilizada tanto à sociedade como para indivíduos. Enfim, caracteriza uma situação de desorganização social ou individual ocasionada pela ausência ou aparente ausência de normas.

tégico teoricamente de primeira grandeza diante das restrições energéticas que limitam a expansão da economia global, vários deles estão no aguardo de exploração mais intensa e racional, especialmente em relação às intensas sinergias que poderiam decorrer de uma efetiva integração regional.

Existe intensas e conhecidas dificuldades de natureza política para essa integração efetiva, processo complexo que exige grande comprometimento das lideranças nacionais. É fundamental que essas lideranças aceitem a necessidade da celebração de intensas parcerias focadas na lógica da cooperação transnacional para que a saga integracionista saia da mera utopia e se concretize. “É importante dar consistência aos processos, ser perseverante, adaptar-se às circunstâncias, não deixar de lado o plano estratégico e não inventar iniciativas regionais a todo momento” (SCHMIED, 2007, p. 108). Como isso só vem ocorrendo muito lentamente e de maneira débil, as oportunidades econômicas para o desenvolvimento que se apresentam ao continente não vem sendo aproveitadas com pragmatismo político democrático necessário para dar impulso à união sul-americana, região mais obviamente passível de efeitos sinérgicos importantes.

O consenso internacional de que as iniciativas políticas pró-integração regional devem ter uma base econômica já é consolidado. O *turn point* de qualquer iniciativa de regionalismo parte da existência de projetos comuns que fujam da ditadura do exercício das “pequenas soberanias” nacionais em benefício de uma autonomia transnacional gerencial e financeira que busque racionalidade macro e micro econômicas.

Como isso só vem ocorrendo debilmente, a condição de gerar novas riquezas na região e a promessa de integrar os excluídos acaba por não serem concretizadas estruturalmente, limitando-se a programas assistenciais – ainda que em certos casos amplos e importantes –, mas que podem vir a deslegitimar as novas lideranças emergentes. Essas lideranças, paradoxalmente, agravam essa situação ao superestimar sua capacidade governativa frente aos seus Estados nacionais, limitadas que estão ao exercício de soberanias residuais cada vez mais limitadas dado o enorme peso dos atores globais que decidem sobre as questões mais relevantes que afetam a lógica sistêmica internacional. O risco é o aprofundamento do sentimento de *apartheid*, de insatisfação e de exclusão social que pode evoluir para formas

políticas instáveis e pouco democráticas de expressão. Os *black blocs* no Brasil são expressão dessa lógica.

Diante desse quadro, cabe-nos indagar: como desencadear essa espiral positiva e convencer as lideranças políticas sul-americanas a se engajarem nessa empreitada? Quais as potencialidades econômicas concretas e os caminhos a serem percorridos para compatibilizar *timing* político com econômico?

A resposta para essas indagações requer a combinação da capacidade política dos líderes regionais em elaborar projetos comuns regionais no contexto democrático. Estes projetos regionais devem proporcionar oportunidades econômicas ambientalmente sustentáveis com retornos adequados aos investimentos privados.

Nesse sentido, é fundamental promover a internacionalização da prática governamental por meio de uma verdadeira integração regional que recrie a capacidade política dos Estados latino-americanos, inseridos numa agora esfera regional, para a solução dos problemas econômicos e sociais comuns. Os líderes sul-americanos deveriam compreender a integração regional como instrumento para lograr uma inserção internacional que gere maior equidade e coesão social na região.

O setor privado, engajado em projetos de infra-estrutura e integração, identificando ganhos de sinergias, motivados por taxas de retorno adequadas e incentivados por estabilidade política e social, é essencial para ajudar desencadear um surto de desenvolvimento com sustentabilidade sócio-ambiental que legaria aos Estados nacionais e, principalmente à população sul-americana novas oportunidades de trabalho e geração de riqueza adicional para eventual alívio das pressões sociais.

A América do Sul necessita de um “Príncipe” regional. A emergência de líderes à esquerda no poder dos Estados sul americanos deveria facilitar essa tarefa. E, dessa maneira, auxiliar na construção de uma integração regional pós-neoliberal baseada em estratégias de desenvolvimento econômico e social popular com ampliação de democracia.

Para desenvolver essa discussão, este artigo está dividido em 2 seções. Na primeira delas apresentamos a necessidade do estabelecimento dos consensos políticos entre os líderes nacionais dos Estados sul america-

nos. Na segunda, apresentamos as oportunidades práticas para o exercício desses consensos políticos em prol do regionalismo na América do Sul aliado às iniciativas privadas. Para possibilitar aos Estados as condições mínimas materiais à realização da dívida social regional.

