

GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Temas e Debates Contemporâneos

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

2022

GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Temas e Debates Contemporâneos

GEOGRAFIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Temas e Debates Contemporâneos

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

BOA VISTA/RR
2022

Editora IOLE

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.



EXPEDIENTE

Revisão
Elói Martins Senhoras
Rita de Cássia de Oliveira Ferreira

Capa
Abinadabe Pascoal dos Santos
Elói Martins Senhoras

Projeto Gráfico e Diagramação
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlynay Marques Ramos

Conselho Editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO (CIP)

Vi1 VITTE, Claudete de Castro Silva; ROCHA, André Santos da; SENHORAS, Elói Martins (organizadores).

Geografia e Relações Internacionais: Temas e Debates Contemporâneos. Boa Vista: Editora IOLE, 2022, 265 p.

Série: Geografia. Organizador: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-996306-5-1
https://doi.org/10.5281/zenodo.5831304

1 - América do Sul. 2 - Geografia. 3 - Geopolítica. 4 - Relações Internacionais
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Geografia. IV - Série

CDD – 320.12

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é de exclusiva responsabilidade dos autores.



EDITORIAL

A editora IOLE tem o objetivo de divulgar a produção de trabalhos intelectuais que tenham qualidade e relevância social, científica ou didática em distintas áreas do conhecimento e direcionadaspara um amplo público de leitores com diferentes interesses.

As publicações da editora IOLE têm o intuito de trazerem contribuições para o avanço da reflexão e da *práxis* em diferentes áreas do pensamento e para a consolidação de uma comunidade de autores comprometida com a pluralidade do pensamento e com uma crescente institucionalização dos debates.

O conteúdo produzido e divulgado neste livro é de inteira responsabilidade dos autores em termos de forma, correção e confiabilidade, não representando discurso oficial da editora IOLE, a qual é responsável exclusivamente pela editoração, publicação e divulgação da obra.

Concebido para ser um material com alta capilarização para seu potencial público leitor, o presente livro da editora IOLE é publicado nos formatos impresso e eletrônico a fim de propiciar a democratização do conhecimento por meio do livre acesso e divulgação das obras.

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras

(Editor Chefe)

Copyright © Editora IOLE
2022

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO | 09

CAPÍTULO 1 |
Caracterização dos Estudos de Geopolítica e
Migração a partir da Revisão Integrativa (1970-2020) 19

CAPÍTULO 2 |
Geopolítica dos Esportes: Um Estudo sobre o Futebol 43

CAPÍTULO 3 |
Os legados da Conferência de Bandung e o regionalismo na Ásia do Leste 75

CAPÍTULO 4 |
Análise das transformações institucionais do Mercosul no período 2003 - 2016 105

SUMÁRIO

CAPÍTULO 5 |
A Produção Desigual do Espaço Sul-Americano e a Iniciativa
para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) 133

CAPÍTULO 6 |
Think tanks econômicos e o financiamento da infraestrutura produtiva
na América do Sul como problema estrutural ao desenvolvimento no século XXI 159

CAPÍTULO 7 |
A Contribuição e Influência das Políticas Públicas para o Desenvolvimento do
Estado do Acre: Estudo de Caso da Zona de Processamento de Exportação – ZPE 213

CAPÍTULO 8 |
Têndencias Organizacionais para o Cenário Atual e Pós-Pandêmico
pelo Olhar das Quatro Grandes Empresas de Consultoria e Auditoria Globais 233

SOBRE OS AUTORES | 255

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A construção do campo científico da Geografia apresenta uma evolução de exponencial crescimento no século XIX em contraposição ao campo de Relações Internacionais que se estrutura a partir do início do século XX, o que repercutiu em um retardatário movimento de interação epistemológica nos quartil anterior e inicial ao século XXI.

A complexidade aparente na contemporaneidade em suas múltiplas dimensões econômicas, políticas, culturais e ambientais refletem na necessidade de ampliarmos o escopo analítico para compreensão dos problemas, que são ao mesmo tempo locais-globais. Neste enredo, componentes teóricos, categorias e pressupostos de investigativos da Geografia alinhados a elementos conjunturais e interpretativo do campo das Relações internacionais pode propiciar o entendimento rico e inovador sobre as problemáticas urgentes em nossa sociedade. Por isso, temas do escopo geopolítico, sobre organização de Instituições Internacionais, acordos de cooperação e diplomacia, aspectos do desenvolvimento e da integração regional, mudanças e permanências na estrutura do sistema-mundo, migrações internacionais e elementos da globalização, inundam os debates na atualidade.

A urgência interpretativa destas questões está alinhada a uma riqueza e diversidade epistemológica que recarrega esses dois campos de investigação. Longe de serem compreendido como campos antagônicos, a Geografia e as Relações Internacionais,

necessitam ser percebidos em suas interseções, em suas similitudes e complementariedades. A questões de esforço portanto é interpretar em que medida os fenômenos que ocorrem em distintas escalas realizam e fazem partes de um processo de (re)produção multi-escalar. Isso nos leva a entender que processos regionais são na realidade uma parte das transformações da escala mundo e que tendência de organização do poder mundial, em sua prática se apoia em pilares locais e regionais. Interpretar esse movimento, muitas vezes implícito, é a proposta de aproximação de estudos sobre a Geografia e as Relações Internacionais.

Diante da crescente compressão espaço-temporal e de significativa fluidez nas relações humanas, o presente livro, "Geografia e Relações Internacionais: Temas e Debates Contemporâneos", tem o objetivo de apresentar uma agenda plural de estudos para a compreensão dos fenômenos na escala regional-internacional a partir de um hibridizado debate epistemológico.

A presente coletânea é fruto de uma congregação de pesquisadores que desde o ano de 2018 vem promovendo aproximações materializando em intercâmbios de investigações, organização de Grupos de Trabalhos em eventos e na publicação de materiais que possam divulgar questões teórico-analíticas da imbricação destes campos do conhecimento. Organizado em sete capítulos, esta obra trata-se de um trabalho coletivo desenvolvido por meio de uma rede de colaboração de doze pesquisadoras e pesquisadores com distintas formações acadêmicas e experiências profissionais, oriundos de instituições de ensino superior das macrorregiões Sul, Sudeste e Norte do Brasil.

O primeiro capítulo que compõe a coletânea é escrito por Marimar dos Santos Lima e Elói Martins Senhoras, intitulado *"Caracterização dos estudos de geopolítica e migração a partir da revisão integrativa (1970-2020)*" apresenta-nos a relevância da revisão bibliográfica documental ao alçar mão do método integrativo, que permite alinhar conceitos, categorias e abordagens a partir de elementos comuns, a partir daí permite entender fundamentos entorno dos temas da Geopolítica e da Migração. Um importante apontamento do texto e a necessária ampliação de temas de estudos em língua portuguesa, uma vez que há uma predominância de estudos em língua inglesa.

O segundo texto é escrito por Elvis Simões Pitoco da Silva, e tem o título "*Geopolítica dos esportes: um estudo sobre o futebol",* este traz importantes contribuições das tessituras do poder ao interpretar o esporte como um veículo que pode disseminar elementos hegemônicos. Aqui a cultura e a prática esportiva servem como instrumentos geopolíticos, apontando para a complexidade inerente da interpretação da internacionalização do esporte, trazendo a partir do exemplo da FIFA, como entidades de fórum global do esporte podem influenciar na organização regional do futebol.

O texto seguinte é de autoria de Tales Henrique Nascimento Simões, que tem como título "*Os legados da conferência de Bandung e o regionalismo na Ásia do Leste*", neste material o autor fundamenta a importância da conferência da Bandung, este que trouxe desdobramentos sobre alianças atualizadas sobre o horizonte da Cooperação Sul-Sul, destaca especialmente seus impactos sobre o regionalismo e a configuração de poder no Leste Asiático a partir

do histórico de formação da ASEAN e de outras institucionalidades e associais que atuam ou atravessam as tramas desta daquela região.

O quarto capítulo desta coletânea é assinado por Rafael Bernardo Silveira e Carlos José Espíndola, e tem como título "*Análise das transformações institucionais do Mercosul no período 2003 – 2016*". Este capítulo, traz apontamentos sobre as inovações institucional do período recente da história política deste relevante bloco sul-americano. A pesquisa parte de uma análise técnica e institucional alinhado a interpretação de conjuntura política e metabólica que passa pelo corpo de países que compõe o Mercosul destacando tais mudanças como emblemas de adaptação da entrada e saída de países do bloco, transições políticas e econômicas internas na região.

O texto seguinte, é de autoria de Samir Eid Pessanha, intitulado "*A produção desigual do espaço sul-americano e a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)*" este reforça as implicações regionais da integração, alimentando o caráter estrutural da perspectiva das redes de conexão que alimentam assimetrias regionais, sobretudo por se tratar de uma integração entre áreas de produção com éreas de exportação. Neste sentido, as obras da IIRSA não têm com premissa a redução das desigualdades regionais, mas a aproximação geográfica sul-americana a partir de redes e nós de conexão, demonstrando a face perversa da globalização e das políticas de desenvolvimento.

Intitulado "*Think tanks econômicos e o financiamento da infraestrutura produtiva na América do Sul como problema*

estrutural ao desenvolvimento no século XXI", o sexto capítulo apresenta uma discussão panorâmica sobre o papel institucional epistêmico e de financiamento desempenhado por um conjunto diferenciado de *players* regionais e extrarregionais no contexto infraestrutural do subcontinente, caracterizado por uma natureza de Capitalismo Periférico.

Neste enredo, o penúltimo texto que é assinado por Ravela de Souza Marinho e Carlos Estevão Ferreira Castelo, intitulado *"A contribuição e influência das políticas públicas para o desenvolvimento do estado do Acre: estudo de caso da Zona de Processamento de Exportação* - ZPE*",* nos apresenta neste capítulo como as políticas de desenvolvimento territorial precisam ser pensadas para além de um desenvolvimento puramente econômico, o caso da ZPE no estado do Acre é relevante para pensarmos as singularidades territoriais que permitam práticas sustentáveis e de impacto social, frente a iniciativas produtivas que buscam apenas conectar lugares. Neste sentido, é necessário superar a pura logica economicista nas políticas de desenvolvimento local/regional (presente como hegemônica no sistema-mundo) e buscar ações socialmente justas e ambientalmente corretas (como uma outra globalização possível).

Por fim, o último capítulo que compõem essa coletânea vem assinado por Janaína Conceição da Silva, que traz o título *"Tendências organizacionais para o cenário atual e pós-pandêmico pelo olhar das quatro grandes empresas de consultoria e auditoria globais".* Neste texto a autora traz apontamento para pensarmos o cenário internacional nesta nova conjuntura internacional onde organizações não estatais atuam com um

importante papel influenciando "tendências econômicas e de investimentos", onde a informação produzida por certas agencias podem determinar novas geografias econômicas. Ao se apoiar em relatórios apresenta os principais resultados das pesquisas realizadas pela PWC, KPMG, E&Y e Deloitte desde o início da pandemia indicando desdobramentos que recaem sobre dinâmicas de territórios e sobre organizações do mundo do trabalho. Neste sentido, referendando a importante de estudos destas corporações no debate intrínseco da Geografia das Relações Internacionais.

Assim, o presente livro oferece uma coletânea de estudos teóricos e empíricos, os quais valorizam de modo combinado a diversidade do pensamento e a pluralidade epistemológica dos campos científicos da Geografia e das Relações Internacionais para a análise e interpretação de distintos fatos e fenômenos com relevância conjuntural na periodização atual.

A natureza exploratória, descritiva e explicativa dos capítulos do livro combina distintas abordagens quali-quantitativas, paradigmas teóricos e recortes metodológicos de levantamento e análise de dados primários e secundários, os quais proporcionam uma imersão aprofundada em uma agenda eclética de estudos com base em uma leitura dialógica entre esses campos de poder. Destacamos aqui, além das perspectivas teóricas dos textos, a originalidade das abordagens e das pistas de investigações que se abrem, tanto para solidificar a interseção entre essas áreas de conhecimento quanto para potencializar estudos já em andamento.

A publicação de textos e análises sobre a escala regional-mundo na conjuntura contemporânea exerce um papel político importante que é difundir e potencializar estudos em língua

portuguesa sobre reflexões destes campos investigativos e das interseções analíticas, alimentando a necessária cooperação entre instituições e pesquisadores de diferentes parte do Brasil, permitindo trocas e a formação contínua de pesquisadores entorno dos temas que envolvem a Geografia e as relações Internacionais.

Escrito para estimular o espírito de reflexão e criticidade sobre a realidade internacional contemporânea, o presente livro é indicado para um extenso número de leitores, justamente por apresentar uma didática leitura empírica que despertará o interesse, tanto, de um público leigo afeito a novos conhecimentos, quanto, de um público especializado de profissionais e acadêmicos nos campos da Geografia e das Relações Internacionais.

Excelente leitura!

Claudete de Castro Silva Vitte

André Santos da Rocha

Elói Martins Senhoras

(organizadores)

CAPÍTULO 1

Caracterização dos Estudos de Geopolítica e Migração a partir da Revisão Integrativa (1970-2020)

CARACTERIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE GEOPOLÍTICA E MIGRAÇÃO A PARTIR DA REVISÃO INTEGRATIVA (1970-2020)

Marimar dos Santos Lima

Elói Martins Senhoras

A conceituação de Geopolítica e Migração emerge a partir de um conjunto de paradigmas teóricos constantemente reformulados dentro das áreas do conhecimento que estudam as ramificações conceituais oriundas dessas temáticas. Nesse sentido, a Migração e a Geopolítica passam a se tornar objetos de estudos nas áreas de Relações Internacionais, Direito, Ciências Sociais e na Geografia, essa última passando a relacionar os dois conceitos a partir das abordagens sistemáticas e analíticas.

A escolha das temáticas Geopolítica e Migração estudadas no presente artigo se justifica sob o parâmetro de ambas serem relevantes na configuração atual em diversas esferas, sejam elas internacionais ou regionais. Por meio delas ramificam-se questões envolvendo as relações de poder, exercício da soberania, delimitação de fronteiras, dinâmicas e arranjos dos fluxos migratórios dentro dos Estados Nacionais, ou seja, processos contemporâneos e emergentes que precisam ser analisados de forma crítica e contextualizada.

Com base nesse contexto o artigo objetiva caracterizar e analisar os estudos de Geopolítica e Migração a partir da revisão integrativa, que se configura como procedimento metodológico essencial na seleção de teóricos a fim de dar embasamento científico para a pesquisa. Assim, as publicações das mais diversas

áreas do conhecimento ampliam as discussões em torno do objeto de estudo, cabendo ao pesquisador selecionar os que são mais apropriados para se trabalhar na pesquisa.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa são caracterizados quanto aos fins como um estudo exploratório-descritivo-explicativo e quanto aos meios como qualiquantitativa, que utiliza como base o método hipotético-dedutivo. Sendo assim, a fundamentação teórica se estrutura por meio da Revisão Integrativa onde são utilizados como referência publicações com maior número de citações.

No que se refere as etapas de levantamento de dados, o uso da Plataforma Google Scholar apresenta-se indispensável, pois por meio dela foi possível fazer o mapeamento do estado da arte acerca dos conceitos de Geopolítica e Migração. Dessa maneira, as publicações foram selecionadas de 1970 até 2020 em função do maior número de citação nos idiomas Português, Inglês e Espanhol, o que geraram dados que foram organizados no editor de planilhas Excel, gerando gráficos e que facilitou *a posteriori* a interpretação dos dados.

Na primeira seção do trabalho intitulada "Revisão integrativa como ferramenta de detalhamento da pesquisa científica", foram contextualizadas as características e como devem ser realizados os procedimentos de levantamento de dados de uma pesquisa tendo por base a Revisão Integrativa. Justificado sob os conceitos de Geopolítica e Migração, esse tipo de método permite o detalhamento teórico e conceitual da pesquisa científica.

Na seção seguinte "Fundamentos teóricos-conceituais em torno dos termos geopolítica e migração" apresentam-se algumas abordagens das pesquisas de Geopolítica e Migração que foram selecionadas por critério de predominância. Essa base permitiu traçar o perfil de cada um desses conceitos, em que a escolha dos

mesmos para serem trabalhados no artigo são justificadas pela necessidade de debate em campo científico em especial na Geografia, sendo emergentes e também temáticas contemporâneas.

Na seção "Revisão integrativa e a caracterização dos estudos de geopolítica e migração seguindo critérios de predominância" apresentam-se a relevância da revisão integrativa para o capítulo e como as publicações selecionadas foram caracterizadas. A caracterização constitui-se na descrição e análises das publicações selecionadas na periodização de 1970 a 2020 nos idiomas Inglês, Português e Espanhol, gerando como produtos os gráficos.

A REVISÃO INTEGRATIVA COMO FERRAMENTA DE DETALHAMENTO DA PESQUISA CIENTÍFICA

Com o desenvolvimento das áreas de pesquisas nos mais diversos do campo do saber, a Interdisciplinariedade se torna um elemento essencial no processo de análise e detalhamento da pesquisa científica, uma vez que reúne elementos diversificados para explicar a ocorrência de determinado fenômeno. Assim, ao contextualizar sobre o objeto de estudo trabalhado, cabe ao pesquisador definir procedimentos metodológicos que possam dar à pesquisa aporte teórico mais sólido e sistemático, e a revisão integrativa garante isso ao mesmo.

A revisão integrativa é um tipo de procedimento metodológico capaz de oferecer à pesquisa uma síntese mais aprofundada em torno dos fundamentos teóricos analisados, uma vez que permite que os resultados finais sejam multidisciplinares e significativos. Por meio da adoção de métodos de coleta de dados teóricos de maneira multidisciplinar, a revisão integrativa permite

que a formulação de conceitos em torno da temática de pesquisa seja mais definida e com mais aplicabilidade empírica (SOUZA; SILVA; CARVALHO, 2010).

Com o corpo teórico e conceitual definido por meio da revisão integrativa, o mesmo pode ser relacionado com os dados da pesquisa empírica, de modo que a junção desses elementos é um mecanismo capaz de oferecer à mesma, solidez científica, podendo ser utilizada como referência teórica em outros estudos. É fato que produzir conhecimento requer certo rigor metodológico, portanto a escolha dos métodos e técnicas de coleta de dados é primordial em toda pesquisa científica.

Os conceitos de Geopolítica e de Migração possuem extrema relevância na atualidade, por meio da confluência de informações dessas duas grandes áreas do conhecimento é possível detalhar de forma mais ampla o objeto de estudo dentro das pesquisas científicas. Dessa forma, o mapeamento das publicações mais citadas seguindo o critério de predominância na Plataforma Google Scholar, garante ao artigo essencial suporte bibliográfico e teórico, sendo uma das ferramentas ideais para a sistematização de conhecimento.

A descrição do estado da arte de uma temática específica pela revisão integrativa aproxima o pesquisador da realidade apresentada e suas problemáticas, pois a sistematização dos estudos a partir da escala temporal garantem que a compreensão e análise do fenômeno se efetive de maneira contextualizada. Nesse cenário as informações coletadas nas publicações selecionadas, permitem posteriormente a formulação de teorias, fazendo com que sejam desenvolvidos novos estudos naquela área (BOTELHO; CUNHA; MACEDO, 2011).

Cabe ressaltar que o processo de seleção sistemática da bibliografia deve ocorrer de maneira subjetiva e aleatória para que

a pesquisa apresente a realidade em torno do objeto de estudo. O processo de descrição do estado da arte para o respectivo campo de conhecimento facilita que posteriormente sejam criadas novas ramificações temáticas daquela ciência, contribuindo para a produção de conhecimento científico que levem em conta a sistematização bibliográfica do que já foi produzido.

A integração de conceitos, ideias ou teorias a partir do estabelecimento de uma revisão integrativa que atrelada à revisão bibliográfica ou documental, auxiliam o pesquisador não só organizar a pesquisa científica, mas como também sintetizar as informações sobre sua área de estudo. Tal metodologia se caracteriza por traçar um panorama daquele conhecimento ao longo do tempo, criando novas interfaces em torno do objeto de estudo contextualizado, ampliando o aporte teórico e conceitual daquele conhecimento.

A escolha da temática que se pretende estudar é de fundamental importância para facilitar o processo de caracterização do fenômeno, que depois ganha robustez com outros procedimentos para a coleta de dados, a exemplo da revisão integrativa. O critério de predominância envolve a variedade de trabalhos seguindo a escolha dos temas de estudo do pesquisador, em que o mesmo passa a identificar quais deles são apropriados para se incluir na pesquisa científica e iniciar o processo de análise/descrição de dados coletados (BEYA; NICOLL, 1998).