## 1 CONSENSOS POLÍTICOS NECESSÁRIOS

Para trabalhar na perspectiva do fortalecimento de uma União Sul-Americana é necessário buscar forjar consensos políticos mínimos que possibilitem “fortalecer” a “unidade” regional a partir da busca de sinergias que compensem pequenas, e muitas vezes ilusórias, perdas de soberania. Os acordos só evoluirão a partir da percepção de que favoreçam razoavelmente a todos. Um dos passos nessa direção poderia ser um “Foro Sul-Americano de Consulta e Concertação Política” que funcionasse como a coluna vertebral do sistema e possibilitasse

a fortalecer a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional, para a articulação com outras experiências de integração regional [...], outorgando-lhe maior gravitação e representação nos foros internacionais. (SCHMIED, 2007, p. 119).

Alguns dos eixos estratégicos em torno dos quais o consenso político poderia ser buscado são: uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico associada a uma rede de transporte eficaz ligando a região; um acordo energético de amplas proporções; um *enforcement* das lógicas econômicas para a consolidação de cadeias produtivas regionais; um plano de crescimento auto-sustentado para a região amazônica; e um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais. A partir daí passos poderiam ser dados em direção à institucionalização de uma governança regional que inicialmente articularia e gerenciaria projetos decorrentes desses eixos estratégicos, garantindo o avanço do processo.

Obviamente, o aprofundamento dos eixos sinérgicos acima enunciados deve pressupor uma estratégia de integração multidimensional assentada na contiguidade territorial e nas sinergias sistêmicas com uma coordenação econômica induzida pelos Estados que promova economias de escala regional. Essa tarefa deve ser satisfeita paralelamente as outras

dimensões da integração como a social<sup>2</sup> e a cultural. Muito provavelmente, o maior desafio estará em viabilizar interesses comuns e amenizar aversões. Para tanto, ao princípio da não-intervenção deve-se somar o da não-indiferença numa visão solidária. Ou seja, cada país sul-americano deve sentir-se participar da vida do outro, estabelecendo-se na região nova política de fronteiras, de território e de contiguidade.

Essa mudança de perspectiva visa explorar um novo espaço transnacional de ação e poder num mundo de fronteiras porosas, onde um país da região pode até certo ponto se envolver na política interna do outro, garantida a reciprocidade dentro de regras comuns pré-estabelecidas. Essa nova ordenação política e jurídica precisaria ser entendida como um novo casamento institucional entre os Estados e a sociedade civil sul-americana e poderia se constituir em uma ampla fonte de novas legitimações, inclusive para o uso de meios militares para ameaças consideradas comuns (crime organizado, guerrilha, narcotráfico, etc.), utilizando um conjunto de *Mínima Moralia* de validade comum em benefício de todos, o que exige ampla legitimação democrática, dando resposta a uma política externa supranacional voltada aos interesses da região.

Nessa direção, a primeira tarefa será romper com a herança colonial que legou à região padrões de relacionamento orientados para fora, em direção às metrópoles e atualmente visando os mercados desenvolvidos e da China. Vigevani (2005) demonstrou que os processos de integração regional na América do Sul eram configurados exclusivamente para rebater ameaças externas comuns momentâneas que exigiam urgência pragmática, sem consideração das necessidades reais de integração. Por exemplo, no século XIX, quando “os projetos de união [...] tinham como origem principal a preocupação comum que causavam as ameaças de reconquista da antiga metrópole.” (CLAINCHE, 1984, p. 28).

Esse significado de integração deve ser alterado e seus vetores substituídos. Ao invés de conceber a integração a partir de *inputs* externos, os países sul-americanos devem enxergá-la na lógica das suas respectivas convergências, planejá-la e executá-la prioritariamente para dentro da região ainda que sem perder de vista as condições do mundo global. O Mer-

<sup>2</sup> O papel do Brasil é fundamental, visto que, nos últimos anos, durante a era do *Lulismo*, o país desenvolveu iniciativas relevantes na área social, tais como o Bolsa Família, o Estatuto do Idoso, etc.

cosul induziu algumas complementariedades comerciais (VEIGA, 1999), mas com ação política coordenada tímida, o que torna ineficaz à tarefa de modificar os eixos históricos de relacionamento e interação entre os países da América do Sul.

Os consensos políticos necessários devem ir contra esse padrão de inserção econômica internacional dos países sul-americanos. A oportunidade de empreender em sentidos novos, orientados aos interesses nacionais e regionais está disponível, principalmente devido à severa crise do modelo econômico liderado pela tríade capitalista.