No que se refere a seleção das pesquisas, a mesma segue os padrões de subjetividade e aleatoriedade, facilitando o mapeamento e caracterização dos trabalhos científicos levando em consideração a relevância bibliométrica dos mesmos (GOMES; SENHORAS, 2019). Assim a escolha das temáticas e das metodologias científicas pelo pesquisador ao iniciar um estudo implica diretamente no seu grau de desenvolvimento, uma vez que o

mesmo assume a responsabilidade de contextualizar sobre aquele tema de pesquisa.

O mapeamento bibliográfico é construído a partir da junção de campos de conhecimento distintos, culminando na formulação conceitual da pesquisa que está sendo desenvolvida. Dessa forma, a junção a posteriori das informações coletadas permite que os resultados finais sejam efetivados com base na definição inicial dos objetivos e da formulação das problemáticas em torno do estudo, de modo que a construção de teorias possa ser confirmada ou refutada.

A Plataforma Google Scholar é uma ferramenta de pesquisa que apresenta um universo vasto de estudos de diferentes áreas do conhecimento, publicadas em revistas científicas de variáveis polos de pesquisa do mundo. Além do que os trabalhos são produzidos por pesquisadores comprometidos as correntes de pensamento segundo suas linhas de estudos, que podem selecionados segundo periodizações e critérios de predominância, ou seja, maior número de citações dentro daquele determinado tema por meio da plataforma.

A seleção bibliométrica da plataforma oferece subsídios para que o pesquisador escolha pesquisas mais relevantes para seu estudo, além do que são produzidas em diferentes idiomas, ampliando assim o embasamento teórico do trabalho. O desenvolvimento do meio técnico-científico-informacional permite que essa ferramenta acoplada com a revisão bibliográfica tradicional facilite a construção do trabalho por processos de coleta de dados inter-relacionados, e não apenas como forma de substituir a obtenção bibliográfica tradicional.

Com a revisão integrativa, o pesquisador constrói o mapeamento conceitual de seus estudos de modo a identificar quais serão indispensáveis no mesmo, que depois ganha formato teórico

por meio da revisão bibliográfica e estudo de caso, a depender do objeto de pesquisa. O presente trabalho utiliza o critério de predominância como referência para caracterizar a literatura, tendo por base a escolha de publicações com maior número de citações, distribuídas em livros, artigos, teses ou dissertações na Plataforma Google Scholar.

FUNDAMENTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS EM TORNO DOS TERMOS GEOPOLÍTICA E MIGRAÇÃO

A conceituação de Geopolítica e Migração emerge a partir de um conjunto de paradigmas teóricos constantemente reformulados dentro das áreas do conhecimento que estudam as ramificações conceituais oriundas dessas temáticas. Nesse sentido, a Migração e a Geopolítica passam a se tornar objetos de estudos nas áreas de Relações Internacionais, Direito, Ciências Sociais e na Geografia, essa última passando a relacionar os dois conceitos a partir das abordagens sistemáticas e analíticas.

A Migração caracteriza-se em função de processos de deslocamento populacional de caráter temporário ou permanente, que sob forma de migração forçada ou voluntária, passam a se tornarem algumas das características dentro dos estudos que tratam dos fluxos migratórios. Nesse cenário, as causas que levam o indivíduo ou grupos a se deslocarem de um lugar para outro se dão com base nas influências de fatores ligados às crises econômicas, cenários de instabilidade política, guerras e outros, os quais a literatura busca analisar e compreender.

O período que se estende de 1870 a 1913 concentra os principais fluxos migratórios, sobretudo na Europa, onde os indivíduos se deslocam para fora do continente de maneira

multilateral. Nos países da América Latina os deslocamentos humanos sofrem aumentos significativos na virada do século XIX para o XX, principalmente caracterizados enquanto fluxos migratórios inter-regionais, que mediados pela Globalização implicam transformações político-sociais nos países acolhedores desses migrantes (SOLIMANO, 2003).

A Globalização enquanto fenômeno internacional promove a integração entre os Estados Nacionais diminuindo as barreiras, sejam elas de ordem econômica, social, tecnológica ou política, que está diretamente ligada ao processo migratório, uma vez que o mesmo ultrapassa os limites fronteiriços. Os deslocamentos são facilitados em função da Globalização, mesmo que muitos países apresentem barreiras rígidas de entrada de migrantes em seus territórios, o que de certa forma os levam a readequarem suas agendas migratórias.

A configuração atual da migração é permeada por um mundo globalizado que implica em novas formas de analisar a dinâmica dos fluxos migratórios e seus arranjos estruturais e conjunturais. Nesse sentido surge ainda na década de 90 a preocupação da comunidade científica em buscar detalhar a migração a partir da confluência de conhecimentos dos mais diversos campos de estudos, em razão da necessidade de compreender as configurações e impactos dos deslocamentos humanos pelo espaço geográfico (CANALES; ZLOLNISK, 2001).

Segundo Laureano (2012), a Geopolítica ganha destaque no cenário internacional no início do século XX, principalmente em função de acontecimentos importantes da história da humanidade, a exemplo da Segunda Guerra Mundial em que se criam cenários propícios para formulação de agendas geopolíticas emergentes. Os Estados Nacionais reestruturam-se e iniciam um período de formulação de aparatos geopolíticos de administração e

gerenciamento dos limites fronteiriços, efetivando interesses e campos de poder dentro do espaço geográfico.

Os estudos desenvolvidos por Frederick Ratzel e Rudolf Kjellén estabelecem parâmetros de como os países se organizam tendo por base aparatos políticos atrelados aos fatores geográficos, que passam a ser estruturados levando em consideração cada contexto histórico vivenciado. Assim a Geopolítica busca analisar as relações e estruturas de poder existentes a partir do estabelecimento do Estado, que toma por base os fatores geográficos como instrumento de formulação de suas ações políticas (TUATHUAL, 1999).

Apresentam-se, como elementos essenciais dentro das análises geopolíticas, os conceitos de território, fronteira, espaço geográfico, campo de poder dentre outros, que permitem a compreensão detalhada do objeto de estudo dentro das pesquisas desenvolvidas tendo por base a temática de Geopolítica. Cabe destacar que partir da instrumentalização desses conceitos é que os países instituem políticas de expansionismo territorial, estratégias de delimitação e securitização de fronteiras ou estabelecimento de limites territoriais.

A Geopolítica atrelada à Migração se configura como temática em desenvolvimento dentro das pautas de pesquisa da comunidade científica, além de ser emergente no cenário atual de constantes fluxos migratórios. Dessa forma as variáveis de estudos que podem ser formuladas a partir desses conceitos ganham extrema relevância num contexto migratório permeado por processos geopolíticos, sociais e econômicos dos países, esses que são os principais agentes de gerenciamento dos fluxos migratórios (HYNDMAN, 2012).

Com base nesses conceitos surge a temática de pesquisa da Geopolítica das Migrações, que amplia as discussões em torno dos

fluxos migratórios no que tange a elaboração de políticas de assistência social, efetivação das redes de acolhimento, preservação dos Direitos Humanos, controle e gerenciamento da migração. Essas abordagens levam ao protagonismo dos Estados na definição de agendas geopolíticas levando em consideração a dinâmica dos processos migratórios dentro de seus limites fronteiriços.

A elaboração de Políticas Públicas no âmbito da Geopolítica das Migrações emerge diante da necessidade de gerenciamento dos processos migratórios em escalas regionais ou internacionais. Ressalta-se ainda que as Políticas Públicas são formuladas tendo por base determinadas influências dos grupos sociais, sejam dos agentes estatais, instituições e da sociedade civil, nesse cenário as mesmas passam a ser mecanismos pelos quais o Estado se organiza a fim de efetivar ou não direitos.

A agenda das Políticas Públicas no contexto das migrações é constituída a partir da necessidade dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade, que no caso são os migrantes ou refugiados. Assim, cabe ao Estado o poder decisório de estabelecer critérios específicos que justifiquem a formulação de agendas migratórias eficazes que garantam ao migrante a efetivação principalmente dos Direitos Humanos, um dos mais violados quando se trata do contexto da migração.

A área de *polymaking*, por exemplo, é permeada por campos conflitivos de interesses dos grupos sociais, o que de certa maneira definem e delineiam a tomada de decisões político-sociais nos cenários migratórios. Essas abordagens levam ao entendimento de que para que os direitos sejam efetivados seja necessário que as Políticas Públicas atendam a necessidade daquele determinado indivíduo/grupo, por isso se torna essencial que sejam constantemente fiscalizadas e reformuladas.

REVISÃO INTEGRATIVA E A CARACTERIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE GEOPOLÍTICA E MIGRAÇÃO SEGUINDO CRITÉRIOS DE PREDOMINÂNCIA

Os conceitos de Geopolítica e Migração abrangem discussões diversas em função do desenvolvimento dos campos de conhecimento, por isso o processo de seleção de estudos que contemplem essas conceituações permitem a caracterização e filtragem das publicações científicas. Por meio da Plataforma Google Scholar, foram selecionadas pesquisas com maior número de citações referentes aos temas de Geopolítica e Migração, o que permitiu a posteriori o detalhamento qualitativo e quantitativo das mesmas.

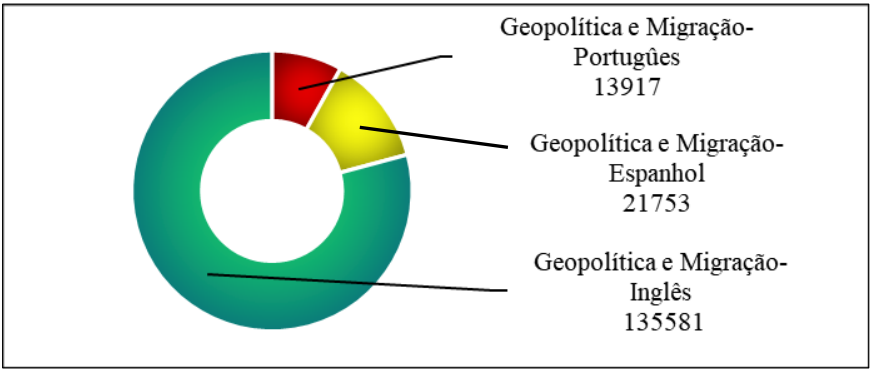
A Geopolítica apresenta processos estruturais complexos em torno das ações políticas e relações de poder dos países, que de certa maneira polarizam o campo de interesses numa sociedade cada vez mais globalizada. Com a expansão do sistema capitalista, as dimensões geopolíticas utilizadas pelos países ao efetivar sua soberania implicaram em sucessivas transformações nos sistemas de poder e conflitos de interesses, em que na atualidade faz a Geopolítica se ramificar sob novas formas de imperialismo contemporâneo (AMIN, 2003).

Segundo Levitt e Shiller (2004) com os estudos de Migração é possível contextualizar as dinâmicas dos fluxos populacionais, os quais estabelecem relações sociais e processos de interação que ultrapassam os limites impostos pelas fronteiras. A Migração produz campos sociais transnacionais constituídos por meio das dimensões geopolíticas, sociais, culturais e sobretudo econômicas, que condicionam ao Estado a necessidade de gerenciar os fluxos migratórios a partir da reformulação das ações políticas e da agenda migratória.

Desse modo, foram selecionadas 920 publicações mais citadas do período da década de 1970 a 2020, distribuídas entre artigos, livros, dissertações e teses nos idiomas de Português, Inglês e Espanhol. A soma dessas pesquisas por critério de predominância (citação) corresponde respectivamente ao total de total de 171.251 citações, que passam a ser caracterizadas quanto aos locais de publicação, sexo do pesquisador, área do conhecimento e tipologia, implicando na formulação do recorte conceitual e teórico da presente pesquisa.

Na seleção das publicações sobre Geopolítica e Migração dos anos de 1970 a 2020 por meio da Plataforma Google Scholar, no Inglês, as obras são majoritárias e correspondem a (79%) das citações, seguido do Espanhol (13%) e Português (8%). No Gráfico 1 a seguir, as publicações foram desmembradas seguindo o critério de predominância nos idiomas já citados, de modo que foram destacadas a quantidade de citações das respectivas produções teóricas, sintetizando a bibliometria dos estudos de Geopolítica e de Migração.

Gráfico 1 - Bibliometria dos Estudos de Geopolítica e Migração



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Plataforma Google Scholar (2021).

A seleção das publicações demonstra que os conceitos de Geopolítica e Migração são estudados nos três idiomas, porém no Inglês as mesmas apresentam maior número de referenciamento, ou seja, são as obras mais citadas seguindo a periodização da pesquisa comparado aos idiomas Português e Espanhol. Já no Espanhol e Português as publicações apresentam relevância teórica, porém em menores índices de ranqueamento se forem comparadas ao Inglês.

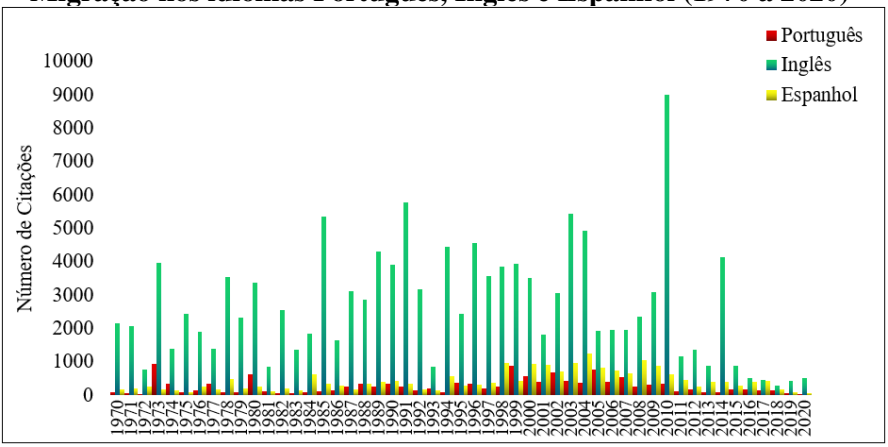
A análise e caracterização da evolução das pesquisas com as temáticas de Geopolítica e Migração permite a formulação de um mapeamento conceitual e teórico das mesmas, no qual o trabalho toma como base para sintetizar os dados coletados por meio do Google Scholar. Assim, as informações passam por procedimentos analíticos de modo a destacar as especificidades das publicações a partir da escala temporal, sendo organizadas em função da quantidade de referenciamento que no final geram produtos como os gráficos, facilitando a descrição e análise dos dados.

Na década de 1970, as publicações no Português apresentam baixo número de citações em comparação ao Inglês, porém a evolução ocorre de maneira acentuada apenas nos anos de 1973 e 1974, inclusive ultrapassando o ranking das obras em Espanhol para o mesmo período. A década de 1990 até o início do ano 2000 é marcada por um aumento significativo de produções em Português, intercalando-se entre quedas e aumentos do padrão de produção bibliográfica, conforme representado no Gráfico 2.

Na década de 1970, as publicações em Espanhol apresentam baixa bibliometria comparado ao Inglês, idioma que apresenta o maior índice de trabalhos ao longo dos anos, sendo o ano de 1978 o que mais apresenta citações em Espanhol na respectiva década. Pós 1990, as publicações sofrem acréscimos significativos em contraste aos anos anteriores, o que faz do Espanhol o segundo idioma com maior número de citações, porém não significa que as obras

produzidas em Português sejam menos relevantes por apresentar menor predominância.

Gráfico 2 - Padrão evolutivo dos estudos de Geopolítica e Migração nos idiomas Português, Inglês e Espanhol (1970 a 2020)



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Plataforma Google Scholar (2021).

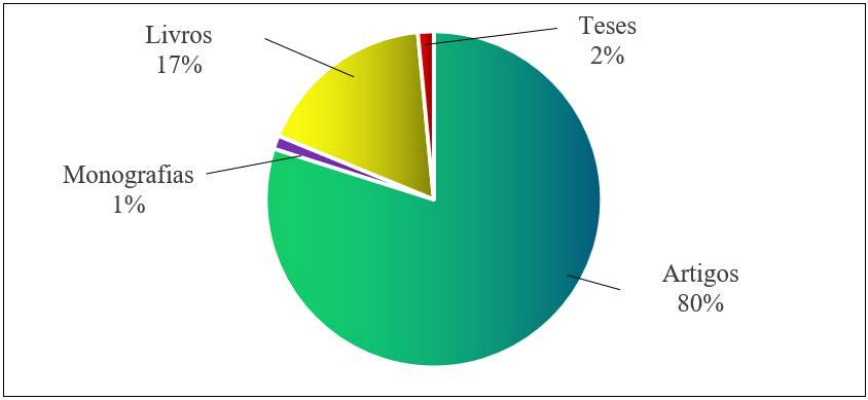
O Inglês é o idioma que apresenta maiores índices de citação de 1970 a 2020, variando as quedas e os aumentos no número de citações ao longo das décadas, sendo o ano de 2010 o que maior apresenta trabalhos citados da periodização da pesquisa contraposto aos outros idiomas. Vale destacar que ao longo dos anos os índices bibliométricos variam entre quedas e aumentos significativos, apresentando baixa acentuada a partir do ano de 2015, porém ainda majoritários frente aos apresentados no Português e Espanhol.

Com base no levantamento bibliométrico das publicações nas áreas de Geopolítica e Migração em Português, Inglês e Espanhol é possível dissertar que independente no ranqueamento de citações as obras apresentam relevância científica, que

caracterizam a literatura segundo campos de conhecimento distintos. A análise e descrição das publicações permite ao pesquisador caracterizar o estado da arte segundo as temáticas escolhidas para o desenvolvimento da pesquisa, criando o aporte teórico e conceitual da mesma.

Em relação à tipologia das 920 publicações analisadas nos três idiomas, as mesmas são distribuídas entre artigos, livros, teses e monografias, sendo 735 artigos que pela filtragem no Google Scholar se configuram como predominância em comparação às outras tipologias das obras, revelando a importância de revistas e eventos científicos. Foram identificados ainda 159 livros além de teses e monografias que somadas conferem 26 publicações, conforme apresentadas no Gráfico 3 segundo percentuais.

Gráfico 3 - Tipologia das publicações (1970-2020)

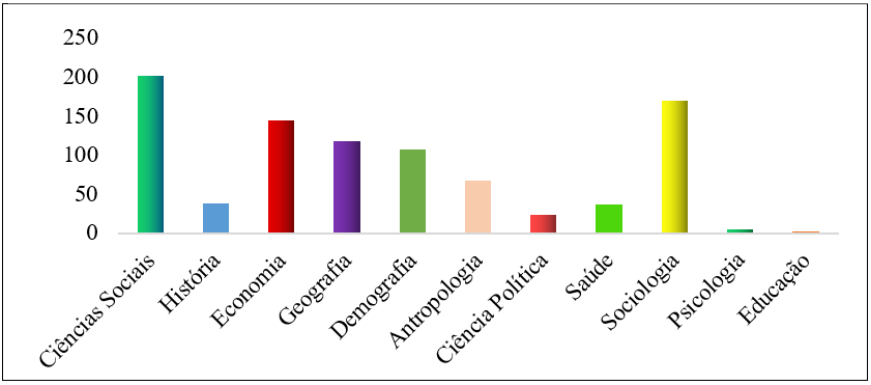


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Plataforma Google Scholar (2021).

A partir do detalhamento das publicações segundo critério de predominância e tipologia, surge a necessidade de destacar como as pesquisas estão distribuídas segundo área do

conhecimento. Assim, no Gráfico 4 se apresentam os campos de estudos com maiores índices de publicações nos três idiomas, constituídos a partir de artigos, livros, teses ou monografias, a exemplo da área de Ciências Sociais com (22%), seguida da Sociologia (19%), Economia (16%) e Geografia (13%), o restante das áreas somam (30%) das pesquisas.

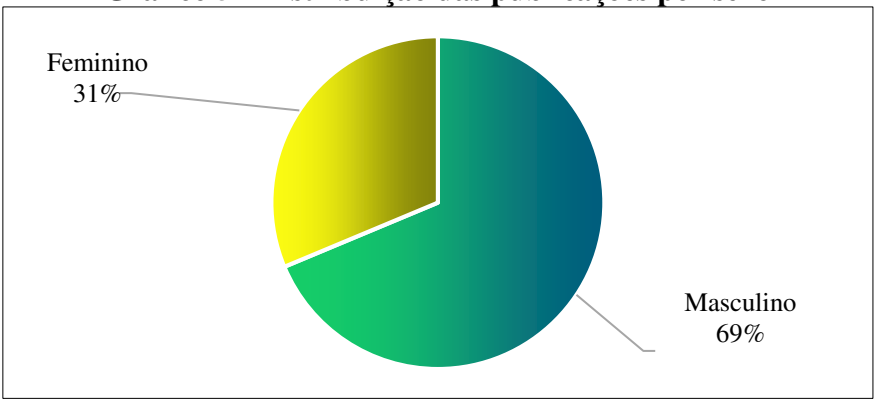
Gráfico 4 - Publicações segundo áreas do conhecimento



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Plataforma Google Scholar (2021).

Dentre as 920 publicações foi possível distingui-las entre sexo dos pesquisadores, onde a partir da análise das mesmas os homens são apontados como grupo majoritário, respectivamente com 632 trabalhos. Já a vertente feminina apresenta apenas 288 trabalhos, ou seja, somente (31%), revelando uma certa discrepância em relação às pesquisas produzidas, no Gráfico 5 a seguir é apresentado essa divisão entre o sexo dos pesquisadores por porcentagem.

Gráfico 5 - Distribuição das publicações por sexo



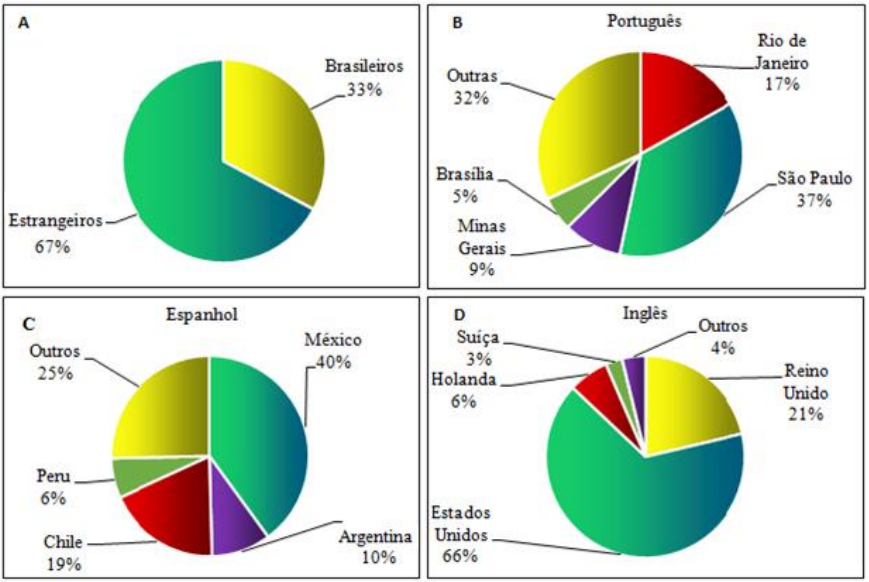
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Plataforma Google Scholar (2021).

A origem das publicações em sua maioria é estrangeira com 618 trabalhos, enquanto que as brasileiras apresentam somente 302, em que o perfil das mesmas com os termos de Geopolítica e de Migração seguindo critérios de predominância aparecem com mais ênfase nos idiomas Inglês e Espanhol (Gráfico 6A). Traçado esse panorama de pesquisas segundo a nacionalidade é possível identificar os principais polos de pesquisa nos três idiomas e levantamento de dados referentes aos países que mais se destacam na produção científica.

No Gráfico 6B, em relação ao Português, a produção científica se consolida principalmente nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Brasília, sendo distribuídas com mais predominância entre 223 artigos e 53 livros, as monografias e dissertações somam somente 26 obras. Cabe ressaltar que os artigos foram publicados em eventos e revistas científicas, revelando que as universidades são sistemas de ensino primordiais para produção de conhecimento científico e com um papel social a ser cumprido.

Conforme o Gráfico 6C, as publicações se destacam nos países como México (142), o Chile (66) e a Argentina (34), onde a maioria dos trabalhos são publicados em revistas como a Desarrollo y Sociedade e da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Muitos pesquisadores não possuem a nacionalidade dos países onde suas obras foram aprovadas e aparecem com referência abreviada impossibilitando a identificação do sexo dos mesmos, sendo necessário a realização de uma nova busca na Internet para obter esse dado.

Gráfico 6 - Perfil das publicações por nacionalidade e polos de pesquisa



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Plataforma Google Scholar (2021).

No Inglês a situação é semelhante, o tempo para selecionar os teóricos é ampliado à medida que surge a necessidade de saber a

identificação do pesquisador, em que a referência se encontra de forma abreviada. No que tange às publicações, os Estados Unidos correspondem a 173 e o Reino Unido a 56, se constituindo enquanto principais polos das produções científicas (Gráfico 6D), onde as editoras que mais publicam no Inglês são a Taylor e Francis, Sage Journals, Wiley, Springer e Elsevier.

Por meio da revisão integrativa foi possível produzir o mapeamento do estado da arte em torno dos conceitos de Geopolítica e de Migração, onde foram caracterizadas as produções científicas em três idiomas segundo alguns critérios como de predominância, evolução ao longo do tempo, tipologias, áreas do conhecimento, sexo dos pesquisadores além de serem destacados os principais países no âmbito de produção científica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Geopolítica e Migração estão incorporadas sob o viés de que as dimensões dessas áreas temáticas são permeadas por processos transnacionais que rompem com as fronteiras pré-estabelecidas. As dimensões dos fatores geopolíticos e migratórios são incorporadas ao desenvolvimento do meio técnico-científico-informacional resultante da Globalização, contribuindo para a formação de sociedades multiculturais, que organizam as atividades, serviços ofertados e o implicam no modo de vida dos indivíduos e grupos sociais.

A temática da Geopolítica e da Migração condiciona a produção teórica nas áreas de Direito, Relações Internacionais, Ciências Sociais, Geografia e dentre tantas que estudam e analisam as relações de poder atrelados aos fatores geográficos assim como a dinâmica dos fluxos populacionais e suas implicações. A fim de

facilitar o mapeamento do estado da arte e sua caracterização a posteriori, a presente pesquisa utilizou como ferramenta de seleção das produções a Revisão Integrativa por meio da Plataforma Google Scholar.

O processo de seleção resultou na análise e descrição de 920 produções nos idiomas Inglês, Português e Espanhol, sendo as de nacionalidade estrangeira o grupo majoritário correspondendo a 67% dos trabalhos enquanto que as brasileiras apresentam 33%. Com base na análise dos dados foi traçado o perfil dos pesquisadores, o que revelou uma significativa discrepância das obras publicadas, uma vez que 69% é de natureza masculina frente aos 31% do grupo feminino.

Com base nas tipologias das publicações, as mesmas são distribuídas entre artigos, livros, teses e monografias, em que os artigos representam, respectivamente, 80% do material produzido na periodização que vai de 1970 até 2020 nos três idiomas já citados. Em relação as áreas de conhecimento que trabalharam com a temática da Geopolítica e Migração, as Ciências Sociais são as predominantes (22%), seguida da Sociologia (19%), Economia (16%) e Geografia (13%).

Os principais polos das publicações no idioma Português se concentram nos estados de São Paulo (37%), Rio de Janeiro (17%) e Minas Gerais (9%), sendo difundidas com ascendência entre 223 artigos e 53 livros. No processo de filtragem a pesquisa se deparou que muitos dos artigos foram publicados em importantes revistas nacionais e eventos em sua maioria organizados por universidades públicas, o que faz desses sistemas de ensino campos de produção e difusão de conhecimento.

No Espanhol os países que mais apresentam pesquisas são o México (40%), Chile (19%) e a Argentina (10%), onde a maioria dos trabalhos são publicados em revistas como a Desarrollo y

Sociedade da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). No Inglês, os Estados Unidos se destacam com 66% das pesquisas produzidas, em seguida vem o Reino Unido (21%) e a Holanda com apenas 6%, onde as mesmas são difundidas em importantes revistas científicas como a Taylor e Francis, Sage Journals, Springer e Elsevier.

Cabe ressaltar que tanto a Geopolítica quanto a Migração apresentam um vasto campo de conhecimento distribuídos entre as ciências, sendo fundamentais e emergentes diante dos cenários internacionais e regionais apresentados. Nesse sentido a junção dessas duas linhas de pesquisa podem ser analisadas por meio do processo de Revisão Integrativa, que dá ênfase aos trabalhos produzidos por critério de predominância, de modo a permitir a construção de um mapeamento e caracterização do estado da arte nas duas temáticas.

REFERÊNCIAS

AMIN, S. "Geopolítica del Imperialismo Contemporáneo". *In*: BORON, A. A. (coord.). **Nueva Hegemonía Mundial**: Alternativas de Cambio y Movimientos Sociales. Buenos Aires: CLACSO, 2003.

BEYEA, S, NICOLL, L. "Writing an Integrative Review". **AORN Journal**, vol. 67, n. 4, 1998.

BOTELHO, L. L. R. *et al*. "O Método da Revisão Integrativa nos Estudos Organizacionais". **Gestão e Sociedade**, vol. 5, n. 11, 2011.

CANALES, A; ZLOLNISKI, C. “Comunidades Transnacionales y Migración en la era de la Globalización”. **Revista de la CEPAL**, vol. 28, n. 73, 2001.

GOMES, M. L; SENHORAS, E. M. “Análise Sistemática como instrumento metodológico nos estudos de Políticas Públicas”. *In*: SENHORAS, C. A. B. M.; SENHORAS, E. M. (orgs.). **Políticas Públicas**: Caleidoscópio Temático. Boa Vista: EdUFRR, 2019.

HYNDMAN, J. “The Geopolitics of Migration and Mobility”. **Geopolitics**, vol. 17, n. 2, 2012.

LAUREANO, R. C. “Geopolítica: Origen del Concepto y su Evolución”. **Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM**, n. 113, Mayo/Agosto, 2012.

LEVITT, P; SCHILLER, N. G. “Perspectivas Internacionales sobre Migración: Conceptuar la Simultaneidad”. **Migración y Desarrollo**, n. 3, Julio/Diciembre, 2004.

SOLIMANO, A. “Globalización y Migración Internacional: La Experiencia Latinoamericana”. **Revista de la CEPAL**, n. 80, agosto, 2003.

SOUZA, M. T. *et al*. “Revisão Integrativa: O que é e como fazer?”. **Einstein**, vol. 8, n. 1, 2010.

TUATHAIL, G. “Understanding Critical Geopolitics: Geopolitics and Risk Society”. **Journal of Strategic Studies**, vol. 22, n. 2, 1999.

CAPÍTULO 2

Geopolítica dos Esportes: Um Estudo sobre o Futebol

GEOPOLÍTICA DOS ESPORTES: UM ESTUDO SOBRE O FUTEBOL[1]

Elvis Simões Pitoco da Silva

A Geopolítica do Esporte é parte de um processo intelectual, que tem por objetivo o estudo das atividades esportivas, a sua distribuição espacial pelo território, através das rivalidades territoriais de poderes e as repercussões de opinião.

A temática busca analisar e compreender como o esporte é utilizado como instrumento de propagação de poder, em suas multiescalaridades. A nível global, o esporte internacional pode ser utilizado, através da organização de megaeventos, compra direta de clubes desportivos, ou por meio de patrocínio ou pela própria participação, por um Estado-Nação, grupo ou indivíduo para a melhora da reputação e o prestígio, em geral, da opinião pública internacional.

No nível nacional, tal estratégia tem sido utilizada para promover autonomia e união de povos e minorias étnicas, na manipulação das massas populares. Esta estratégia, quando empregada no plano regional/local, pode ser utilizada por pessoas ou empresas.

[1] Agradeço ao apoio da Universidade Estadual Paulista (UNESP) "Júlio de Mesquita Filho", Campus de Presidente Prudente, e, do Núcleo de Pesquisa e Estudos Regionais (NUPERG). O presente capítulo foi produzido com o auxílio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), processo nº 160786/2021-5, razão pela qual confiro agradecimentos. As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas nesta pesquisa são de responsabilidade do autor e não necessariamente correspondem à visão do CNPq.

Apesar, da temática ser relativamente nova, historicamente, o esporte vem se consolidando como uma atração essencial de poder como feito por Hitler, nas Olimpíadas (1936), ou pela ditadura militar no Brasil, com o tricampeonato mundial de futebol (1970), liderado por Pelé. O esporte é um meio direto e eficaz de alcançar o povo, assim a sua popularização proporciona que os campeões sejam tão populares e influentes quanto os chefes de Estado, permitindo que o esporte ocupe um lugar no espaço público internacional (BONIFACE, 2014).

As Organização Não-Governamentais Internacionais (ONGI's)[2] esportivas são entidades internacionais multilaterais, como afirma o Registro Comercial de acordo com o Código Civil Suíço, local de instalação da maioria das entidades esportivas e, portanto não deve possuir lucro, já que todo o capital acumulado deve ser reinvestido (RODRIGUES, 2015 *apud* OLIVEIRA, 2012). As entidades têm poder de reconhecer nações e legitimá-las através da criação de uma seleção nacional esportiva, assim permitindo que os sentimentos nacionalistas sejam expressados através de uma bandeira, cores e um ideal em comum.

As ONGI's esportivas detêm o monopólio e o controle sob o uso dos esportes, que são segmentos culturais e políticos, portanto também sociais. Deste modo, infiltram seu poder de influência por diversos povos, países e nações, sem a resistência cultural e a burocracia imposta pelas fronteiras e as limitações físicas. Desta forma, reconhecem seleções nacionais de povos, estados e nações que podem não fazer parte do Sistema Internacional legitimado pela Organização das Nações Unidas (ONU).

[2] ONGI é uma classificação para organizações transnacionais sem atores estatais, de acordo com Rodrigues (2015) *apud* Keohane; Nye (1977).

A Federação Internacional de Futebol e Associados (FIFA) é a entidade que detém o controle do esporte mais influente e popular do planeta e organiza o maior evento esportivo do planeta, a Copa do Mundo de Futebol Masculino. Já o Comitê Olímpico Internacional (COI), detém o controle sob a organização do evento multiesportivo, com a maior plateia virtual do mundo, que são as Olimpíadas.

Ambas as entidades se destacam dentre as demais da governa esportiva, por terem durante a maior parte da existência destas entidades, mais membros, *status quo*, arrecadação e poder similares ao das Nações Unidas, passando a fazer parte das Relações Internacionais. A superioridade numérica, vai além da característica quantitativa, mas demonstra a eficácia das entidades esportivas em contemplar povos que não são assistidos pela ONU.

Também atuam na defesa de valores e princípios universais, como o respeito aos direitos humanos, impõem punições aos membros que não cumprem com tais propostas e participam de ações humanitárias em situações de calamidade pública em conjunto com a ONU, como a campanha de ação ao combate de Ebola, na África Ocidental em 2014.

A Confederação de Futebol de Associações Independentes (ConIFA) é a ONGI que abriga um futebol alternativo, que não possui a legitimidade da FIFA, indo de encontro aos seus critérios de admissão de membros, no qual exige que seu membro represente nações, minorias ou territórios geograficamente ou desportivamente isolados que ainda não foram afiliados à FIFA (CONIFA, 2021).

Já tendo organizado três Copa do Mundo de Futebol Masculino, em territórios de minorias (Lapônia - 2014; Abecásia - 2016, e Barawa - 2018), a entidade é maior tentativa de quebra do

monopólio da FIFA, depois do COI, que historicamente busca uma maior autonomia pelo uso do futebol.

O esporte tem a capacidade de construir uma imagem nacional dos estados, incluindo aquelas que ainda não foram reconhecidas por organismos internacionais. Assim, diferente da FIFA, que governa entidades soberanas, a ConIFA propõe uma abordagem supranacional não convencional, que de alguma forma desafia a narrativa do *status quo* do futebol internacional, proporcionando um novo espaço geográfico para os atores exerçam um papel paradiplomático na promoção da autodeterminação dos povos marginalizados, que de outra forma, não seriam reconhecidos dentro do atual regime internacional baseado no Estado-Nação.

Este capítulo, tem o propósito de apresentar algumas reflexões, de como a FIFA se tornou uma instituição influente nas relações internacionais, através do monopólio sobre o futebol e como os povos apátridas utilizam-se da ConIFA, para exercer um papel paradiplomático na autopromoção dos povos apátridas e outras minorias étnicas. Além disso, faremos um comparativo entre a ONU e a FIFA como reconhecedores de novos Estados-Nação, para entendermos o papel da ConIFA na quebra deste paradigma.

Esta pesquisa tem uma interface, que faz uma abordagem geopolítica e outra esportiva, que busca contribuir com os trabalhos acerca da relação teórico-metodológica entre Geografia-esporte-Relações Internacionais, para isso foi feita uma revisão bibliografia em diversas áreas do conhecimento, além de pesquisas em sites das ONGI's esportivas e demais fontes jornalísticas.

Os resultados apresentados neste capítulo são parte do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado "A Geopolítica dos esportes e o papel dos Brics na organização de megaeventos" e da dissertação em andamento intitulada de "A Geopolítica dos

Esportes: Os BRICS no mundo multipolar". Este trabalho está organizado em duas partes, além da introdução e as considerações finais, que são destinadas, em sua primeira parte a entender o conceito de Poder e como ocorre sua perpetuação, na segunda, debateremos as disputas pelo controle do futebol, as ONGI's como elemento das relações de poder e a atuação da ConIFA como ator paradiplomático.

A metodologia baseou-se na revisão bibliográfica de obras de diferentes áreas do conhecimento, que abordaram a temática do esporte, entre elas, a Geografia, as Relações Internacionais, Educação Física, História, Sociologia, entre outros. Além disso, foram realizadas coleta de dados e informações em fontes jornalísticas e organizações internacionais, como a FIFA, COI, ConIFA e ONU, dentre outras organizações político-internacionais.

A MANIFESTAÇÃO E INSTRUMENTALIZAÇÃO DO PODER

Esta sessão destina-se ao entendimento do conceito de Poder, como o este se manifesta, se propagada e como é feita a sua instrumentalização no espaço geográfico.

Dentre as diversas definições acerca do conceito de poder, exploraremos as definições de Iná de Castro (2005): "[...] se trata de uma palavra polissêmica, ou seja, que comporta diferentes significações, não significa aceitar que o poder está em tudo, por toda parte, em todas as relações" (CASTRO, 2005, p. 96) e a de Claude Raffestin (1980):

> O poder se manifesta por ocasião da relação. É um processo de troca ou de comunicação quando, na relação que se estabelece, os dois polos fazem face um ao outro ou se confrontam. As forças de que dispõem os dois parceiros (caso mais simples) criam um campo: o campo do poder (RAFFESTIN, 1980, p. 53).

Indo ao encontro as definições dos autores e de Foucault (1998), podemos entender que o poder de forma solitária é inexistente, uma vez que, o mesmo apenas pode ser exercido por intermédio de uma relação entre dois ou mais indivíduos, que possam provocar uma relação entre quem irá impor o poder e a quem será imposto por este, formando uma rede intrínseca ao poder. Como a visão de poder entre autores não é considerado um padrão, podemos encontrar uma relação implícita da palavra, segundo Weber (1991, p. 33): "poder significa toda probabilidade de impor a vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade".

O poder se manifesta por múltiplas fisionomias, o que demonstra diversas maneiras de como aplicar o poder. Partindo deste conceito, Joseph Nye estabelece três novos termos, sendo o Poder Brando (*Soft Power):*

> A capacidade de obter o que deseja por meio da atração, em vez de coerção ou pagamentos. Surge da atratividade da cultura, dos ideais políticos e das políticas de um país. Quando nossas políticas são vistas como legítimas aos olhos dos outros, nosso poder brando é aprimorado (NYE, 2004, p. 20).

O Poder Bruto (*Hard Power*) exercido por unidades territoriais é o uso do poder através da força, guerras e sanções econômicas, para fim de influenciar e exercer poder sobre o comportamento de uma segunda unidade territorial (NYE, 2006) e, por fim, o Poder Inteligente (*Smart Power*), sendo essa a habilidade de correlação entre o "Poder Bruto" e o "Poder Brando" a fim de obter uma técnica de sucesso (NYE, 2006).

Nesta pesquisa, para obtermos uma interface da Geopolítica e das Relações Internacionais, empregaremos o modelo base de análise crítica entre Estado, Poder e território no qual os elementos sociais são considerações, além de nos basearemos nos três principais elementos de definição do Estado: o Poder, o Povo e o território como explicita Lisowski (2012):

> (...) o povo, o território e o poder político. O poder é qualificado como soberano, ou seja, absolutamente independente no plano externo e hegemônico no plano interno; o território é circunscrito por fronteiras claras e não facilmente transponíveis; o povo, confundido com a nação, é o substrato humano que se submete, dentro de um território específico, a um único poder político (LISOWSKI, 2012, p. 111-112).

Para Fridriech Ratzel, o Estado é responsável por todo o desenvolvimento do seu território, através do poder que o mesmo exerce para atingir seus objetivos (RAFFESTIN, 1980; CASTRO, 2005). Com a expansão do território, aumentando sua área de controle, o Estado adquire mais poder e, consequentemente, se torna mais sólido contra ameaças externas.