O momento é de decisões políticas favoráveis à indução de novas racionalidades econômicas que possibilitem geração de riqueza, a partir da qual cada Estado possa contribuir e ser beneficiado pelo desenvolvimento econômico e social auferido. Ir contra essa tendência é desperdiçar mais uma oportunidade histórica para implementar uma estratégia de desenvolvimento para dentro, articulada aos interesses materiais regionais.

Infelizmente, o Brasil deveria liderar esse processo. Entretanto, até o momento, isso não tem ocorrido. A diplomacia brasileira desenvolve uma retórica integracionista de alto impacto, mas desprovida de demonstrações práticas, tais como investimentos maciços em projetos comuns que beneficiem os parceiros sul americanos. A conduta do governo brasileiro na região se mantém presa na lógica neorealista, de preservação irrestrita da soberania nacional. Dificultando o *aggiornamento* regional necessário para aprofundar o regionalismo sul americano e induzir novas racionalidades econômicas em benefício de todos. Na próxima seção vamos apresentar possibilidades nessa direção.

## 2 INDUZINDO NOVAS RACIONALIDADES ECONÔMICAS NA LÓGICA DO REGIONALISMO

Como sugerimos acima, os consensos políticos podem induzir novas racionalidades econômicas em favor do regionalismo. Entre elas, uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico associada a uma rede de transporte regional eficaz; um acordo energético de amplas proporções; um *enforcement* das lógicas econômicas à consolidação de cadeias produtivas

vas regionais; um plano de crescimento auto-sustentado amazônico; e um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais.

Cada Estado sul americano possui papel essencial na colaboração da construção de uma rede de infraestrutura capaz de induzir novas racionalidades econômicas regionais em benefício de todos. Nesse sentido, investir em transporte e logística é essencial. O objetivo deve ser criar corredores modais de transporte eficaz na construção da infra-estrutura trans-sul-americana com função articuladora do território e da integração regional.

Esse passo inicial é importante porque facilita e estimula o transporte de matérias primas aos centros de produção e, posteriormente, a distribuição dessa produção aos mercados consumidores nacionais, regionais e internacionais.

A incorporação da Venezuela ao Mercosul, para além de adensar complementariedades comerciais, propicia também

[...] a vinculação logística e geográfica, dentro do país, dos estados do Norte e Nordeste da federação brasileira, distantes do eixo original do Mercosul, que passariam a compor uma densa região de relacionamento econômico, energético, social e cultural [regionalizada]. (LIMA; KFURI, 2007, p. 10).

A convergência nas agendas de desenvolvimento do Brasil, da Argentina e da Venezuela - os três maiores países da região, detendo % do seu PIB - só têm a facilitar esse processo, abrindo possibilidades de criar agências de financiamento e instrumentos de garantia regionais inovadores para concretização de vários projetos que possam interessar o setor privado. Restaria a dura tarefa de obter o consenso entre os parceiros com respeito à modelagem específica das instituições de fomento a serem criadas no âmbito regional.

Na época da criação da UNASUL, em 2008, foi dado um passo relevante – que também deixou claro dificuldades e reticências entre as partes - com a celebração do acordo que fundou o Banco do Sul. Destacam-se também as estruturas de Parcerias Público-Privadas (PPP), os mecanismos de Garantias Parciais, a participação dos mercados de capital domésticos

no financiamento dos projetos, as concessões e outras formas de suporte financeiro como aqueles desenvolvidos pelo BNDES e pelo FONPLATA.

Entretanto, depois do lançamento da UNASUL, muito pouco avançou. Em virtude, entre outros fatores, da crise econômica internacional, da identificação por parte da população de regionalização como neoliberalismo a ser evitado na região pelas lideranças políticas e, principalmente da dubiedade do governo brasileiro em apoiar o Banco do Sul *vis-à-vis* os interesses do BNDES. Os países parceiros sul-americanos desconfiam da posição brasileira, menos pelo ilusório sub-imperialismo, mas pela falta da demonstração prática de querer investir e se comprometer com projetos regionais<sup>3</sup>. Exceto quando eles satisfazem interesses nacionais exclusivos (MARIANO, 2007). O que vai contra o necessário comprometimento com o regionalismo por parte dos Estados nacionais, inclusive do Brasil. No caso brasileiro nota-se

*[...] la no correspondência entre lo dicho em el plano discursivo y lo hecho em el plano de lo implementado y la inferior jerarquía de la agenda regional em detrimento de las respectivas agendas nacionales em caso de colisión entre ambos niveles (SANTOS, 2011, p. 169).*