Segundo Becker (1995, p. 303) "o Estado certamente não é a unidade única representativa do político nem o território nacional

a única escala do poder." A autora questiona o pensamento de Ratzel, uma vez que, se o poder se mantém no Estado, não haveria outras formas de relação de poder, apenas entre Estado-Estado, entretanto, porém essa não é a única relação que encontramos, como demonstrado por Boniface (2014) que afirma que o esporte (elemento cultural) também possui esta característica:

> O esporte é um instrumento de poder tanto pela organização de competições quanto pelas vitórias nelas, para continuar a guerra por outros meios. O esporte permite que você brilhe sem agressão, permite que você domine enquanto é popular, o que não é o caso em termos de dominação estratégica e econômica. Isso sempre causa ressentimento e rejeição, embora possa causar admiração e reconhecimento nos esportes. O poder do esporte pode acompanhar o poder (BONIFACE, 2014, p. 19).

Partindo desse raciocínio, podemos analisar o esporte como resultado das relações políticas em todas as escalas e intrínseca ao capitalismo, integrado na escala produtiva e, portanto, também parte do processo de globalização.

A globalização é um processo desigual de expansão econômica, política, que possui sua base interconectada pelas redes e promete a padronização global. Sendo as redes, elementos dos fluxos de poder, quem as controla, detém o poder e controla aquele fluxo. Com a intensificação da globalização, os fluxos foram se expandindo, consequentemente, foram surgindo novos fluxos, que foram se inter-relacionando com os fluxos já existentes e que já foram dominados pelos controladores do poder. O processo da globalização se manifesta por meio do indivíduo, não existe um local globalizado, mas as pessoas sim, e estas quando inseridas no

espaço, modelam o espaço o transformando em um lugar ou um território (SANTOS, 2003).

Barrinha e Nunes (2004) destacam o efeito da globalização no futebol:

> O futebol passou até agora por três fases na sua expansão mundial: uma primeira de difusão, uma segunda de internacionalização das competições e uma terceira em que passa a estar de mãos dadas com a televisão (BARRINHA; NUNES, 2004, p. 127).

Apesar da globalização ser um processo impulsionado pela tecnologia, o esporte é adepto a tecnologia, porém é impulsionado pela globalização. O processo de globalização foi imprescindível para a popularização dos esportes ao redor do globo, uma vez que os ideais esportivos são carregados pelas pessoas, ultrapassando os limites fronteiriços com pouca dificuldade, assim integrando-se ao sistema capitalista. Outros pontos também são relevantes, como a transmissão através de televisores, rádios, internet e a "diminuição das distâncias" pelos meios de transportes mais modernos. Com isso, temos cada vez mais megaeventos atingindo proporções recordes a cada edição. A Copa do Mundo da Rússia (2018), teve mais de três bilhões de telespectadores únicos (aproximadamente 40% da população global) com o jogo final passando de um bilhão, no mesmo critério, em todas as plataformas (FIFA, 2018).

As redes possuem funções de inserção e conexão, tanto em sua realidade material ou como dado social, são uniformes, podem sofrer sobreposições, são materializadas pelas relações entre indivíduos, outras redes e territórios, e inseparável das relações do poder (SANTOS, 2006, p. 183).

A causalidade entre poder e rede identificada, podem demonstrar similaridades entre seus comportamentos, as definições de rede propostas por Santos (2006), assemelham-se as definições de poder acima expostos por Castro (2005) e Raffestin (1993), no entanto são elementos complementares.

O esporte é um elemento cultural existente por milênios e se faz presente nas civilizações desde o início das mesmas, por isso é imprescindível como objeto das ciências humanas (CAMPOS; ALFONSI, 2014), tal condição o caracteriza como um fator social (MOREAU; ROY; WILSON; DUAULT, 2021), principalmente quando inserido no modo de produção capitalista, exercendo diversas funções (ATHAYDE *et al.,* 2016) e (RUBIO, 2007), como demonstrado abaixo:

> Dentro do sistema capitalista, o fenômeno esportivo desempenhou diferentes papéis/funções. Em tempos de acentuada tensão entre burguesia e proletariado (capital e trabalho), as classes dirigentes utilizaram as práticas esportivas como uma estratégia de alienação, despolitização e arrefecimento das reivindicações políticas e trabalhistas. No interstício de tempo demarcado pela 2ª Guerra Mundial, o esporte foi subjugado à sua dimensão sociopolítica, utilizado como aparelho ideológico de determinados regimes políticos específicos (fascismo e nazismo). É uma época marcada por uma aproximação do Estado ao esporte com forte caráter interventor. Trata-se de um momento histórico no qual os governantes exploram com mais ênfase a capacidade ideopolítica do esporte, expressa por sua dimensão alienante e funcionalidade propagandística (ATHAYDE *et al*., 2016, p. 493).

*

> O esporte chamado de alto rendimento é um tipo de prática que pode se relacionar ao esporte espetáculo, protagonizado pelo atleta profissional, ou ainda a um tipo de atividade esportiva que não é necessariamente remunerada, mas que exige, do praticante, dedicação e rendimento que superam uma atividade de tempo livre ou amadora.[...] Na busca desse objetivo, estão implicados os valores próprios da sociedade atual, como o trabalho alienante, no qual o corpo é usado e manipulado pelo próprio atleta e pela comissão técnica para alcançar o rendimento máximo, em um curto espaço de tempo, atendendo os interesses que gravitam no entorno do espetáculo, como a venda de produtos ou a imagem do patrocinador (RUBIO, 2007).

O esporte como elemento político-social, vai ao encontro aos elementos culturais que podem compor parte da identidade nacional, como o futebol é para o Brasil (COELHO, 2004):

> Não é novidade para ninguém que os estados promovem sem pudor a identificação com as suas representações futebolísticas – dificilmente poderia ser de forma diferente: a popularidade e centralidade social do próprio futebol assim o exigem. A propósito deste jogo, expressa-se e celebra-se de forma poderosa, aberta e clara, a identidade, funcionando como elemento e emblema típico da cultura da modernidade. Daí que o futebol internacional possa ser facilmente visto como a condução da política – e porque não mesmo da guerra? (COELHO, 2004, p. 122).

A partir da identidade nacional, podemos entender que o nacionalismo pode ser exaltado em alguns momentos de comoção e

união nacional, como em caso de guerras e eventos esportivos internacionais, como salienta Coelho (2004). No entanto, o ufanismo pode ser estimulado quando de interesse dos governos, provocando sensação de pertencimento e o nacionalismo durante uma competição internacional expressas por bandeiras, cores, hinos, como Coelho (2004) demostra através do futebol:

> [...] os jogos de futebol internacionais foram momentos privilegiados para sentir a existência da identidade nacional, para viver emoções em conjunto com os outros concidadãos, mesmo que não conheçamos a esmagadora maioria deles, para celebrar vitórias ou chorar derrotas nacionais, enfim, para produzir unidade e imaginar em conjunto a tal comunidade ficcional. Até porque um jogo de futebol internacional envolve um conjunto de actividades e significações profundamente ligadas às emoções e sentimentos relacionados com a pertença nacional. Podemos afirmar que se a nação suscita a forma de identificação social mais desenvolvida da modernidade, então o futebol é o seu desporto principal. [...] Basta-nos saber que cada um de nós é um pouco (mais) nacionalista quando a nossa selecção de futebol se encontra em competição. Isto porque o futebol permite cumprir os objectivos do nacionalismo: Tal situação conduz a que os encontros de futebol internacional constituam ocasião única para o inevitável «ondular» da bandeira, seguindo o senso comum dominante de que é o prestígio do país e o orgulho pátrio dos seus habitantes que está em jogo. Não é por acaso que os estádios são os únicos locais onde encontramos regularmente milhares de pessoas a cantar, a plenos pulmões, o hino nacional em uníssono (COELHO, 2004, p. 121-122).

As mudanças nas estruturas das relações de poder, permitem que o esporte se torne um instrumento de poder, pois possui uma cadeia produtiva própria, é totalmente imerso a globalização, sendo impactado pelo aumento da opinião pública, principalmente a internacional, além dos novos limites da legalidade que restringem ou permitem o uso da força.

O esporte pode ser abordado na Geografia e vem se demonstrando um objeto enriquecedor para as ciências, sendo abordado em diversas áreas da Geografia como nas dinâmicas urbanas, ambientais, políticas, socioeconômicas e geopolíticas, entre diversas outras. Ganhou protagonismo a partir dos anos 1960 na França, EUA e Reino Unido, neste que, inclusive, há um curso de graduação em Geografia e Ciência Esportiva, voltada para o planejamento urbano e das práticas de lazer. (MASCARENHAS, 1999). Porém no Brasil, o esporte ainda é pouco utilizado em relação ao seu papel como ator social (GUEDES, 1980 *apud* JESUS, 2002), mas que vem de grandes avanços desde o início do século, impulsionados pelos megaeventos sediados pelo país no período.

> Nas Ciências Sociais no Brasil, muito pouco se refletiu a respeito das dimensões sociológicas, culturais e políticas de uma série de fenômenos (...). Assim é que as questões que podem ser sugeridas por análises do enorme espectro de representações e relações sociais colocadas em operação pelo futebol no Brasil, permanecem estranhas na academia até, pelo menos, a década de 70, limitando-se a algumas raras incursões isoladas ou a compor lateralmente análises mais amplas que buscavam interpretações da realidade brasileira (GUEDES, 1980 *apud* JESUS, 2002, p. 1).

O distanciamento do esporte, das estruturas formais de poder, como universidades e instituições governamentais é histórico e pode ser representado por uma expressão, que se popularizou através do ex-Presidente da FIFA e brasileiro, João Havelange - "Esporte e política não podem se misturar" – mas que podem causar um vácuo entre as instituições e a população em geral.

As consequências desse vácuo vem sendo palpáveis durante a emergência do novo Coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS-CoV-2), responsável pela pandemia da Doença do Coronavírus - COVID-19 (SENHORAS, 2021), em um contexto de prevalência da desinformação, falsa informação e descredibilidade da ciência como fonte e produção de conhecimento. Portanto, a aproximação é necessária para fomentar a produção científica nesta relação esporte-ciências humanas e aproximar a universidade da comunidade, através dos elementos culturais.

O MONOPÓLIO CULTURAL DA FIFA E AS ONGI'S COMO UM ELEMENTO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A esta sessão, foi proposto uma historicização da disputa entre FIFA e COI pelo controle do futebol, da sua inserção como agentes no espaço público internacional, consolidado pelo sistema Estado-Nação, e a atuação da ConIFA, como ator paradiplomático, agindo fora desse sistema, permitindo que povos e minorias étnicas manifestem-se através do futebol, este monopolizado pela FIFA.

A partir dos anos 1920, os esportes impactados pela globalização, se popularizaram pelo globo, principalmente o

Futebol. As ONGI's foram diretamente impactadas pela popularidade alcançada por eles. Neste cenário destacamos o COI e a FIFA.

A FIFA tem sua sede em Zurique (Suíça) e foi constituída de um modelo liberal burguês, ou seja, ele é monopolista, mas que delega as Federações nacionais o poder de representações, cada uma tem direito a um voto, possui grande presença de profissionais liberais entre os dirigentes, como professores, padres, médicos, etc., sendo mais poroso às agências governamentais.

O COI tem sua sede em Lausanne (Suíça) e criou um modelo de organização política exclusivo, que tenta não dar margem à agência estatal. Um clube de composição social dos membros da alta aristocracia e nobreza europeia. Seus membros são, geralmente, compostos por ex-atletas olímpicos ou que estiveram envolvidos com federações nacionais (GIGLIO; RUBIO, 2017).

Tanto a FIFA quanto o COI, são organizações hegemonicamente europeias, porém o futebol se desenvolveu e popularizou na América do Sul, tal qual na Europa. Os impactos da concentração de poderes implicam na concentração dos agentes olímpicos nos países do norte geopolítico. Segundo Giglio e Rubio (2017), durante toda sua existência secular, a organização teve nove presidentes, sendo oito europeus e apenas um estadunidense, das sedes escolhidas nos Jogos Olímpicos de Verão, 50% foram na Europa, 23% nas Américas, 20% Ásia e 7% na Oceania. Apesar da falsa aparência de democratização das sedes em comparação as nacionalidades dos presidentes, efetivamente, poucas cidades fazem parte da periferia do globo. No continente americano, sete cidades foram sedes, são quatro nos EUA (Estados Unidos da América), uma no Canadá e outras duas na América Latina (Cidade do México e Rio de Janeiro), temos como confirmada para 2028 a volta para a cidade de Los Angeles, o que aumentaria a

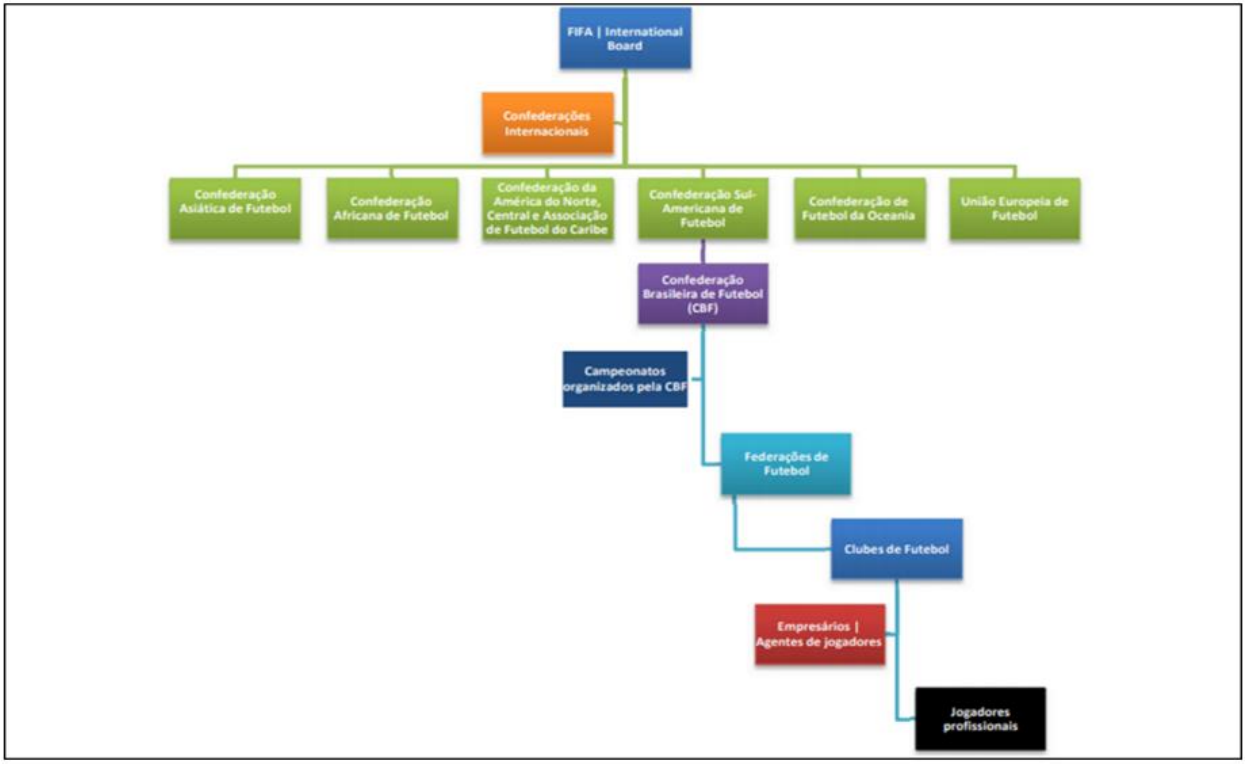
discrepância estadunidense na América. Das quatro edições na Ásia, duas foram em países em desenvolvimento (Coreia e China). Na Oceania, as edições foram na Austrália e fica um vácuo no continente africano, que sediou apenas um megaevento de potencial equivalente as Olimpíadas, que foi a Copa do Mundo de Futebol Masculino de 2010 e terá sua primeira experiência em eventos olímpicos apenas em 2026, uma vez que o Senegal foi escolhido para ser sede dos Jogos Olímpicos da Juventude.

A FIFA detém o controle do futebol, contudo historicamente o disputou em diversos momentos com o COI. A primeira presença do futebol em Jogos Olímpicos foi em 1900, desde então há falta de consenso entre as entidades sobre a participação do esporte como modalidade olímpica. A FIFA entende, que o futebol supervalorizaria as Oímpiadas e daria ao COI mais poder e influência sob o futebol, desde então a FIFA, quando permite o futebol nos Jogos Olímpicos, o restringe e limita.

Desde 1996, as seleções devem ser compostas de atletas até 23 anos, podendo levar apenas três atletas acima dessa idade e por ser um evento que não faz parte da estrutura considerada profissional da entidade, os clubes não são liberados a liberar os atletas. A justificativa é que o torneio pode ser uma oportunidade para novos atletas e equipes em desenvolvimento, mas supõe-se que é um meio de impedir que as grandes estrelas do futebol apareçam no torneio olímpico e que de alguma forma, possa ofuscar as Copas do Mundo (masculino e feminino).

O debate pelo futebol nos Jogos Olímpicos foi a primeira e ainda vem sendo a principal batalha da FIFA pelo monopólio do futebol. O COI enfrenta diversos embates pelo controle geral dos esportes, assim como tenta fazer com o futebol, mas a FIFA é uma instituição tão poderosa quanto o COI.

Figura 1 – Organograma relaciona a estrutura do futebol mundial com a do futebol brasileiro



Fonte: GIGLIO (2013, p. 89).

Ao longo do seculo XX, a FIFA disputou os direitos do uso de outros esportes, considerados modalidades do futebol, como o futsal - antes organizado pela FIFUSA (Federação Internacional de Futebol de Salão) - e o futebol de areia. Este primeiro que, faz pressão através de atletas e de orgãos governametais, como ocorrido durante o Pan-Americano do Rio (2007), que incluiu a modalidade em seu programa, como proposta de inclui-lo no modelo olímpico da Rio 2016. No entanto, os conflitos de interesses da FIFA e do COI se sobresaem e ainda não há consenso.

O COI sempre será uma ameaça à forma que a FIFA organiza o futebol, buscando mais controle para fazer parte da estrutura do futebol profissional, e quem sabe, impor a estrutura que desejar. Contudo a ConIFA vem buscando a quebra do monopólio da FIFA partindo de dentro do futebol. A diferença do COI e da ConIFA é que o primeiro atua em um território comum da FIFA, o das nações consolidadas e representadas pelo modelo Estado-Nação, mas a ConIFA abrange uma anarquia de povos que buscam ser reconhecidas através da paradiplomacia, ao fazerem parte desta ONGI.

Antes da criação da FIFA, a IFAB (International Football Association Board) era a responsável por organizar o futebol, após a criação da mesma, a IFAB ficou encarregada de discutir e organizar as regras do jogo, a parte operacional ficou com a FIFA. Assim, ambos se encaixam no topo da hierarquia do futebol, com a FIFA distribuindo seu poder em uma rede hierárquica, entre seis (co)federações continentais, todas as suas 211 federações nacionais, diversos clubes e atletas (Figura 1) (FIFA, 2021). Toda e qualquer atividade relacionada ao futebol que não se encaixe ou obedeça esta rede hierárquica não é aceita e legitimada pela entidade como oficial, conforme afirma Pizzarro (2015):

> A FIFA organiza e administra o futebol ao redor do mundo, possuindo monopólio na governança futebolística, exercendo este poder influenciando suas confederações filiadas, regulando e controlando as mudanças, fazendo uso da geopolítica. A entidade controladora do futebol possui filiações ao redor do mundo, com sedes em todos os continentes [...] Em razão dessa hierarquia, a FIFA tem o poder hegemônico em relação ao futebol profissional, não existindo futebol profissional fora do seu sistema. Abaixo da FIFA estão as confederações continentais, tendo como filiadas confederações nacionais. Ainda nessa hierarquia aparecem as federações de futebol dos estados e vinculadas a elas, os clubes e, por fim, os(as) atletas (PIZZARRO, 2015, p. 55-57).

À medida que o futebol popularizava, o poder da FIFA alcançava territórios ainda distante da Liga das Nações/Nações Unidas (Tabela 1), como Gibraltar, que possui uma seleção nacional, mas não possui um assento na ONU. O mesmo processo foi recorrente com o COI durante toda sua história. O número de federações é chamativo por ser superior ao da ONU, uma constante durante toda sua história, demonstrando que a FIFA possui um *status quo* similar ao das Nações Unidas, uma vez que possuem orçamentos similares, poder de reconhecer nações, poder de punir infrações aos direitos humanos e suporte a causas humanitárias.

Observa-se, no Quadro 1, que após o processo de descolonização da África e Ásia, e o fim da União Soviética, os novos países foram incorporados na entidade. Após a eleição do brasileiro a presidência da FIFA, João Havelange, a instituição expandiu o número de membros em 52%, enquanto a ONU cresceu em 46%. (FAVERO, 2006), demonstrando o poder de persuasão que a organização possui com Estados recém criados.

Tabela 1 - Quantidade de membros na Liga das Nações/ONU e na FIFA

Ano	*Número de Federações Filiadas à FIFA*	*Número de países membros da Liga das Nações ou da ONU*
1904	7	0
1914	24	0
1920	20	42
1923	31	43
1930	41	41
1938	51	38
1950	73	60
1954	85	76
1959	95	99
1984	150	159
1991	165	166
1994	190	185
2010	208	192
2020	211	193

Fonte: BONIFACE (2010, p. 45 - Atualizada).

No Quadro 1, temos esta ampliação de 52%, descrita pela quantidade de associações nacionais que as confederações (continentais) possuem e o seu crescimento após 1974, o ano da chegada de Havelange a presidência da organização.

Quadro 1 - Crescimento das confederações regionais da FIFA após o mandato de João Havelange

Confederações da FIFA	**Número de Associações**	**Associações que entraram a partir de 1974**	**Crescimento após 1974**
África	53	16	43%
América do Norte, Central e Caribe	35	13	59%
América do Sul	10	0	0%
Ásia	46	14	44%
Europa	52	20	62%
Oceania	11	8	266%

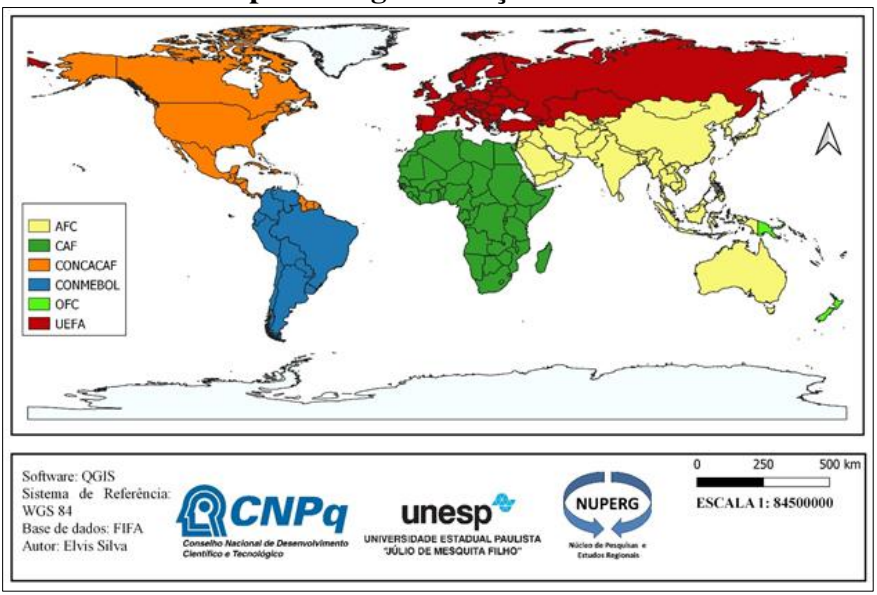
Fonte: FAVERO (2006, p. 17).

A regionalização da FIFA, apesar de similar aos contornos tradicionais dos continentes, é variável, por razões, que as fazem mais próximas da realidade geocultural e geopolítica (mapa 1). O futebol em Israel, em todas suas instâncias, é gerido pela Associação Israelense de Futebol (IFA), que até 1994 foi membro da Associação Asiática de Futebol (AFC), porém quanto enfrentava seus vizinhos asiáticos, principalmente do Oriente Médio, seus problemas geopolíticos eram trazidos ao campo, deste então a IFA é parte da Associação Europeia de Futebol (UEFA), uma proximidade com os europeus que não é apenas esportiva, mas geopolítica também. As variações desta regionalização também podem ser encontradas na América do Sul, uma vez que Suriname, Guiana e Guiana Francesa, são parte do bloco Norte, América Central e Caribe.

Os Estados novos e multiculturais tendem a usar o esporte na construção de uma identidade nacional, reafirmando o território, a bandeira e demais símbolos nacionais que são transmitidos quando um atleta os representa. Por sua vez, a FIFA aceita como seu corpo de membros apenas "estados independentes reconhecidos pela comunidade internacional" ou, em alguns casos, "regiões que ainda não conquistaram independência" que são autorizadas por seu país anfitrião para se candidatar à adesão (FIFA, 2021). Assim, a legitimidade da FIFA, com base em seu monopólio do futebol e poder, abre precedente para que nações não reconhecidas pela ONU, mas que são pela FIFA, busquem seu reconhecimento internacional a partir do futebol, como a China Taipei (Taiwan), Hong Kong, Macau, Palestina, Porto Rico.

Há nações que não possuem filiações com quaisquer organismos internacionais consolidados pelo Ocidente (ONU, COI, FIFA, etc.), então não possuem legitimidade destas, tornando seu povo sem uma nacionalidade reconhecida, como os curdos, o maior povo apátrida do mundo.

Mapa 1 - Regionalização da FIFA



Fonte: Elaboração própria.

O autor neorealista Waltz (2002), afirmou que os Estados-Nação consolidados não os únicos presentes no Sistema Internacional, porém são estes que são os responsáveis por moldar a atual estrutura de poder. Os demais atores são empresas, fluxos econômicos, dinâmicas sociais, entre outros instrumentos de poder inseridos em uma rede de interação.

Para Rosenau (1990), existem atores mistos dentre a comunidade internacional, a qual são divididos em países com vínculos soberanos (*sovereignty-bound)* e países sem vinculos soberanos (*sovereignty-free)*. Este primeiro, tem sua soberania reconhecida por grande parte ou toda a comunidade internacional e por isso possui uma agenda e compromissos globais, que o impede de concentrar seus recursos em poucos objetivos, o segundo termo,

é destinado aqueles que não possuem sua soberania reconhecida, ou possui a mesma limitada a uma pequena quantidade de nações reconhecidas, não possuindo uma agenda global extensa e assim, possuindo mais espaço para focar em diversos objetivos de forma simultanea.

Partindo desta linha de pensamento, Soldatos (1993) descreveu a paradiplomacia:

> [...] refere-se às atividades internacionais realizadas diretamente por atores subnacionais (unidades federadas, regiões, comunidades urbanas, cidades), que apoiam, complementam, corrigem, duplicam ou desafiam a diplomacia do Estado-Nação; o prefixo "para" indica o uso da diplomacia fora da estrutura tradicional do Estado-Nação (SOLDATOS, 1993, p. 46).

Baseada em Keohane e Nye (2001), a abordagem paradiplomática, tem sua base em dois pilares, que são intrínsecos, a estrutura, pautada no intercambio de instrumentos de poder, dada em uma relação de duas unidades políticas semelhantes ou mais e os processos, que estabelece o processo de todos os demais agentes integrados pela rede de interação, não limitando-se apenas aos Estados-Nação.

Os povos de muitos países sem vínculos soberanos, apesar de terem representações próprias, tem sua presença ignorada e internacionalmente, são politicamente representados por um chefe de Estado de um país com vínculo soberano. A origem da apatridia está, historicamente, relacionada às disputas fronteiriças entre Estados-Nação, à reestruturação do arranjo populacional pelos territórios, como afirma o Alto Comissariado de Nações Unidas para os refugiados (ACNUR) em relatório:

> [...] a apatridia, que foi reconhecida pela primeira vez como um problema mundial na primeira metade do século XX, pode ocorrer como resultado de disputas entre Estados sobre a identidade jurídica dos indivíduos, da sucessão de Estados, da marginalização prolongada de grupos específicos dentro da sociedade, ou ao privar grupos ou indivíduos da sua nacionalidade. A apatridia está normalmente associada a períodos de mudanças profundas nas relações internacionais (ACNUR, 2009, p. 6).

A ConIFA é uma sucessora da *N.F. Board,* que organizou o futebol alternativo de 2006 até 2013, é sediada em Luleå (Suécia), declara-se apolítica, possui 64 membros espalhados pelo mundo (33 na Europa, 12 na Ásia, 10 na África, 4 na Oceania, 4 na América do Norte e 3 na América do Sul), dos quais 14 estão presentes na Região do Cáucaso ou em regiões próximas, como a Criméia e o Leste da Ucrânia, é a mais bem sucedida tentativa de quebra do monopólio da FIFA no futebol, organiza sua própria Copa do Mundo de Futebol Masculino e reconhecendo povos fortalece os sentimentos nacionais de minorias étnicas e/ou linguísticas, grupo indígena, organização cultural ou território que os represente um povo, além de organizar a estrutura supra futebol alternativo.

O esporte tem a capacidade de construir uma imagem nacional dos estados, incluindo aquelas que ainda não foram reconhecidas por organismos internacionais, assim podemos observar o seu uso como um instrumento das relações de poder, sejam entre a comunidade internacional, para legitmidade de um Estado, ou entre o controle de um esporte, que é um elemento cultural e representativo para bilhões de pessoas, que possui um dos maiores cadeias produtivas do planeta.

A ONGI, por possui uma abordagem que passa pela paradiplomacia, provoca o questionamento da representatividade das Nações Unidas, uma vez que, não apenas, há tantas nações que não possuem representatividade, mas também é possível realizar uma copa do mundo entre elas, porém mas a entidade em sí não é paradiplomatica, uma vez que a mesma não é um ator subnacional, mas, sim uma ONGI.

A exclusão das minorias no mundo do futebol e do sistema Estado-Nação, provocou um movimento de resistência aos organizanismos políticos internacionais, baseados na paradiplomacia. A ConIFA, ao acolher estes estados proporciona um a estes povos a sua inserção, não apenas na rede do futebol, mas na rede de interação. Esta inserção, proporcionaria aos povos apátridas, um intercâmbio com os demais agentes (estrutura) de poder, ao criar uma rede supranacional própria, no qual um membro reconhece ao outro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a globalização dos esportes, as ONGI's ganham relevância e influência, pela quantidade de pessoas que determinado esporte abrange pelo mundo. O COI, por organizar a maior competição multiesportiva do globo, assim como a FIFA, com a Copa do Mundo além de ter o monopólio do futebol, são alguns exemplo de como entidades esportivas, utilizam e são utilizadas, através dos esportes, como instrumentos de poder, em busca de mais influência nas redes de interação.

A FIFA, que em diversos momentos diputou os direitos pelo uso exclusivo do futebol, desta vez tem uma concorrente que atua fora do modelo dos Estados-Nação vigente, a ConIFA, que

proporciona as minorias, a sua insersão nas redes de interação através da paradiplomacia.

Demonstra-se, que o futebol é um elemento social, como elemento cultural popular e de forma concomitante, representativo no âmbito da união nacional, ao criar seleções nacionais. A Região do Caúcaso demonstra esta relação pela quantidade de membros representados na ConIFA.

Assim, através do futebol, a ConIFA vai promovendo um processo de criação cultural, de novas identidades, moldando e representando povos, que buscam a consolidação de um território. Um processo que a FIFA fez, quando reconheceu ao Estados africanos e do Leste Europeu recém independentes na segunda parte do século XX. Este processo também a insere entre os agentes globais, ao reconhecer tantos membros que outros não o fazem, o que pode oferecer uma posição de representação do conjunto desses povos com um objetivo em comum.

REFERÊNCIAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Nacionalidade e Apatridia**: Manual para parlamentares. Genebra: ACNUR, 2009.

ATHAYDE, P. *et al.* "O esporte como direito à cidadania". **Pensar a Prática**, vol. 19, n. 2, 2016.

BARRINHA, A. NUNES, I. "O futebol e a globalização". **Relações Internacionais**, n. 2, junho, 2004.

BECKER, B. "A Geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável". *In*: CASTRO, I.; COSTA GOMES,

P.; CORREA, R. (orgs.). **Geografia**: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

BONIFACE, P. **Football et mondialisation**. Paris: Armand Colin, 2010. 4833-8.

BONIFACE, P. **Géopolitique du sport**. Paris: Armand Colin, 2014.

BULL, H. **The Anarchical Society**. New York: Columbia University Press, 1977.

CAMPOS, F.; ALFONSI, D. **Futebol**: objeto das Ciências Humanas. São Paulo: Editora Leya, 2014.

CANETTIERI, T. "A Importância do futebol como instrumento da geopolítica internacional". **Revista de Geopolítica**, vol. 1, n. 2, 2010.

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

COELHO, J. N. "Ondulando a bandeira: futebol e identidade nacional". **Relações Internacionais**, vol. 1, n. 2, 2004.

CONIFA - Confederação de Futebol de Associações Independentes. **Balanço financeiro 2020**. Luleå: ConIFA, 2021.

FIFA - Federação Internacional de Futebol. **Balanço financeiro anual 2018**. Genebra: FIFA, 2019.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

GIGLIO, S. S. **COI x FIFA**: a história política do futebol nos Jogos Olímpicos (Tese de Doutorado em Ciências). São Paulo: USP, 2013.

GIGLIO, S. S.; RUBIO, K. "A hegemonia europeia no Comitê Olímpico Internacional". **Revista Brasileira de Educação Física e Esporte**, vol. 31, n. 1, 2017.

KEOHANE, R.; NYE JR., J. **Power and interdependence**: world transition. Boston: Little Brown & Co., 2001.

LISOWSKI, T. R. "A Apatridia e o ´Direito a ter Direitos´: Um estudo sobre o Histórico e o Estatuto Jurídico dos Apátridas". **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, n. 3, 2012.

MASCARENHAS, G. "Geografia dos Esportes, Uma Introdução". **Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais**, n. 35, 1999.

MASCARENHAS DE JESUS, G. "Várzeas, Operários e Futebol: Uma outra Geografia". **GEOgraphia**, vol. 4, n. 8, 2009.

MOREAU, N.; ROY, M.; WILSON, A.; DUAULT, L. A. "Life is more important than football": Comparative analysis of Tweets and Facebook comments regarding the cancellation of the 2015 African Cup of Nations in Morocco". **International Review for the Sociology of Sport**, vol. 56, n. 2, 2020.

NYE JR., J. S. **Soft Power: the means to success in world politics**. New York: Public Affairs, 2004.

NYE JR., J. S. **In Mideast, the Goal Is "Smart Power"**. Boston: Boston Globe, 2006.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Balanço financeiro 2018**. Nova York: ONU, 2019.

PIZARRO, J. O. **FIFA e Governança Global**: atuação a partir da análise do soft power (1990-2015) (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Pelotas: UFPel, 2015.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, M. R. **O poder institucional da FIFA como ator não estatal na política internacional** (Dissertação de Mestrado em Economia). Coimbra: UC, 2015.

ROSNEAU, J. **Turbulence in world politics**. A theory of change and continuity. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

RUBIO, K. "Ética e compromisso social na psicologia do esporte". **Psicologia: Ciência e Profissão**, vol. 27, n. 2, 2007.

RUBIO, K. "Jogos Olímpicos da Era Moderna: uma proposta de periodização". **Revista brasileira de Educação Física e Esporte**, vol. 24, n. 1, 2010.

SILVA, E. S. P. **A Geopolítica dos esportes e o papel dos BRICS na organização de megaeventos** (Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Geografia). Presidente Prudente: UNESP, 2019.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. São Paulo: Editora USP, 2006.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SENHORAS, E. M. “O campo de poder das vacinas na pandemia da Covid-19". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 6, n. 18, 2021.

SOLDATOS, P. “Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world”. *In*: BROWN, D.; FRY, E. (eds.). **States and Provinces in the International Economy**. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1993.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.

WEBER, M. “A objetividade do conhecimento nas ciências sociais”. *In*: COHN, G. (org.). **Max Weber**. São Paulo: Ática, 1991.

CAPÍTULO 3

Os legados da Conferência de Bandung e o regionalismo na Ásia do Leste

OS LEGADOS DA CONFERÊNCIA DE BANDUNG E O REGIONALISMO NA ÁSIA DO LESTE

Tales Henrique Nascimento Simões

O presente trabalho tem como escopo analisar os legados da Conferência de Bandung para o desenvolvimento e a evolução contemporânea do regionalismo na Ásia do Leste. A histórica conferência, realizada em Bandung, na Indonésia, em abril de 1955, reuniu 29 líderes da Ásia e da África com o intuito de dar encaminhamento para questões como a cooperação econômica, a autodeterminação, a descolonização e a paz. Essas ideias contribuíram para a criação do Movimento Não Alinhado e do G-77, amplificando a voz e a inserção internacional dos países do chamado Sul Global. A Conferência de Bandung pode ser considerada ainda uma antessala para as iniciativas regionalistas em ambos os continentes. No Ásia do Leste, espaço geográfico que abordamos, o qual pode ser subdividido entre o Nordeste Asiático e o Sudeste Asiático, os ideais de Bandung ensejaram a criação da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático) em 1967, mas nenhuma instituição formal foi conformada no Nordeste Asiático e tampouco entre as duas sub-regiões. O processo de globalização que permeou as distintas regiões do mundo no período do pós-Guerra Fria deu azo para que novos projetos e iniciativas regionais florescessem, a exemplo do MERCOSUL e do NAFTA, e/ou ganhassem maior vigor, conforme corrobora o fortalecimento do regionalismo europeu, com a criação de uma entidade supranacional em 1992, a União Europeia. A Ásia do Leste, contudo, passou ao largo desse ímpeto regionalista, com exceção da ampliação do escopo da ASEAN – que passou a abranger variáveis econômico-comerciais de forma mais enfática.

O objetivo central dessa pesquisa, portanto, reside na recontextualização e na reflexão sobre o significado da Conferência de Bandung e suas implicações políticas para o regionalismo do Ásia do Leste no século XXI. Buscaremos compreender se os ideais, princípios e compromissos selados durante a conferência ainda incidem nas concepções sobre a cooperação regional desse espaço geográfico, questionando sua relevância nos discursos e práticas do novo regionalismo da era da globalização. Ao analisarmos essa relação, deveremos identificar as contradições, desafios e as potencialidades dos legados de Bandung para a governança regional da Ásia do Leste, averiguando quais são os obstáculos que vêm impedindo a região de conformar um espaço regional de cooperação, concertação e coordenação, de maneira que os Estados possam coexistir e cooperar de modo coeso e harmônico diante das adversidades da geopolítica global.

A partir da análise da região do Leste Asiático, pretendemos contribuir com a ampliação das perspectivas dos estudos da geografia política, com enfoque nas particularidades regionais. Uma perspectiva realista e crítica, consubstanciada pelo arcabouço teórico-conceitual da geopolítica e da geografia política, será adotada para a compreensão do desenvolvimento das iniciativas regionais nesse espaço geográfico. Para isso, faremos uso de uma revisão bibliográfica de cunho qualitativo que abranja igualmente autores da própria região. Entendemos que, ao darmos preeminência às interpretações dos próprios atores regionais, será possível identificar outros prismas para uma compreensão mais abrangente sobre o tema. Isso não significa desprezar ou considerar de somenos a ótica euro-americêntrica, mas implica conferir relevância para perspectivas distintas nas análises das conjunturas geopolíticas que se manifestam em outras regiões do mundo, contribuindo para a valorização dos saberes emanados de outros povos e regiões.

Desde a Conferência de Bandung em 1955, a qual engendrou novas relações de cooperação entre os países asiáticos e africanos durante as eras colonial e pós-colonial, muitos estudos foram publicados e muitos cenários foram projetados com o objetivo de compreender os significados da iniciativa e suas implicações para os cenários estatais e regionais e para o próprio sistema internacional. No entanto, com relação ao regionalismo na Ásia do Leste, poucos estudos foram produzidos para interrogar como os legados de Bandung permeiam e influenciam as relações interestatais na região na contemporaneidade. À guisa de justificativa, portanto, estamos interessados em compreender como os princípios e ideais dessa histórica conferência se adaptam, convergem ou divergem dos imperativos da globalização econômica.

Ao nos interrogarmos sobre a retórica emanada da Conferência de Bandung e sua continuidade no pensamento dos líderes asiáticos e africanos, será possível avaliar se o espírito e a ideologia associados à conferência podem ainda ser instrumentalizados para a construção de um movimento cooperação que incida sobre o estreitamento de relações entre os Estados da Ásia do Leste ou se esses ideais se perderam ao longo do caminho, sendo a conferência relegada a uma conjuntura específica, atrelada ao processo de descolonização e de solidariedade entre os povos. A possibilidade de reivindicar a retórica de autodeterminação, descentralização, nacionalismo, não alinhamento e independência e reinseri-la em um mundo em que as assimetrias de poder são cada vez mais acentuadas pela liberalização econômica e pela intensa competição entre os Estados são alguns dos empecilhos com os quais se defrontam esses Estados. Além disso, entendemos haver quatro principais motivos na contemporaneidade que embaraçam a conformação de iniciativas regionais politicamente mais institucionalizadas, isto é, não meramente enfocadas em questões comerciais:

a) a manutenção e a centralidade dos princípios da ASEAN no tabuleiro geopolítico regional;

b) a ascensão e assertividade da China no plano regional e global;

c) o reposicionamento geoestratégico dos Estados Unidos na região; e,

d) as históricas e renitentes rivalidades entre os países da Ásia do Leste.