Outra experiência bem sucedida que foge a essa lógica e poderia servir de referência é a do Fundo de Promoção de Projetos de Infraestrutura Sustentável (Proinfra), no âmbito da extinta CAF. Ele tem por “objetivo financiar a preparação adequada, a estruturação financeira e a avaliação de projetos de infraestrutura sustentável que tenham alto impacto para as economias regionais, nacionais ou locais e contribuam de forma consistente para a integração entre os países acionistas da CAF. Os recursos do Proinfra financiam a elaboração de estudos setoriais de infra-estrutura, opções de investimento ou estudos de pré-factibilidade, factibilidade e engenharia de detalhe e impacto ambiental e social de projetos de infra-estrutura. Financia igualmente assessorias para a estruturação do financiamento de projetos ou assessorias e a processos de concessão e convocação a licitação e obras, e assistência técnica para a criação ou fortalecimento de sistemas de pla-

<sup>3</sup> Mariano (2007) realiza uma análise esclarecedora sobre o discurso da diplomacia brasileira em prol da integração regional e suas práticas reais, no cotidiano do gerenciamento de todo processo.

nejamento do investimento público e esquemas de participação público-privada (PPP)”.

Uma das exigência é que os projetos devem estar em consonância com a IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), a qual busca induzir

[...] o desenvolvimento da infra-estrutura regional para gerar as condições necessárias para alcançar um modelo de desenvolvimento estável, eficiente e equitativo na região, identificando os requisitos de ordem física, normativa e institucional necessários e procurando mecanismos de implementação que fomentem a integração física em nível continental. (SCHMIED, 2007, p. 125).

Essas ideias melhor articuladas entre si e alimentadas por uma sólida vontade política podem dar um impulso definitivo para a superação de barreiras geográficas, aproximação de mercados e promoção de novas oportunidades econômicas, revertendo o padrão de fronteiras-separação herdado do passado colonial latino-americano que tanto tem prejudicado as iniciativas integracionistas contemporâneas sul americanas.

O aperfeiçoamento e a busca de sinergias nos mercados energéticos regionais é outro passo fundamental. Faz-se necessária a celebração de um acordo energético de amplas proporções entre os países da América do Sul, no qual a Venezuela desempenha uma função essencial. O governo Chaves utilizou seus recursos energéticos especificamente como base para projetos de inserção regional. “Os recursos financeiros provenientes do petróleo servem para costurar alianças e diversificar relações, mas é destinado também a promover um modelo de integração hemisférica diverso do modelo liberal defendido pelos Estados Unidos”. (LIMA; KFURI, 2007, p. 4).

Chaves promoveu a intensificação de relações comerciais na América do Sul por meio de parcerias entre empresas estatais, sobretudo visando estabelecer um anel energético regional que garanta a auto-sustentabilidade dos países sul-americanos. Com isso imaginava conseguir ganhos econômicos e estratégicos, ampliando sua influência e a da região na política internacional ao controlar fontes abundantes de recursos energéticos que estão se tornando cada vez mais escassos no mercado mundial.

Nessa direção, o governo Chaves firmou convênios entre a Petrobras e a PDVSA para a exploração conjunta de petróleo na Faixa do Orinoco; e já assinou 26 acordos de cooperação na região concentrados no setor da energia. Agregou a Argentina à empreitada e constituiu uma empresa petroleira comum, a Petrosul, para explorar gás na Argentina. Lula e Chávez lançaram a pedra fundamental da Refinaria Binacional de Abreu e Lima, em Porto Suape, Pernambuco. Em seguida, iniciaram o projeto de um Gasoduto do Sul, ligando o continente sul-americano, da Venezuela à Argentina, com participação de Brasil e Bolívia. Também iniciou acordos de cooperação técnica na área energética com o Equador e até com a Colômbia.

Ainda no tocante a um amplo acordo energético sul americano, é importante ressaltar as possibilidades abertas pelo etanol. O presidente Lula, na suas últimas viagens no cargo ressaltou o benefício social do etanol. Em Estocolmo, Lula (*apud* SACCOMANDI, 2007) afirmou: “Os biocombustíveis constituem uma poderosa arma contra a pobreza e a desigualdade, sobretudo no campo. Criam-se novas alternativas [...] gerando empregos e evitando o êxodo rural”. E concluiu que isso limita os fluxos de imigrantes ilegais para grandes cidades, inclusive européias. Nos países latino-americanos, principalmente nos menores, Lula celebrou acordos de cooperação técnica internacional para a transferência de tecnologia da cadeia produtiva do etanol e de biocombustíveis. Na época, Lula empenhou-se em demonstrar o papel construtivo da liderança benigna brasileira na região, insinuando diferenças em relação à Venezuela.

Além desses dois primeiros eixos de convergência política sul-americana orientada a indução de eixos de desenvolvimento está o *enforcement* de lógicas econômicas racionalizadas para a consolidação de cadeias produtivas regionais. Infra-estrutura de transportes e abundância energética são fatores cruciais para trilhar esse caminho, mas não suficientes. Faz-se necessário também o aperfeiçoamento dos sistemas de integração e regulamentação nas áreas aduaneira, de telecomunicações, de tecnologia da informação, de mercados de serviços de logística (fretes, seguros, armazenamento e processamento de licenças), entre outras.

O papel indutor do Estado terá que ser complementado com investimentos do setor privado. No caso de telecomunicações e tecnologia da informação muitas empresas privadas – como a Telefônica - já integraram

seus serviços na América do Sul, cabendo aos Estados criarem legislações regionais à regulamentação das atividades dessas empresas e estímulo à competição eficaz. Já há também algumas empresas no ramo de seguro que oferecem algumas coberturas para toda a região.

Outra oportunidade econômica a ser explorada na região é o desenvolvimento comum de um plano de crescimento auto-sustentado para a região amazônica. O ponto de partida dessa empreitada, caso haja consenso, poderia ser a Declaração Presidencial de Caracas, assinada em abril de 2000 pelos presidentes Chaves e Cardoso. Nesse documento, ambos se comprometeram a renovar o impulso às relações bilaterais e de integração regional por meio da concretização de projetos de infra-estrutura, tais como a interconexão fluvial Orinico-Amazonas e a interconexão elétrica Macagua II - Boa Vista. Isso tudo em consonância com o Tratado de Cooperação Amazônica, o qual tem como propósito à cooperação dos países amazônicos em questões científicas relativas aos seus recursos comuns, bem como questões de transportes e comunicações (Formiga).

Esse processo se aprofundou quando Chaves e Cardoso decidiram criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, com sede em Brasília. Desde então, estabeleceu-se um fórum de debates de questões amazônicas para a solução coletiva de problemas comuns. O aproveitamento hidrelétrico conjunto entre os países da região amazônica, certamente, abrirá inúmeras oportunidades. O Brasil, por exemplo, poderia oferecer cooperação técnica para seus vizinhos na construção e gestão de novas hidrelétricas; mas também poderá integrar os Estados do Norte a um eixo de desenvolvimento sustentável dinâmico na Amazônia.

Para avançar nessa direção, um passo relevante seria o Brasil compartilhar com seus vizinhos as informações recolhidas pelo sistema de monitoramento SIVAM e, à médio prazo, integrar as capacidades comuns dos países amazônicos de vigilância e monitoramento para o combate de problemas comuns, tais como o narcotráfico.

São inúmeros os problemas amazônicos passíveis de um tratamento regional, até porque são 8 os países sul-americanos que compartilham esse sub-sistema. Alguns deles: 1 - A expansão desenfreada do agrogócio e da agropecuária com avanço do desmatamento e as queimadas

contribuem para ampliar as emissões de CO<sub>2</sub> na atmosfera constringendo a posição brasileira e de outros países na defesa do Protocolo de Kyoto. Para além do vital controle desse processo, o investimento contínuo no desenvolvimento de técnicas comuns para um manejo adequado da região pode atrair dividendos e investimentos internacionais com oportunidades abertas pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. 2 - A extração ilegal de madeira e o tráfico internacional de aves e animais silvestres; o combate a biopirataria realizada por pesquisadores à serviço de laboratórios internacionais interessados na descoberta de novos princípios ativos para a produção de novos produtos na área químico-farmacêutica de ponta. 3 - O incentivo fiscal à iniciativa privada para que a exploração econômica da região ocorra observando os preceitos do desenvolvimento sustentável e sócio-ambiental. 4 - O desencadeamento de políticas públicas articuladas entre os países para a promoção do turismo ecológico em larga escala. 5 - A preservação da floresta e dos recursos hídricos e das espécies animais.

Um outro eixo sinérgico a ser mais adequadamente prospectado é a problemática da preservação da água doce. Segundo o PNUD (2006), na atualidade, há mais de um bilhão de pessoas sem acesso à água potável e 2,6 bilhões de pessoas que não são atendidas por redes de saneamento básico. As projeções são de que, em menos de 50 anos, a disputa pelo acesso a água potável conduzirá a guerras.