Além desta introdução e das considerações finais, esse trabalho apresenta os resultados e discussões em duas partes: a primeira discute a Conferência de Bandung e o regionalismo na arquitetura regional da Ásia do Leste e a segunda analisa os entraves hodiernos para formar, avançar e consolidar os mecanismos regionais. À guisa de conclusão, pode-se assinalar que dentre os princípios emanados da Conferência de Bandung, prevaleceram aqueles atrelados à soberania e à não intervenção dos assuntos internos dos Estados em detrimento dos princípios de solidariedade, cooperação e interesse mútuo, atrasando e impedindo a emergência de instituições regionais mais adensadas na Ásia do Leste, com a prevalência das desconfianças interestatais.

A CONFERÊNCIA DE BANDUNG E A ARQUITETURA REGIONAL NA ÁSIA DO LESTE

Considerando que as transformações engendradas pelo processo de globalização acarretaram importantes reestruturações nas interações espaciais que incidem sobre a organização multiescalar do espaço, novas relações entre os poderes político,

econômico e estratégico com o território passaram a se manifestar, sobretudo no âmbito regional. Compreender as idiossincrasias, os percalços e a evolução das interações interestatais em uma ordem em que os interesses nacionais e os desafios geopolíticos penetram fortemente nas relações de conflito e cooperação nas regiões faz-se cada vez mais imperativo para o entendimento da política internacional. Do mesmo modo, faz-se necessário compreender como coexistem as diversas rivalidades geopolíticas em uma comunidade internacional cada vez mais interdependente, em que a porosidade das fronteiras e a fluidez de pessoas, bens, serviços e capitais encontram-se com os renitentes princípios da soberania nacional e da não intervenção nos assuntos internos dos outros Estados.

A realidade da política internacional contemporânea e a crescente proeminência das ordens regionais não podem ser devidamente analisadas sem a compreensão de elementos históricos que subsistem na ordem geopolítica global e que moldam, em maior ou menor grau, as relações interestatais e os mecanismos de coexistência e cooperação, bem como as hostilidades e tensões presentes no seio dessas mesmas relações. Nesse sentido, resgatar os legados da Conferência de Bandung mostra-se necessário para a compreensão dos (poucos) avanços e dos (diversos) entraves à conformação de um regionalismo que contribua para fortalecer a integração, o desenvolvimento e a prosperidade na Ásia do Leste.

A histórica conferência, realizada em abril de 1955 em Bandung, na Indonésia, reuniu 29 líderes da Ásia e da África para a discussão de questões como cooperação econômica, autodeterminação, descolonização e paz, capitaneada pelos líderes da China, Indonésia, Índia, Paquistão e Mianmar. Para Lumumba-Kasongo (2015), o principal objetivo da conferência seria apoiar as reivindicações relacionadas à multipolaridade, em que a ideologia e

a geopolítica teriam um papel essencial para a reconfiguração da política internacional que vigorava durante a Guerra Fria. Com efeito, o encontro dos líderes africanos e asiáticos propiciou a oportunidade para que vozes anteriormente silenciadas pudessem ser ouvidas de modo igualitário, sem imposições ou condições, entre Estados mais fortes e mais fracos do ponto de vista político e/ou econômico.

Os participantes da Conferência de Bandung, embora política, cultural e economicamente heterogêneos, forjaram compromissos comuns para seus problemas internos. Certamente os Estados africanos e asiáticos não tinham as mesmas aspirações, agendas e expectativas quando se engajaram uns com os outros, uma vez que a obtenção de sua independência política, projeção internacional e desenvolvimento socioeconômico era particular a cada país. Os discursos e entendimentos emanados na conferência permitiram que ela fosse reconhecida como um verdadeiro símbolo de unidade e (re)aproximação entre os Estados. A declaração universal delineada pelos líderes presentes expressava fortes manifestações em prol da descolonização e da manutenção das liberdades recém-adquiridas pelos processos de independência nacional, bem como da necessidade de avançar no desenvolvimento econômico de seus povos (AMPIAH, 1997).

É importante ressaltar que a Conferência de Bandung ocorreu em meio às tensões entre os Estados Unidos, a União Soviética e – em menor intensidade – a China. Ao mesmo tempo, brotavam naquele período histórico movimentos nacionalistas e de resistência popular aos imperialismos e relações de dependências que havia não apenas com as superpotências como também com os países europeus – que conformavam grande parte das antigas metrópoles. Portanto, a conferência emergiu como um alicerce da solidariedade e cooperação entre os países asiáticos e africanos, que lutavam contra a dominação política e econômica dos países do

Norte e buscavam superar as condições de subalternidade geopolítica e geoeconômica imposta ao Sul Global.

Não surpreende que as potências ocidentais, sobretudo os Estados Unidos, o Reino Unido e a França, tenham se mostrado reticentes à conferência, receando uma potencial perda do prestígio dos valores ocidentais e sua substituição pelos ideais comunistas. Amitav Acharya (2014) ressalta que os Estados Unidos receavam que a conferência fosse instrumentalizada pela China para aumentar o prestígio dos comunistas entre os países que ainda não haviam formalmente se comprometido com o bloco ocidental ou com o bloco comunista. Os temores de que a Conferência de Bandung enfraqueceria valores universais, contudo, eram completamente infundados, revelando, na realidade, apreensões afeitas às rivalidades e maniqueísmos geopolíticos do conflito bipolar da Guerra Fria.

Se Bandung forneceu oportunidades para a discussão de problemas estruturais e para arquitetar mecanismos e iniciativas de cooperação dos países da Ásia e da África contra as condições adversas por eles enfrentadas, a conferência frustrou as expectativas daqueles que buscavam a conformação e a institucionalização de iniciativas regionais na Ásia do Leste como meio de superação das estruturas econômicas e geopolíticas perniciosas que se abatiam sobre parte considerável dos países da região. Com a notável exceção da ASEAN (Associação das Nações do Sudeste Asiático), criada em 1967, nenhum projeto regional institucionalizado foi formado na Ásia do Leste. Resta claro que o regionalismo não logrou se enraizar na Ásia do Leste e que as manifestações regionalistas existentes carecem do grau de institucionalidade encontrado em outras iniciativas regionais, embora os ideais delineados e enaltecidos pela Conferência de Bandung encorajassem a criação de mecanismos de cooperação

entre os Estados em suas dimensões regionais e mesmo interregionalmente entre asiáticos e africanos.

O regionalismo asiático pode ser compreendido pelo seu desenvolvimento em duas etapas. A primeira delas, que remete à década de 1950, no bojo do processo de descolonização e independência política de muitos Estados da região, refere-se à promoção de um regionalismo mais centrado em questões de segurança mediante a defesa coletiva e o princípio de não intervenção, em sintonia com a rejeição da dominação ocidental, imbuída em sentimentos nacionalistas. A formação da ASEAN é bastante ilustrativa para a compreensão dessa primeira etapa. Criada em 1967, no contexto de crescente rivalidade entre as duas superpotências e da Guerra do Vietnã, a ASEAN constituiu o primeiro organismo regional asiático disposto a lidar com uma miríade de questões envolvendo interesses e objetivos comuns (ACHARYA, 2013).

Diante das apreensões sobre um potencial espraiamento do comunismo pela região, acentuada pela Guerra do Vietnã (1954-1975), a preocupação com a segurança interna, a soberania territorial e a legitimidade política foi um dos principais marcos a balizar a postura e as decisões dos países do Sudeste Asiático concernente aos arranjos regionais, de modo que a adoção de princípios como a flexibilidade, a obtenção de consensos e a fraca institucionalização tornar-se-iam a tônica dos mecanismos de cooperação na região (SIMÕES, 2020). Ressalte-se que o Tratado de Amizade e Cooperação da ASEAN, de 1976, retoma e reforça alguns dos princípios emanados da Declaração sobre a promoção da paz e da cooperação da Conferência de Bandung, sobretudo o respeito pela soberania e integridade territorial, a não interferência nos assuntos internos dos outros países, a solução pacífica de controvérsias e a renúncia à ameaça e ao uso da força.

O fim da ocupação vietnamita no Camboja, que durou de 1979 a 1989, revigorou a imagem da ASEAN para a condução dos problemas regionais, com enaltecimento do princípio da não intervenção como promotor da estabilidade regional e, por conseguinte, das relações interestatais. A retirada das tropas do Vietnã, ademais, simbolizou o ocaso da Guerra Fria para o Sudeste Asiático (ACHARYA, 2013), concomitantemente à queda do muro de Berlim e à posterior débâcle da União Soviética, dando azo para a segunda etapa do regionalismo asiático, situada na década de 1990.

Embora Andrew Hurrell (1995) considere que as tendências políticas do regionalismo tenham emergido a partir da segunda metade do século XX, com as experiências europeias na ponta de lança desse processo, foi a superação da realidade congelada pelos anos de Guerra Fria que permitiu às regiões alcançarem um nível maior de autonomia, fortemente centrados na seara econômica, conquanto as questões securitárias não tenham sido relegadas a segundo plano. Nessa conjuntura, o avanço avassalador da globalização econômica e das políticas neoliberais, que exigiam a adoção de medidas de abertura comercial e liberalização das economias, norteou com vigor as instituições regionais, desde as mais recentes até as mais remotas. A interdependência econômica na Ásia nos anos 1980 e 1990, galvanizada pelas redes de produção do Japão e depois pela rápida integração da economia chinesa nesse sistema, contribuiu igualmente para uma demanda de instituições regionais. Os diversos acordos bilaterais de livre-comércio na Ásia do Leste com Estados do seu entorno geográfico e, principalmente, com parceiros extrarregionais, e a criação da Área de Livre-Comércio da ASEAN, em 1992, ilustram as novas configurações do cenário regional, que também têm como destaque o processo de

abertura e expansão dos membros da ASEAN, que de cinco membros passaram a dez[3].

No entanto, os esforços envidados pelos países da região para manterem relativamente estáveis e funcionais os princípios do respeito à soberania nacional, a não intervenção e o interesse nacional impediram a constituição de mecanismos de integração regional mais complexos e profundos, imperando um multilateralismo menos formal e institucionalizado em comparação com outras iniciativas regionais pelo mundo. As instituições regionais criadas na Ásia do Leste desde o fim da Guerra Fria apresentavam um relevante ponto em comum, o ASEAN-centrismo, isto é, todas foram criadas como um desdobramento ou ramificação da ASEAN. Por conseguinte, essas instituições abraçaram os princípios da chamada "*ASEAN Way*", que consiste na adoção da flexibilidade institucional, na criação de consensos e em um processo decisório bastante informal, que limitavam o adensamento e uma institucionalização mais rigorosa e coesa dos mecanismos de cooperação na região. Consonante Acharya (2016), a natureza de interações não coercivas e não legalistas entre os Estados, baseada na informalidade e no consenso, teria sido claramente emanada da Conferência de Bandung.

Certamente, a ordem mundial no pós-Guerra Fria reflete diferentes formas e padrões de regionalismos, envolvendo interesses semelhantes e percepções de ameaças comuns entre os Estados involucrados em instituições regionais, sendo possível referir-se a regionalismos distintos e não monolíticos (KIM, 2004). Uma perspectiva liberal das Relações Internacionais considera que as instituições regionais são importantes não apenas porque

[3] Os cinco membros originais quando da formação da ASEAN, em 1967, eram Indonésia, Tailândia, Singapura, Malásia e Filipinas. A partir de meados dos anos 1990, a organização aprovou a adesão de Vietnã, Laos, Mianmar e Camboja, além do Brunei, que havia aderido em 1984, após sua independência do Reino Unido.

constituem arranjos multilaterais que encorajam o desenvolvimento comercial, financeiro e econômico dos Estados membros, mas porque podem contribuir para a estabilidade, ancorando expectativas e proporcionando um ambiente de paz e prosperidade. Segundo Robert Keohane (2011), a importância das instituições internacionais reside na capacidade de afetar o comportamento dos Estados ainda que os objetivos por eles almejados não sejam sempre alcançados. Embora os Estados não sejam constantemente limitados pelas instituições regionais, eles não ignoram as consequências de suas ações ou o poder dos demais Estados. No caso das instituições de segurança, seu mérito está concatenado à existência de importantes interesses nacionais em jogo, de modo que, para aumentar sua segurança ou neutralizar ameaças de outros Estados, os países podem aumentar suas próprias capacidades por meio de mecanismos de cooperação interestatal (LAKE, 2001). No que diz respeito às instituições econômicas, os Estados igualmente reconhecem que as pressões advindas da globalização são mitigadas mediante a cooperação entre os Estados (HURRELL, 1995).

A formação e a evolução das instituições regionais na Ásia do Leste refletem as diferentes posições e perspectivas dos países da região. Na esfera econômica, a emergência de sua primeira instituição, a APEC (Cooperação econômica da Ásia-Pacífico), ainda em 1989, evidenciava que a construção de mecanismos institucionais compostos exclusivamente por Estados da região seria uma tarefa árdua. A inclusão de países como Estados Unidos, Canadá, Rússia, Austrália e de outras economias que margeiam o Oceano Pacífico, mostraria os limites para a criação de uma organização voltada para solucionar os problemas da região. A APEC não avançaria para além de encontros anuais com o objetivo de derrubar barreiras comerciais transfronteiriças.

Na área da segurança, a situação não se mostrou muito diferente. O Fórum Regional da ASEAN (ARF), criado em 1994, reuniu todos os países que mantinham algum grau de engajamento com o Sudeste Asiático em torno da promoção de diálogo e consultas em questões político-securitárias. Se, por um lado, é possível enaltecer o fórum como importante arena de discussões sobre a paz e a cooperação entre as grandes potências regionais e globais, como Estados Unidos, União Europeia, China, Rússia, Japão, Índia, por outro lado – e a exemplo da APEC –, ela não pode ser propriamente considerada uma instituição regional, por limitar-se a proporcionar encontros e reuniões entre seus membros. Seus recursos humanos e financeiros mostram-se insuficientes para a manutenção de uma secretaria, com claro prejuízo à institucionalidade e à coesão interestatal.

Em 1997, a eclosão da crise financeira asiática evidenciou o insuficiente nível de coordenação e cooperação entre os Estados da Ásia do Leste para fazer frente às dificuldades econômico-financeiras que atingiram fortemente a região depois da adoção entusiasmada da agenda neoliberal. A ASEAN e a APEC se mostraram claramente impotentes para coordenar ações entre os Estados. Os países da região expressaram certo ressentimento para com os países ocidentais por não terem lhes prestado socorro financeiro quando mais precisavam, sobretudo após o Fundo Monetário Internacional (FMI) ter recomendado medidas de austeridade draconianas à Coreia do Sul e à Tailândia (STUDWELL, 2013).

Em contraposição a esse cenário adverso, Kim (2004) percebe a crise financeira asiática como um catalisador da cooperação econômica entre a ASEAN e as potências do Nordeste Asiático (China, Japão e Coreia do Sul) em torno da ASEAN+3. Com efeito, esse engajamento permitiu a recuperação dos valores de solidariedade e cooperação entre os países da região emanados

da Conferência de Bandung, de modo a prevenir e proteger os Estados de outra crise dessa magnitude. Mais focado inicialmente em questões de ordem financeira, o arranjo foi paulatinamente se expandindo em direção a novos níveis de cooperação, inclusive política, social e cultural, chegando a discutir questões como a proliferação nuclear na Coreia do Norte e o terrorismo. Entretanto, a ASEAN+3 consiste ainda em um mecanismo informal, sem secretariado independente, e que basicamente promove diálogos em prol da cooperação.

De qualquer modo, a ASEAN +3 foi um passo importante para a criação, em 2005, da Cúpula da Ásia do Leste (EAS), pensada como um instrumento determinante para, enfim, propiciar a emergência de uma comunidade regional. Ocorre que, como explica Yeo (2018), os embates no seio da Ásia Leste concernentes à adesão de membros extrarregionais constituiu a tônica das instituições criadas no pós-Guerra Fria, em que se disputava entre um agrupamentos circunscrito aos países geograficamente localizados na região – interpretado como um desejo de reduzir a influência dos Estados Unidos e do Ocidente – e um modelo mais abrangente, que neutralizasse a capacidade de poder e de influência de uma China em ascensão. Este último modelo sagrar-se-ia preponderante na Cúpula da Ásia do Leste, com a participação de Estados Unidos, Rússia, Austrália, Nova Zelândia e Índia. Além disso, as diferenças sobre a estruturação da cúpula envolveriam o receio da ASEAN de perder sua centralidade na condução das instituições regionais, de modo que os princípios por ela defendidos, consubstanciados na "*ASEAN Way*" foram igualmente adotados. Ao fim e ao cabo, a EAS tornou-se mais um fórum de diálogo sobre questões de interesse comum nas esferas política, econômica e estratégica, voltada para promover a paz, a segurança e prosperidade econômica na região. Embora tenha se tornado o principal palco para questões de segurança e defesa, transcendendo o Fórum Regional da ASEAN, a EAS não evoluiu para além disso.

Mais recentemente, dois arranjos econômico-comerciais foram acordados na região, com possibilidade de alterar a correlação de forças geopolítica na Ásia em função da não participação dos Estados Unidos. O Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífico (CPTPP), inicialmente proposto pelos líderes estadunidenses para responder à ascensão da China, encontrou-se em uma encruzilhada pela retirada dos EUA no início do governo Donald Trump (2017-2020), embora tenha sido levado adiante pelos onze membros restantes, liderados pelo Japão, para o estabelecimento da liberalização comercial. A Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP), criada em novembro de 2020, envolve, do mesmo modo, um sistema de comércio aberto, de abertura gradual das economias e retirada de barreiras tarifárias e não tarifárias entre seus membros. Todavia, esse arranjo, envolvendo a ASEAN+3, Austrália e Nova Zelândia, revela um trunfo diplomático e geoeconômico da China para aumentar sua esfera de influência na região e um potencial para colher ganhos estratégicos de longo-prazo na ausência da interferência dos Estados Unidos. Para seu competidor estratégico global, a ausência nos dois arranjos comerciais sinaliza a necessidade de prementes ajustes em sua inserção na região, diante da perda relativa de sua influência econômica, da proeminência da China em acordos multilaterais regionais e da crescente maturidade da ASEAN (PETRI; PLUMMER, 2020).

OS OBSTÁCULOS AO REGIONALISMO DA ÁSIA DO LESTE

A arquitetura institucional vigente na Ásia do Leste reflete o empreendimento de políticas de poder geopolítico relativamente ultrapassadas, cujos cálculos e projeções ocorrem ainda atrelados a

uma mentalidade semelhante à correlação de poder dos anos de Guerra Fria. O estabelecimento de organizações regionais efetivas é um dos principais desafios da ordem geopolítica e geoeconômica da Ásia do Leste, embora as relações econômico-comerciais entre os Estados da região apresentem um grau elevado de interação e cooperação.

Se, de acordo com Lake e Morgan (2010), as regiões converteram-se nos elementos mais relevantes para a política internacional, uma vez que os conflitos tenderam a circunscrevem-se no plano regional com o fim da Guerra Fria, as assimetrias de poder, contingentes às relações interestatais, são potencializadas pelas interações e arranjos políticos e econômicos, decorrentes do processo de globalização e da interdependência entre os Estados. Ao argumentar que "uma verdadeira geografia só poder ser uma geografia do poder ou dos poderes", Claude Raffestin (1993, p. 17) indica que o poder pode incidir na organização e estruturação do espaço e da sociedade, de maneira que seu exercício pelas grandes potências engendra transformações – por vezes paradigmáticas – sobre as redes e as políticas territoriais em uma determinada região, com efeitos tangíveis sobre os atores e as dimensões geopolíticas.

Uma das características mais significativas da Ásia do Leste refere-se à presença de instituições dotadas de modesta efetividade e pulverizado poder geopolítico, sobretudo em comparação com suas contrapartes na Europa e nas Américas. As experiências de organizações regionais, como a ASEAN, APEC, Fórum Regional da ASEAN (ARF), ASEAN+3 e a Cúpula da Ásia do Leste (EAS), corroboram a percepção de que a efetividade institucional enfrenta sobressaltos expressivos entre os países da região. O histórico geopolítico da Ásia do Leste tem sido marcado pela emergência de Estados caracterizados por uma ampla diversidade em termos de formas de regimes, orientações ideológicas e espaços institucionais, em razão, sobretudo, de sua heterogeneidade étnica, religiosa e

cultural, dos distintos padrões de desenvolvimento econômico, das diferentes experiências coloniais e das consequências irregulares dos conflitos do período da Guerra Fria.

Nesse cenário, as questões relativas à seara da geopolítica mostram-se importantes obstáculos para a emergência e/ou a consolidação do estreitamento político e securitário, sobretudo quanto comparadas aos mecanismos de cooperação econômico-comercial, em especial diante da ascensão da influência da China como potência. Diante disso, assinalamos os quatro principais motivos de ordem geopolítica na contemporaneidade que atuam como verdadeiros entraves à conformação de iniciativas regionais mais densas e institucionalizadas na Ásia do Leste:

a) a manutenção e a centralidade dos princípios da ASEAN no tabuleiro geopolítico regional;

b) a ascensão da China no plano regional e global;

c) o reposicionamento geoestratégico dos Estados Unidos na região; e,

d) as históricas e renitentes rivalidades entre os países da Ásia do Leste.

A manutenção e a centralidade dos princípios da ASEAN no tabuleiro geopolítico regional consistem no primeiro obstáculo ao regionalismo na Ásia do Leste. As instituições criadas sob os auspícios da ASEAN abraçaram os princípios e parâmetros que norteiam a organização, assentados na informalidade, na flexibilidade e no fraco adensamento institucional. Nesse diapasão, não lograram transcender sua função como fórum de consulta e diálogo, limitando o desenvolvimento de mecanismos de cooperação política, socioeconômica, cultural e securitária. Ao permitirem a prevalência do respeito à soberania e à não

interferência nos assuntos internos dos Estados sobre outros princípios emanados de Bandung, como a solidariedade, a equidade entre os Estados e a cooperação, os países da região restringiram a capacidade de atuação e alcance dos arranjos criados para fortalecer as relações interestatais. A relutância em aceitar a relativização das soberanias nacionais, considerada um constrangimento inaceitável à sua autonomia, está associada à aquiescência dos Estados da região à centralidade da ASEAN, porquanto a organização, formada por países pequenos e médios, é considerada um árbitro mais neutro do regionalismo na Ásia do Leste, justamente por preconizar a adesão às normas de soberania que não ameaçam os imperativos domésticos dos Estados membros (YEO, 2018).

O segundo obstáculo refere-se à crescente assertividade geopolítica da China, sobretudo em seu entorno regional. O rápido crescimento da econômica chinesa consiste na força motriz da atual transição de poder do Atlântico Norte para a Ásia do Leste, tornando o mundo cada vez mais asiocêntrico. As economias da região, certamente, vêm usufruindo da pujança econômico-comercial da China, sobretudo as economias dos países menores, que vêm a reboque do crescimento chinês. Três décadas após o início das reformas econômicas na China terem logrado considerável êxito com o crescimento e o desenvolvimento chinês levaram Giovanni Arrighi (2008, p. 528) a vaticinar a emergência de "uma nova Bandung", centrada na China e na Índia, cujo fortalecimento econômico poderia corrigir os desequilíbrios de poder entre o Norte e o Sul global e sobrepujar as políticas neoliberais do Consenso de Washington. A maior interdependência criada na esteira da econômica chinesa deveria implicar um estreitamento das relações interestatais que incluiria o plano multilateral.

Os principais interesses do governo chinês residem na manutenção da integridade do território chinês e na promoção de um rápido crescimento e modernização do país. Sua inserção internacional, que busca expandir sua influência geopolítica na região, lastreia-se nesses interesses (IKENBERRY, 2016). Nesse sentido, a instrumentalização de seu poder econômico em pretensões geopolíticas de longo prazo permite o exercício de maior influência e controle em seu entorno geográfico estratégico. Iniciativas recentes, como a Nova Rota da Seda – um megaprojeto de infraestrutura e investimentos em países da Ásia, África e Europa –, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, sediado em Xangai, e a adesão à Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP) são expressões da projeção regional e global da China, que vêm atraindo muitos Estados para sua órbita de influência, com repercussões paradigmáticas na correlação de poder global. Sua crescente competição estratégica com os Estados Unidos está enredada nessa reconfiguração geopolítica.

No entanto, apesar do estreitamento das relações econômicas da China com os demais países da Ásia do Leste, houve reações distintas à sua assertividade, sobretudo em relação ao fortalecimento e modernização de seu poder militar, particularmente o poder naval. Apesar dos esforços para assegurar que se trata de uma ascensão pacífica, as mudanças no comportamento da China, consubstanciadas na maior assertividade de sua projeção internacional, sobretudo após a chegada de Xi Jinping ao poder em 2013, despertam inquietações nos países da região. Nesse contexto, são muito emblemáticas as ações mais resolutas e pronunciamentos chineses com relação às reivindicações marítimas no Mar do Sul da China – que envolve disputas marítimas entre China, Taiwan, Vietnã, Filipinas, Malásia e Brunei –, no Mar do Leste da China, em disputa com o Japão pela posse das ilhas Senkaku/Diaoyu. Ademais, a questão de Taiwan,

arquipélago considerado pela China como uma província rebelde e, portanto, alvo de reintegração ao território chinês, e a potencial dependência econômica engendrada pelos investimentos e financiamentos chineses são motivos adicionais para as apreensões e desconfiança com a potência regional. Diante desse quadro, um engajamento político, econômico e/ou securitário mostra-se comprometido, com prejuízos à institucionalidade da Ásia do Leste.

O terceiro obstáculo, o reposicionamento estratégico dos Estados Unidos na região, está, em grande medida, atrelada à ascensão chinesa. Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA vêm exercendo um papel determinante na ordem geopolítica da Ásia do Leste. Essa ordem esteve basicamente atrelada às suas disposições econômicas e militares na região, onde foi capaz de atuar como *hegemon*, sobretudo ao lastrear sua estratégia a um sistema de alianças militares com países como Japão, Coreia do Sul, Tailândia e Filipinas. Em contraposição ao que ocorrera na Europa do pós-guerra, quando os EUA estimularam a integração regional para fazer frente à expansão e influência da União Soviética, a conjuntura geopolítica na Ásia do Leste levaria os líderes estadunidenses a adotarem a estratégia de pulverizar a região de acordo com as linhas divisórias da Guerra Fria, com vistas a manter a dependência estratégica da região sob seus auspícios (BEESON; LEE-BROWN, 2017). Nesses termos, uma institucionalização regional seria claramente inconcebível ao longo da Guerra Fria.

O fim da Guerra Fria não trouxe grandes alterações ao papel hegemônico dos EUA na região e à promoção de seus interesses. A promoção do internacionalismo liberal, por meio de um sistema de alianças bilaterais, vem sendo praticada desde o período do pós-Segunda Guerra Mundial (WALT, 2018). Como *hegemon*, os EUA consideram-se defensores da ordem em vigor e da estabilidade

regional, procurando manter sua liderança e sua presença na Ásia do Leste (HE, 2018). A ascensão da China como desafiante à preservação dessa ordem liderada pelos EUA gerou a necessidade de um reposicionamento estratégico na região. Com efeito, a competição estratégica entre as grandes potências globais, notadamente entre a China e os Estados Unidos, é um dos marcos da geopolítica contemporânea. No conturbado cenário da política internacional do século XXI, essa competição abrangente e complexa entre os dois países compreende uma variedade de domínios – comércio, segurança, ideologia, valores, tecnologia, diplomacia, entre outros – que se expande pelas regiões do mundo, ainda que em distintas intensidades em suas interações, e em instituições multilaterais da governança global (SHAMBAUGH, 2020).

Na Ásia do Leste, o reposicionamento estratégico dos EUA é interpretado como um movimento em direção à contenção da influência regional chinesa. A utilização de elementos de poder material, ou seja, sua força militar e econômica, e de seu poder ideacional, mediante o exercício de seu *soft power*, busca a perpetuação de uma ordem em que os Estados gravitam em torno dos valores e interesses estadunidenses. Na perspectiva chinesa, identifica-se uma política estratégica cujo objetivo é limitar a ascensão da China por meio do fortalecimento de alianças militares e do estreitamento de relações políticas e econômicas com os países em seu entorno geográfico. Movimentos recentes, como a reativação do QUAD (Diálogo de Segurança Quadrilateral), um grupo informal para tratar de questões securitárias no Indo-Pacífico – com Japão, Índia e Austrália – e a assinatura do AUKUS, pacto militar entre EUA, Reino Unido e Austrália, que prevê a construção de submarino de propulsão nuclear pelos australianos, reforçam a percepção de contenção do avanço da China na região.

Nesse cenário de competição estratégica pela influência de países médios e pequenos, John Ikenberry (2015) percebe a delineação de uma configuração geopolítica na Ásia do Leste marcada pela materialização de duas hierarquias. A primeira seria a hierarquia de segurança, liderada pelos EUA, enquanto a segunda seria a hierarquia econômica, dominada pela China. De fato, para muitos Estados da região, sobretudo aqueles geopoliticamente mais frágeis no Sudeste Asiático, o engajamento estratégico dos EUA é aceito e ansiado como forma de reequilibrar o poder regional diante das apreensões oriundas da ascensão e da assertividade da China em seu entorno geográfico (SHAMBAUGH, 2020). Essa dicotomia geoestratégica e a competição sino-estadunidense, portanto, mostram-se claramente perniciosas para os esforços em prol do regionalismo e da maior institucionalização dos mecanismos de cooperação existentes na Ásia do Leste.

Por fim, o quarto e último obstáculo consiste na existência das históricas rivalidades, ressentimentos e hostilidades entre os países da região. Aos conflitos militares de grande porte entre os países da Ásia do Leste desde o final do século XIX, como a guerra sino-japonesa de 1895, a guerra civil na China e o neocolonialismo do Japão imperial durante a Segunda Guerra Mundial, somaram-se novas conflagrações bélicas com a emergência da Guerra Fria. Kim (2004) ressalta que nenhuma outra região se compara à Ásia do Leste em termos de fatalidades nesse período, tendo se tornado o mais proeminente palco de mortes desde 1945, pois abrigou não apenas conflitos de larga escala, como as guerras da Coreia (1950-1953) e do Vietnã (1954-1975), mas também confrontos internos, como o genocídio do Khmer Vermelho no Camboja e a perseguição sangrenta aos comunistas no governo do General Suharto na Indonésia, que fizeram milhões de vítimas.

Mesmo na configuração geopolítica do pós-Guerra Fria, a conjuntura securitária continuou complexa e temerária. As

hostilidades interestatais perduraram e a elas somaram-se desafios oriundos das "novas ameaças" na segurança internacional, como o narcotráfico e o terrorismo, que envolveriam atores não estatais. Para Evelyn Goh (2013), quatro conflitos podem ser vistos como os mais críticos na região: as disputas marítimas no Mar do Sul da China e no Mar do Leste da China e os conflitos em torno da península coreana e dos estreitos de Taiwan. Este último, segundo a autora, tem sido considerado como o detentor do maior potencial de desencadear uma guerra entre grandes potências desde 1950.

Tensões intermitentes entre Coreia do Sul e Japão, duas potências econômicas no Nordeste Asiático, estão enraizadas em uma rivalidade história que envolve conquista colonial e conflitos armados, a qual continua a balizar sentimentos nacionalistas em ambos os países. A cooperação estratégica bilateral encontra-se constantemente ameaçada por desavenças em torno das ilhas Dokdo/Takeshima, atualmente ocupadas pelos sul-coreanos (CHOONG, 2020). Pairam igualmente nas tensões entre os Estados as dificuldades para solucionar questões de justiça histórica, como a compensação a vítimas da guerra, em particular as chamadas "mulheres de conforto", coreanas escravizadas sexualmente pelos japoneses. As desavenças com relação a essas reparações legadas pela colonização da Coreia entre 1910 e 1945 enredam os dois países, desde 2018, em um conflito diplomático e comercial, com efeitos deletérios sobre sua cooperação estratégica. Além disso, a Coreia do Sul enfrenta atritos com a China em torno das provocações militares norte-coreanas. As respostas chinesas são consideradas insuficientes pelos vizinhos ao sul. Apesar da sólida cooperação bilateral, a decisão da Coreia do Sul de implantar um sistema de defesa antimíssil THAAD com os EUA causou fricções entre os países. Do mesmo modo, a possibilidade de rearmamento do Japão, para supostamente responder aos desafios da ascensão chinesa e da nuclearização norte-coreana, despertou apreensões e desconfianças por toda a região, temerária do reavivamento do

militarismo japonês e do imperialismo predatório que levou à dominação territorial no âmbito da Esfera de Co-prosperidade da Grande Ásia Oriental.

As tensões regionais são frequentemente agravadas por disputas territoriais entre os Estados, cujas raízes estão na arbitrariedade na delineação de fronteiras legada pelos colonizadores. O conflito mais latente envolve a reivindicação filipina pelo território de Sabah, pertencente atualmente à Malásia. Nas últimas décadas, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) julgou diversos atritos territoriais entre os Estados do Sudeste Asiático, mas a implantação de suas decisões nem sempre transcorre de forma harmoniosa.

O mosaico étnico que compõe os Estados da região impõe desafios por parte de grupos étnicos, nacionais e religiosos em busca de autonomia ou independência. Os movimentos separatistas constituem um dos principais obstáculos para a estabilidade regional. Os problemas em Xijiang e no Tibete para a China, o movimento Aceh e a Papua Oriental para a Indonésia, a Frente Moro de Libertação Nacional nas Filipinas, o grupo étnico dos Patani Malay na Tailândia e a miríade de movimentos étnicos autonomistas em Mianmar são alguns exemplos das adversidades para a coesão territorial e a articulação do espaço político desses países, considerados imperiosos pelos pais fundadores da Geopolítica Clássica (COSTA, 2013). A cooperação entre os Estados para dar encaminhamento a essas questões, no entanto, passa ao largo dos desafios enfrentados. As desconfianças estratégicas e os sentimentos nacionalistas pronunciados imperam e entravam as possibilidades de promover uma institucionalização política, econômica, cultural e securitária na Ásia do Leste.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, e à guisa de conclusão, pode-se assinalar que dentre os princípios emanados da Conferência de Bandung, prevaleceram aqueles atrelados à soberania e à não intervenção dos assuntos internos dos Estados em detrimento dos princípios de solidariedade, cooperação e interesse mútuo, atrasando e impedindo a emergência de instituições regionais mais adensadas na Ásia do Leste, com a prevalência das desconfianças interestatais. Embora a conferência reconhecesse a necessidade de desenvolvimento econômico e expressasse o desejo de promover a cooperação econômica, social e cultural ao mesmo tempo em que eram preservadas as autonomias dos Estados, a dificuldade de desenvolver instituições regionais consistiu em um dos seus principais fracassos.

A história dos Estados da Ásia do Leste revela uma estrutura geopolítica, econômica e estratégica complexa, envolvendo distintas perspectivas culturais e visões regionais muitas vezes incompatíveis. As persistentes disputas territoriais, o intrínseco sentimento nacionalista, os legados sangrentos e dolorosos dos conflitos intrarregionais, os movimentos separatistas que desafiam a integridade territorial e os problemas socioeconômicos enfrentado pelos países da região conformam uma arcabouço geopolítico adverso para a estabilidade regional e, por conseguinte, para a conformação de uma estrutura institucional que possa contribuir para a mitigação ou a superação desses desafios. A crescente competição estratégica entre a China e os Estados Unidos encontra na Ásia do Leste o exemplo mais ilustrativo dos efeitos perniciosos para o estreitamento das relações entre os Estados da região.

Na ordem global hodierna, em que se redesenha um mundo cada vez mais asiocêntrico, ainda parece bastante incerta a possibilidade de superar as atribulações geopolíticas e as hostilidades interestatais de forma coerente, com vistas a ressignificar e avançar as propostas em prol do regionalismo e de uma institucionalização mais formal e adensada. No entanto, as adversidades enfrentadas pelo regionalismo da Ásia do Leste não implicam necessariamente a impossibilidade de construir mecanismos de cooperação mais amplos, complexos e eficientes, que possam conduzir, futuramente, a uma comunidade de Estados. O estabelecimento de uma arquitetura regional multilateral, embora árduo e complexo, poderia contribuir para a edificação de uma comunidade na Ásia do Leste. A institucionalização, conforme revelam as experiências regionais em outras partes do mundo, mostra-se eficaz para reforçar a confiança mútua entre os Estados, promover o diálogo e a cooperação mediante esforços conjuntos para dar soluções para os desafios comuns que se apresentam na ordem regional e global.

REFERÊNCIAS

ACHARYA, A. “Bandung 60 years on: revolt and resilience in international society”. **Australian Journal of International Affairs**, vol. 70, n. 4, 2016.

ACHARYA, A. “Who Are the Norm Makers-The Asian-African Conference in Bandung and the Evolution of Norms”. **Global Governance**, vol. 20, n. 3, 2014.

ACHARYA, A. **The making of Southeast Asia**: International relations of a region. New York: Cornell University Press, 2013.

AMPIAH, K. **The dynamics of Japan's relations with Africa**: South, Tanzania, and Nigeria. London: Routledge, 1997.

ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim**: Origens e fundamentos do século XXI. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

BEESON, M; LEE-BROWN, T. "The future of Asian regionalism: Not what it used to be?". **Asia e the Pacific Policy Studies**, vol. 4, n. 2, 2017.

CHOONG, W. "The Breakdown in Japan–South Korea Relations". *In*: **Asia-Pacific Regional Security Assessment 2020**. London: Routledge, 2020.

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

GOH, E. **The struggle for order**: Hegemony, hierarchy, and transition in post-cold war East Asia. Oxford: Oxford University Press, 2013.

HE, K. "Role conceptions, order transition and institutional balancing in the Asia-Pacific: a new theoretical framework". **Australian Journal of International Affairs**, vol. 72, n. 2, 2018.

HURRELL, A. "O ressurgimento do regionalismo na política mundial". **Contexto internacional**, vol. 17, n. 1, 1995.

IKENBERRY, J. G. "Between the eagle and the dragon: America, China, and middle state strategies in East Asia". **Political Science Quarterly**, vol. 131, n. 1, 2016.

KEOHANE, R. "Neoliberal institutionalism". *In*: HUGHES, C. W.; LAI, Y. M (eds.). **Security Studies**: A reader. London: Routledge,

2011.

KIM, S. “Regionalization and regionalism in East Asia”. **Journal of East Asian Studies**, vol. 4, n. 1, 2004.

LAKE, D. “Beyond anarchy: The importance of security institutions”. **International Security**, vol. 26, n. 1, 2001.

LAKE, D.; MORGAN, P. **Regional orders**: Building security in a new world. State College: Penn State University Press, 2010.

LUMUMBA-KASONGO, T. “Rethinking the Bandung conference in an Era of unipolar liberal globalization and movements toward a ‘multipolar politics”. **Bandung: Journal of the Global South**, vol. 2, n. 1, 2015.

PETRI, P.; PLUMMER, M. “RCEP: a new trade agreement that will shape global economics and politics”. **Brookings** [16/11/2020]. Disponível em: <https://www.brookings.edu>. Acesso em 25/09/2021.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

SHAMBAUGH, D. **Where Great Powers Meet**: America and China in Southeast Asia. Oxford: Oxford University Press, 2020.

SIMÕES, T. H. N. “Soberania, poder e território: O caso do Sudeste Asiático”. **Revista da ANPEGE**, vol. 16, n. 30, 2020.

STUDWELL, J. **How Asia works**: Success and failure in the world's most dynamic region. New York: Grove Press, 2013.

WALT, S.M. **The Hell of Good Intentions**: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

YEO, A. I. "Overlapping regionalism in East Asia: determinants and potential effects". **International Relations of the Asia-Pacific**, vol. 18, n. 2, 2018.

CAPÍTULO 4

Análise das transformações institucionais do Mercosul no período 2003 - 2016

ANÁLISE DAS TRANSFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS DO MERCOSUL NO PERÍODO 2003 - 2016

Rafael Bernardo Silveira

Carlos José Espíndola

Este artigo traz um breve resgate histórico das inovações institucionais implantadas no Mercado Comum do Sul (Mercosul) ao longo do período entre 2003 e 2016. Tal período coincide com a eleição de governos de esquerda e centro esquerda por todo o bloco, iniciado na eleição de Lula da Silva (2002) no Brasil e que é encerrado entre dezembro de 2015, com a posse de Maurício Macri na Argentina, e maio de 2016, com o golpe que destituiria a presidenta brasileira Dilma Rousseff.

Dentro do período pesquisado o Mercosul passou por ampla transformação, tendo sido estabelecidas diversas nossas estruturas: o Tribunal Permanente de Revisão, o Fundo de Convergência Econômico do Mercosul (FOCEM), o Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), o Parlamento do Mercosul, o Instituto Social do Mercosul (ISM), o Programa de Integração Produtiva no Mercosul e o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH). Para além das inovações institucionais, o bloco se expandiu para todos os demais países da América do Sul, seja na condição de Estado membro ou associado.

O Mercosul é um projeto de integração regional conformado inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual posteriormente se incorporaram a Venezuela e a Bolívia, cuja finalização do processo de adesão enquanto Estado parte depende ainda da aprovação do Senado brasileiro.

Historicamente, tais nações possuem formações socioespaciais heterogêneas: população absoluta e composição étnica; posição espacial e acesso ou não aos oceanos Atlântico e Pacífico; relevo e riquezas minerais; assimetrias econômicas quantitativas e qualitativas; influência política regional e mundial, dentre outras. Apesar de tais diferenças, esse conjunto de nações buscou desde meados dos anos 1980 promover uma integração econômica, que a partir das mudanças de governos da região no início dos anos 2000, avançaria para um projeto de integração social e geopolítico mais amplo, buscando extrapolar o mero elemento econômico-comercial.