Um consórcio de pesquisa entre a CIA, a consultoria *Price Waterhouse Coopers* e o Ministério de Defesa britânico realizou um trabalho que mapeou o espectro de futuras guerras por água, devido ao fato da velocidade na redução de recursos hídricos no Oriente Médio, Ásia e África Sub-Saariana (WATKINS; BERNTTELL, 2006). Observou-se que nos últimos 50 anos houve 37 casos de violência declarada entre Estados por causa do acesso à água. Mais de 200 tratados foram celebrados entre Estados para resguardar e regulamentar o direito de acesso de suas populações à água. O Tratado da Bacia do Indo, entre a Índia e o Paquistão, manteve-se em vigor mesmo durante conflitos armados entre esses países. Na Europa cresce o mercado de importações de água potável, enquanto bilhões de euros são gastos na despoluição dos seus rios. Na América do Norte, a água potável superficial, quando não poluída, não é suficiente para atender a população norte-americana. Mais grave ainda é a situação da água subterrânea que envenenada por produtos químicos e

bactérias durante o processo de industrialização. Os sedimentos de vários aquíferos dos EUA estão contaminados e sua capacidade de armazenamento e recuperação já foi reduzida definitivamente.

A redução da água potável já a tornou uma *comodity* nos Estados Unidos e gera conflitos entre fornecedores e consumidores, aumentando seu custo. Os fornecedores negam qualquer relação entre o acesso a água potável e temas como direitos humanos e questões sociais. Enquanto os consumidores consideram-na um bem público essencial à saúde e à vida. Isso explica os motivos da atenção dos EUA voltar-se para o sul do continente em busca de novas possíveis fontes de água.

Segundo Bruzzone (2007), em torno das premissas da Santa Fé IV já está se moldando uma Doutrina Monroe ambiental, segundo a qual os recursos naturais do hemisfério devem estar disponíveis para responder a prioridade nacional dos Estados Unidos. A situação do México ainda tranquila, com uma situação estabilizada e disponibilidade de água potável tanto na superfície quanto subterrânea, pode vir nos próximos anos a ser ameaçada por esse posicionamento norte-americano.

Esse quadro crítico inverte-se quando se trata da América do Sul. Com 12% da população mundial, a região possui 47% das reservas de água do mundo, sendo que a maioria delas encontra-se submersa, necessitando de investimentos maciços para serem exploradas. A água doce é abundante em toda região. Existem as grandes bacias do Amazonas, Orinoco e Rio da Prata. Aos rios, lagos, lagoas e estuários adicionam-se os aquíferos. Entre eles, o terceiro maior do mundo é o Aquífero Guarani, encontrando-se esparramado nos territórios de Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina. Muitos estudiosos acreditam que a exploração do Aquífero Guarani será a solução para o fornecimento de água potável e irrigação na região, podendo até ser utilizado para exportação de água aos países ao norte do hemisfério. Outros afirmam que quem controlar os recursos ambientais da tríplice fronteira deterá uma parte importante do Aquífero Guarani e, portanto, terá a seu dispor matérias primas essenciais para a manutenção da vida e a sustentabilidade dos processos produtivos gerados do desenvolvimento econômico e social.

A exportação de água ocorre também de outras maneiras. Por exemplo, com a exportação de alimentos e de produtos industrializados que utilizem água em seu processo produtivo. Alguns dados corroboram essa visão: são necessários 1.650 litros de água para produzir 1 Kg de soja; 1.900 litros de água para se produzir 1 Kg de arroz; 3.500 litros de água para produzir 1 Kg de aves; e 15.000 litros de água para produzir 1 Kg de carne bovina (CLARKE; KING, 2005). Assim a dinâmica futura de produção e exportação de alimentos deverá contemplar a necessidade de água em toda sua cadeia produtiva. O mesmo ocorre com produtos industrializados. A produção de um litro de gasolina utiliza 10 litros de água; um 1 Kg de aço para 95 litros de água; 1 Kg de papel para 324 litros de água; e 1 kg de cana-de-açúcar voltada à produção de etanol corresponde a 600 litros de água (CLARKE; KING, 2005).

Pode-se concluir que a importação de grãos é a maneira mais eficiente para os países com *déficit* hídrico importarem água em larga escala. Nos países sul-americanos exportadores dessas *comodities* esse fator nunca é lembrado quando trata-se de realizar esforços para aumentar suas exportações. No caso dos produtos industrializados, em função do seu maior preço de mercado, a água agrega muito maior valor do que na agricultura (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2006). Mais uma vez a divisão internacional do trabalho e da produção poderá impor maiores custos para os países sul-americanos.

Há autores chamando também atenção para a movimentação militar norte-americana na América do Sul. Muitos deles sugerem que os Estados Unidos estão usando o discurso do combate aos narcotraficantes e “narcoterroristas” na região para instalar bases militares com o intuito de prepararem-se para assumir um papel predominante quando aos nossos recursos naturais estratégicos. Corrobora essa idéia o estudo realizado por John Ackerman (2007), da *Air Command and Staff College* (Escola de Comando da Força Aérea e do Estado-maior) da *US Air Force*. Segundo ele, “Nós [EUA] deveremos passar progressivamente da guerra contra o terrorismo para o novo conceito de segurança sustentável”. Isso porque novos fatores de desestabilização aparecem no horizonte, tais como secas que atingem um número crescente de países, epidemias ou disseminações de

doenças tropicais (malária, cólera, esquistossomose), crises da água, eventos meteorológicos extremos, etc.

A multiplicação desses fenômenos tenderá a motivar intervenções militares, sobretudo de caráter humanitário. A título de exemplo, Ackerman sugere que a crescente raridade da água no subcontinente indiano poderia comprometer a sua estabilidade - uma vez que a Índia tentaria garantir para si os recursos hídricos controlados pelos seus vizinhos. O mesmo poderia acontecer na Ásia Central ou no Oriente Médio. O *Center for Naval Analysis*, uma instituição independente fundada em 1942 composta por aposentados da marinha estadunidense, em relatório recente, asseverou que “A mudança climática é uma realidade, e o país assim como o exército precisam se preparar para as suas consequências”.

Na mesma perspectiva, o Exército argentino tem realizado um giro doutrinário cujo conteúdo está expresso no *Plan Ejército Argentino 2025*. Até o momento, esse plano tem como função orientar as ações futuras do exército argentino para as novas ameaças, especificamente “*la posibilidad de conflicto con otros Estados por la posesión de recursos naturales*” (PLAN EJÉRCITO ARGENTINO 2025, 2008), com destaque às reservas de água doce do Aquífero Guarani. Na visão dos militares, a disputa por esse recurso natural é a maior possibilidade que pode conduzir a Argentina a entrar em um conflito bélico.

Para preparar-se para tanto, as autoridades políticas já desencadearam múltiplas reformas, as quais visam redesenhar a estrutura militar no país. Como resultado, o exército tem recomendado que a Argentina

*deberá desarrollar organizaciones militares con capacidad para defender a la Nación de un enemigo convencional superior. Para ello deben prepararse los elementos para hacer frente a operaciones dinámicas, sin frentes, sin tiempo suficiente de preaviso, con organizaciones de pequeña magnitud, con apoyo territorial preparado de antemano y capaces de organizar los recursos humanos y materiales locales en función del conflicto.* (PLAN EJÉRCITO ARGENTINO 2025, 2008).

Diametralmente oposto às doutrinas convencionais. Além disso, essa nova doutrina militar à proteção dos recursos naturais deve contar com a organização de uma resistência civil.

Trata-se, portanto, de uma questão urgente por parte dos governantes sul-americanos elaborarem estratégias e planos comuns de preservação da água doce para resguardá-la como um dos maiores bens ambientais e ativo econômico global do século XXI. Vale a pena lembrar que o Aquífero Guarani jaz sob o território de pelo menos 3 países da região: Paraguai, Brasil e Argentina. Cabe a esses governantes terem clara a percepção e desenvolverem programas de colaboração concretos para tornar a região o maior celeiro de produção de alimentos.

Elaborar um planejamento estratégico nessas cinco áreas de evidente potencialidade ao desencadeamento de novas racionalidades econômicas na lógica do regionalismo é vital. Nesse sentido, a região necessita de consensos políticos sólidos em torno do regionalismo. O que exige lideranças inovadoras e democráticas comprometidas a dar sustentação material aos projetos comuns de integração regional na América do Sul. O movimento chamado “giro à esquerda” sul americano é capaz de suprir esta necessidade?

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os objetivos alcançados por este artigo foram três. Primeiro, demonstramos que a América do Sul está diante de uma oportunidade histórica. Mas, para aproveitá-la se faz necessário formatar uma forte liderança política regional comprometida com a democracia e capaz de elaborar projetos comuns que proporcionem oportunidades econômicas sustentáveis com retornos adequados aos investimentos privados. Nessa direção, é fundamental promover a internacionalização da prática governamental por meio de uma verdadeira integração regional que recrie a capacidade política dos Estados sul americanos.

Segundo, se os líderes sul americanos obtiverem sucesso nesta empreitada, cada Estado nacional se fortalecerá por meio da ampliação da receita, a qual poderá ser utilizada como riqueza pública adicional para ampliar a equidade e a coesão social da população sul-americana. Indicamos ainda que a própria lógica do desenvolvimento orientado regionalmente legaria novas oportunidades de trabalho à população, contribuindo para o alívio das pressões sociais. Dessa maneira, a integração regional sul

americana em uma lógica pós-liberal pode emergir como instrumento democrático à solução dos problemas comuns do desenvolvimento econômico e social.

Por fim, o terceiro objetivo alcançado foi à sugestão prática de cinco áreas prioritárias onde os consensos políticos podem ser alcançados para induzir as racionalidades econômicas em prol da integração. São elas: 1ª) uma rota eficiente de ligação entre o Pacífico e Atlântico combinada a uma rede de transporte regional eficaz; 2ª) um acordo energético de amplas proporções; 3ª) um *enforcement* das lógicas econômicas à consolidação de cadeias produtivas regionais; 4ª) um plano de crescimento auto-sustentado amazônico; e 5ª) um acordo para a preservação da água doce e dos recursos ambientais.

Em resumo, buscamos demonstrar que os líderes sul-americanos deveriam compreender a integração regional como instrumento para lograr uma inserção internacional que gere maior equidade e coesão social na região dentro dos marcos democráticos. A emergência de líderes à esquerda no poder dos Estados sul americanos deveria facilitar essa tarefa. E, dessa maneira, auxiliar na construção de uma integração regional pós-neoliberal baseada em estratégias de desenvolvimento econômico e social popular com ampliação de democracia. Enfim, a América do Sul necessita de um “Príncipe” regional para satisfazer os 4 requisitos básicos propostos por O’Donnell para caracterizar os Estados nacionais da regiões como democráticos e desenvolvidos econômica e socialmente.

## REFERÊNCIAS

ACKERMAN, J. *Triangle Institute for Security Studies*. Chaper Hill: University of North Carolina, 2007.

BRUZZONE, E. M. “Drinking Water – the new strategic resource of the twenty-first century: the particular case of the Guarani Aquiferous”, 2007.

CLAINCHE, R. M. *La Alalc/Aladi*. México: El Colegio de Mexico, 1984.

CLARKE, R.; KING, J. *O atlas da água*. Tradução Anna Maria Quirino. São Paulo: Publifolha, 2005.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. *Avaliação da Safra 2005/06 – agosto de 2006*. Disponível em: <[http://www.conab.gov.br/download/safra/boletim\\_safra9\\_06.pdf](http://www.conab.gov.br/download/safra/boletim_safra9_06.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2006.

DURKHEIM, E. *Les formes élémentaires de la vie religieuse: le système totémique en Australie*. Paris: PUF, 1985.

LIMA, M. R. S.; KFURI, R. Política externa da Venezuela e relações com o Brasil. *Papéis Legislativos*, n. 6, p. 1-15, out., 2007.

MARIANO, K. P. Globalização, integração e o estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 71, p. 123-168, 2007.

O'DONNELL, G. Notas sobre la democracia en América Latina. In: *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: el debate conceptual sobre la democracia*. New York, USA: PNDU, 2004. p. 11-82.

PLAN EJÉRCITO ARGENTINO 2025. Disponível em: <<http://www.ejercito.mil.ar/PEA2025/index.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO - PNDU. *Relatório do desenvolvimento humano – 2006: a água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água*. Nova Iorque, USA, 2006.

SACCOMANDI, H. Lula dá ênfase ao discurso social para vender etanol na Europa. *Valor Econômico*, n. 106149, 13 set. 2007. Disponível em: <<http://infoener.iee.usp.br/infoener/hemeroteca/imagens/106149.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2008.

SCHMIED, J. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) – o novo caminho da integração na América do Sul. *Cadernos Adenauer*, v. 8, n. 1, p. 105-126, 2007.

SANTOS, S. C. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

VEIGA, J. P. C. *As políticas domésticas e a negociação internacional: o caso da indústria automobilística no Mercosul*. 1999. Tese (Doutorado em Ciência Política)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

VIGEVANI, T. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: WANDERLEY, L. E.; VIGEVANI, T. (Org.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; FAPESP, 2005. p. 25-129.

WATKINS, K.; BERNTTELL, A. *Um problema global*. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk>>. Acesso em 25 ago. 2006.