A institucionalização do Mercosul decorreu como aprofundamento do processo de integração entre Argentina e Brasil iniciado no ano de 1984 e que seria formalizado enquanto bloco por meio do Tratado para a Constituição de um Mercado Comum, ou apenas Tratado de Assunção, firmado em 1991.

A virada do século XX para XXI trouxe consigo a chegada ao poder dos presidentes Lula da Silva (Brasil) e Nestor Kirchner (Argentina), ambos empossados no ano 2003, o que promoveria uma viragem na linha política do bloco. Como uma das consequências, o processo de aprofundamento das relações do Mercosul e a busca por relações do sul-sul geopolítico levou a expansão e intensificação da integração do Mercosul, com a adesão de todos os demais países da América do Sul à condição de Estado associado e a formalização da Venezuela (2012)[4] e Bolívia (2015)[5] à condição de Estados partes.

As mudanças estruturais aplicadas no bloco a partir do ano de 2003 até o ano de 2016 alterariam sobremaneira tantos as

[4] A República Bolivariana da Venezuela encontra-se, desde o ano de 2016, suspensa do bloco.

[5] O Estado Plurinacional da Bolívia encontra-se na fase final de adesão enquanto Estado parte.

relações internas dos seus membros, como destes enquanto unidade de integração para com o restante do mundo.

Sobre este período histórico pode-se localizar diversos escritos relacionados ao processo de transformação que decorreu no Mercosul.

Mamigonian (2006) apontou a incerteza da durabilidade das políticas implantadas pelos governos progressistas, tanto interna como externamente, uma vez que as forças de direita certamente iriam buscar reocupar tal espaço, aliadas ao poderio imperialista externo.

Luz (2008) realiza pesquisa detalhando os aspectos jurídicos e legais do estabelecimento do Mercosul e as alterações promovidas no decurso de sua história.

Mariano (2011; 2015) possui ampla produção sobre o processo de integração do Mercosul, destacando as inovações institucionais que decorram no bloco no período pós 2003. Ventura (2003) realizou trabalho comparativo entre as estruturas burocráticas e adjacentes da União Europeia e do Mercosul, apontando as simetrias e assimetrias entre ambos.

Gardini (2010; 2011) realiza primorosos trabalhos abordando não apenas o período mais recente do Mercosul, mas sim todo o seu processo de formação.

Coitinho (2018) investiga as posições assumidas pelo Brasil frente alinhamento político com os Estados Unidos da América e a opção de relações intra latino-americanas ao longo daquele período da história, trazendo considerações importantes para entender o contexto geopolítico do Mercosul.

Fiori (2011) faz apurada análise da posição que o Mercosul atinge no período pós 2003 e as consequências geopolíticas de tal, regional e globalmente.

Espíndola (2019) descreve o processo de desenvolvimento econômico e transformação social na região ao longo dos governos progressistas no século XXI.

Para além destes autores, os repositórios dos diversos órgãos do Mercosul possuem amplo banco de dados sobre o processo de inovação institucional decorrido no bloco ao longo do tempo.

Tendo como partida estes e outros autores das diversas áreas das ciências humanas e sociais, tem-se a base de pesquisa que possibilitou o desenvolvimento deste trabalho.

Dessa forma, o objetivo principal deste trabalho é identificar e descrever as transformações institucionais do Mercosul recorte temporal supramencionado.

O desenvolvimento deste trabalho decorreu através de trabalho teórico, utilizando-se dos procedimentos de investigação de pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, possibilitando dessa forma uma revisão da literatura existente de qualidade e de forma abrangente, dentro das limitações impostas a um trabalho teórico. Assim, quanto aos procedimentos adotados, o trabalho se caracteriza como uma pesquisa bibliográfica e documental. Almeida (2011) diferencia as duas quanto ao tipo de tratamento analítico recebido. A pesquisa bibliográfica é elaborada desde material já publicado, tais como livros, artigos, periódicos, internet e outros. Já a pesquisa documental está baseada em material que ainda não recebeu tratamento analítico.

Realizada a recolha das informações, o material foi tratado seguindo a sequência: contextualização das variadas fontes – análise do material captado – síntese– considerações do autor.

Para além desta introdução, o trabalho é composto de outras três seções. A primeira seção, denominada “A formação do

Mercosul" é realizado uma breve síntese do processo de formação e institucionalização do bloco ao longo dos anos 1980 e 1990.

Na seção seguinte é análise e detalhado o "novo" Mercosul que se conforma a partir do ano de 2003 com a ascensão dos governos de caráter progressista pela região, apontando as transformações institucionais promovidas no bloco.

Por último são realizadas as considerações finais do trabalho.

A FORMAÇÃO DO MERCOSUL

Estudiosos do Mercosul tem por vezes apontado diferentes fases no desenvolvimento e implantação do projeto integracionista. Corrêa (2015), Briceño Ruiz (2013) e Almeida (2011) advogam que o bloco pode ser dividido em quatro distintos momentos, a partir de sua formalização via Tratado de Assunção:

a) 1991-1994: período de estruturação jurídico-burocrática, que na sequência Tratado de Assunção promoveriam o desenvolvimento e de transição até assinatura do Protocolo de Ouro Preto;

b) 1995-1998: reforço e continuidade das metas estabelecidas no primeiro período, com a integração sendo implantada sob a égide neoliberal;

c) 1999-2003: período de crise no bloco, com perturbações de ordem econômica e alternância política em Argentina e Brasil;

d) Pós 2003: um "novo" Mercosul.

Gardini (2011), por seu turno, tem uma visão mais ampla do processo, entendendo que a integração se inicia a partir dos primeiros acordos bilaterais entre Argentina e Brasil, distinguindo também em quatro momentos:

a) 1984-1990: os anos da gênese
b) 1990-1999: os anos neoliberais
c) 1999-2003: os anos de crise
d) Pós 2003: os anos de renovação

Silveira (2021) assume a proposta de Gardini (2011) como mais apurada, pois efetivamente resgata os primórdios da formação do bloco, uma vez que o período de 1984-1990 foi prolífico em estabelecer as bases jurídicas e materiais sob as quais se conformaria o Mercosul a partir de 1991 e cujas alterações relevantes se dariam em especial a partir de 2003. Destarte a diferença dos autores nas divisões anteriores, há convergência no entendimento que a partir de 2003 e se estabelece uma nova realidade, independente da denominação que lhe é dada.

Contudo, ainda segundo Silveira (2021), o período iniciado em 2003 se esgota entre os anos de 2015 e 2016, tendo a partir de dezembro 2015 – com a posse de Maurício Macri na Argentina, e, em especial a partir do golpe que levou ao poder Michel Temer no Brasil (maio 2016), se iniciado um novo momento histórico no bloco, cujos marcos são a suspensão (de forma ilegítima) da Venezuela, a restauração de políticas econômicas ultraliberais e o abandono das inovações institucionais da década anterior.

O arcabouço institucional prévio do Mercosul tem sua base no Protocolo de Ouro Preto (1994), que estabeleceu sua base organizacional e conferiu ao bloco personalidade jurídica de direito

internacional. O Protocolo consagrou, também, a regra do consenso no processo decisório, listou as fontes jurídicas do Mercosul e instituiu o princípio da vigência simultânea das normas adotadas pelos três órgãos decisórios do Bloco: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Bloco; e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum (MERCOSUL, 2021).

Para além dos três órgãos mencionados no parágrafo anterior, o Protocolo de Ouro Preto estabeleceu ainda Comissão Parlamentar Conjunta, o Foro Consultivo Econômico-Social (FCES), e, a Secretaria Administrativa do Mercosul (SAM), perfazendo assim três estruturas de caráter decisório (CMC, GMC e CCM) e três estruturas de caráter de consultivo e/ou de suporte (CPC, FCES e SAM) (SILVEIRA, 2021). Sob esta base que se processariam a partir de 2003 um grande conjunto de inovações institucionais.

O NOVO MERCOSUL

O "novo" Mercosul pós 2003 nasce como resultado de uma série de processos eleitorais da chamada "onda vermelha" ou "maré rosa" que levaria a eleição de governos de centro-esquerda ou esquerda não apenas nos países do Mercosul, mas por toda a América do Sul ao longo da primeira década e meia do século XXI, conforme detalhado na Tabela 1.

Tabela 1 – Governo progressistas eleitos na América do Sul desde 1999

Ano da eleição	País	Governante eleito	Período que governou
1999 / 2001 / 2006 /2012	Venezuela	Hugo Chavéz	1999 – 2013
2002 / 2006	Brasil	Lula da Silva	2003 – 2010
2003	Argentina	Nestor Kirchner	2003 – 2007
2004 / 2014	Uruguai	Tabaré Vasquez	2005 – 2010 / 2015 - 2020
2005 /2009 / 2014 / 2019	Bolívia	Evo Morales	2006 – 2019
2005 / 2013	Chile	Michelle Bachelet	2006 – 2011 / 2014 – 2018
2006 / 2009 / 2012	Equador	Rafael Correa	2007 – 2017
2007 / 2011	Argentina	Cristina Kirchner	2007 – 2015
2008	Paraguai	Fernando Lugo	2008 – 2012
2009	Uruguai	Pepe Mujica	2011 – 2015
2010 / 2014	Brasil	Dilma Rousseff	2011 – 2016
2011	Peru	Ollanta Umala	2011 – 2016
2013 / 2018	Venezuela	Nicolás Maduro	2013
2017	Equador	Lenin Moreno[6]	2017 – 2021
2019	Argentina	Alberto Fernandez	2019
2020	Bolívia	Luis Arce	2020
2021	Peru	Pedro Castillo	2021

Fonte: SILVEIRA, 2021.

Da análise da Tabela 1, se corrobora a informação de que a partir de 2015/2016 há uma mudança na orientação política da

[6] Lenin Moreno foi incluso pois foi eleito sob a plataforma e com apoio direto do seu antecessor Rafael Correa, contudo, logo após a posse abandonou todo o programa de campanha e passou a aplicar a cartilha da direita neoliberal, além de se alinhar à perseguição jurídica contra seu antigo aliado.

maioria dos governos da região em direção à direita e extrema-direita (nos casos de Brasil e Colômbia). As eleições de Alberto Fernandez (2019), Luis Arce (2020) e Pedro Castillo (2021) podem significar o surgimento de uma nova "onda" progressista, contudo, é ainda muito cedo para tal afirmação, além de fugir do objetivo central deste trabalho que é o de analisar o período 2003 – 2016.

Fiori (2011) destaca que entre 1999 e 2008 quase todos os países da América do Sul elegeram novos governos de orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista, que mudaram o rumo político-ideológico do continente. Todos os novos governos mudaram, quase imediatamente, a política externa do período anterior e passaram a apoiar ativamente a integração autônoma da América do Sul, opondo-se ao intervencionismo estadunidense no continente.

Dentre os governos eleitos nesse período havia uma grande heterogeneidade programática e ideológica, desde experiências reformistas modestas, que governaram em aliança com setores conservadores da sociedade, como nos casos brasileiro e uruguaio, até experiências de caráter radical e transformador, como a Venezuela de Chavéz e Maduro. Um dos principais méritos de tais administrações, no que tange a integração regional, foi buscar a convergência nos pontos que os uniam, deixando as divergências em um segundo plano de tratamento (SILVEIRA, 2021).

> Aunque a estas administraciones les faltaba una fuerte ideología común y tenían diferencias sobre muchos aspectos, compartían una posición crítica sobre el neoliberalismo, y una inclinación hacia soluciones locales para problemas locales, la centralidad del Estado como promotor del desarrollo y una preferencia por la integración y la solidaridad regional, al menos a nivel del discurso. En un intento de combinar crecimiento económico con políticas

> sociales efectivas, estas nuevas administraciones reformularon sus políticas domésticas y exteriores, reconceptualizando también su enfoque sobre la integración regional (GARDINI, 2011, p. 74).

O Brasil, enquanto país com maior território, economia e população da região, passou, pois, e associar o seu destino e dos seus vizinhos como uma realidade interdependente e de respeito mútuo. Para além das mudanças do Mercosul, surgem iniciativas como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a União das Nações Sul-americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino- americanos e Caribenhos (CELAC). Com a expansão do Mercosul, a criação da Unasul e do Conselho Sul-americano de Defesa reduziu-se a importância do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da Junta Interamericana de Defesa, criados e sustentados com auspícios dos Estados Unidos (ARROYO, 2015; FIORI, 2014). O novo Mercosul era, pois, parte integrante de um processo maior de mudança de perfil da integração regional.

> O Mercosul tem diante de si o desafio de reinventar-se e atender às expectativas de todos os seus membros. Temos de desenhar mecanismos que equacionem em definitivo as assimetrias, inclusive com o aporte de novos recursos. Precisamos encarar de frente as questões relativas ao fortalecimento institucional e à implementação, em cada um de nossos países, das decisões e acordos que tomamos no bloco. Esta nova etapa do Mercosul que estamos iniciando exigirá que suas instituições estejam à altura de nossas ambições (...) Mais Mercosul significa, necessariamente, mais institucionalidade (BRASIL, 2006, p. 3).

Outro fator contributivo foi uma ação menos explícita e intensiva dos EUA na região durante a primeira década do século XXI (governo de Georg W. Bush), uma vez que pelo viés econômico tal governo não era grande entusiasta da liberalização globalizante (o que contribuiu para o enterro do projeto da ALCA), e, no viés geopolítico estava com suas atenções centradas para o continente asiático, como as invasões do Afeganistão e do Iraque (SILVEIRA, 2021).

Um dos grandes marcos do processo de alteração da integração regional foi a realização, no ano de 2004, da III Reunião dos presidentes sul-americanos, encontro que culminou com a elaboração de novos mecanismos para o continente. Foi neste mesmo ano que lançaram a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que constituiria em um ideal de integração não tão atrelado à economia, mas sim às questões políticas, culturais e sociais (MARIANO, 2012). A CASA em 2008 tornou-se União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), apoiada pelo governo brasileiro, que, em suas diretrizes externas afirmavam a necessidade de modificar os mecanismos institucionais existentes na região, fortalecendo-os e obtendo maior comprometimento dos países sul-americanos na efetivação da cooperação regional, sem deixar de lado a autonomia dos países no processo, sendo que os Estados seriam os atores centrais da dinâmica (NEVES, 2016).

O período temporal de 2003 a 2016 é marcado por uma série de inovações de ordem institucionais no Mercosul, que visavam possibilitar a aplicação das novas políticas de integração nascidas da mudança do perfil político-ideológico dos seus Estados membros. O discurso presidencial de Lula da Silva, não foi mera retórica política, uma série de alterações institucionais se processaram em tal período (SILVEIRA, 2021).

No ano de 2004 entra em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão, fruto do Protocolo de Olivos (2002).

Também em 2004, cujo conceito foi emanado da Cúpula de Assunção em 2003, foi estabelecido o Fundo de Convergência Econômico do Mercosul – FOCEM. Ainda em 2004 aprovou-se a criação do MAC - Mecanismo de Adaptação Competitiva, Integração da Produção e Expansão Equilibrada do Comércio, que serviria de salvaguarda entre Argentina e Brasil para se evitar o cenário de disputa alfandegária entre ambos que decorreu no auge da crise de 1999-2001, o MAC seria o embrião do Programa de Integração Produtiva no Mercosul, que se estabeleceria no ano de 2008.

O Tribunal Permanente de Revisão foi regulamentado ainda no ano de 2002, mas efetivado somente na conjuntura política pós 2003, se estabelecendo como uma autoridade permanente destinada a garantir a correta interpretação, aplicação e cumprimento dos instrumentos fundamentais no processo integração em decisões arbitrarias. O TPR passou a funcionar plenamente a partir de janeiro de 2004. Para além a arbitragem, o TPR tem ainda a função de emitir Opiniões Consultivas (MERCOSUL, 2021).

O FOCEM foi estabelecido com o objetivo de reduzir as assimetrias do bloco, em especial aquelas dos países menores em relação aos maiores. Trata-se de um fundo destinado a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade, promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas e apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração (FOCEM, 2021).

O ano de 2004 marcaria também a expansão do Mercosul, através da instituição da categoria de Estado “associado”. Até então vigorava um sistema de estabelecimento de parcerias tarifárias com outros países membros da ALADI, e, nestas condições Bolívia e Chile já haviam formalizado tal parceria ao bloco no ano de 1996. Contudo, através da Decisão18/04 se instituiu a categoria de Estado

"associado" aos países da ALADI que manifestassem tal intenção, tendo levado neste mesmo ano ao ingresso de Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru ao quadro de países integrantes desta categoria (MERCOSUL, 2021).

O Parlamento do Mercosul seria institucionalizado entre os anos de 2005 e 2006, por meio da transformação da antiga Comissão Parlamentar Conjunta (CPC) em Parlamento do Mercosul (Parlasul). Esta inovação institucional igualmente tem relação direta com o momento político vivenciado no bloco, buscando formas de legitimidade democrática e participação popular às suas instituições.

A instalação definitiva do Parlamento do Mercosul decorreu em dezembro de 2006, torando o bloco o terceiro, na época, a contar com esse órgão em seu esqueleto institucional. Sua sede foi estabelecida em Montevidéu, no Uruguai, local em que no dia 07 de maio de 2007 ocorreu a sessão de instalação do Parlamento com a posse dos primeiros 90 parlamentares, incluídos aí 18 representantes da Venezuela, que na época ainda não era membro pleno do bloco e tendo a nova instituição a tarefa de passar a eleger através de eleições diretas os seus membros, tarefa essa ainda pendente. Com instalação do Parlamento do Mercosul a Comissão Parlamentar Conjunta foi extinta, passando as suas atribuições e outras novas ao recém-criado Parlamento do Mercosul – Parlasul (PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2021; SILVEIRA, 2021).

Fruto da Decisão 04/06 do Conselho do Mercado Comum, foi implementada a "Estratégia Mercosul de Crescimento do Emprego", fundamentada em: (i) articular as políticas macro e microeconômicas com as políticas sociais e laborais e a educação, para gerar condições de criação de empresas e de emprego digno, e, (ii) respeitar e executar os princípios e os direitos do trabalho (MERCOSUL, 2021).

A fundação de órgãos fora do escopo econômico foi também uma tônica da primeira década do século XXI. Em 2007, foi estabelecido o Instituto Social do Mercosul - ISM, através da Decisão 03/07. A atual estrutura organizacional do Mercosul seria completada no ano de 2009, com a constituição do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos – IPPDH.

O ISM se constituiu como a instância técnica permanente de pesquisa no campo das políticas sociais e de implementação de linhas estratégicas deste campo, com o objetivo de contribuir para a consolidação da dimensão social como eixo central do processo de integração do Mercosul. Com a proposta de avançar no desenvolvimento da dimensão social, fortalecer o processo de integração, contribuir para a superação das assimetrias e promover o desenvolvimento humano abrangente, foi criada em 2008 a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do MERCOSUL (CCMASM), do qual o ISM participa como instância técnica, a englobas as discussões de temas transversais de políticas sociais, que podem envolver áreas como saúde, educação, trabalho, cultura, entre outros (ISM, 2021).

O IPPDH se origina do entendimento emanado no Protocolo sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul, de 2006, mas somente se materializaria três anos depois. Durante a III Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos e Chancelaria do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH) em 2006, nasce a proposta de estabelecer um organismo regional de direitos humanos que trabalhe com base na identidade e no desenvolvimento dos países do bloco. Essa ideia se concretiza em 2009, com a criação do Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do MERCOSUL - IPPDH, através da Decisão do Conselho de Mercado Comum 14/09 (IPPDH, 2021).

> Os direitos humanos são pensados como um guia para o desenvolvimento de políticas públicas e o fortalecimento das instituições democráticas. Isso significa que os Estados não só devem respeitar os direitos humanos, mas também promover ações efetivas para organizar seu exercício, o que requer a definição de políticas públicas governamentais com um enfoque claro nos direitos (MERCOSUL, 2021).

Ainda sobre o aspecto econômico, no ano de 2008, como uma extensão do Mecanismo de Adaptação Competitiva, Integração da Produção e Expansão Equilibrada do Comércio de 2006, o Conselho do Mercado Comum emitiu a Decisão 12/08, estabelecendo o Programa de Integração Produtiva do Mercosul a partir do ano seguinte.

> El objetivo general del Programa es contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de PYMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo, a fin de profundizar el proceso de integración del bloque, consolidando el incremento de la competitividad de los sectores productivos de los Estados Parte y otorgando herramientas adicionales que mejoren su inserción externa. Se considera que la integración productiva no es un fin en sí misma sino un instrumento que, utilizado complementariamente con otras medidas, puede mejorar la competitividad de las empresas del MERCOSUR, y catalizar mecanismos de diálogo que profundicen el esquema de integración (MERCOSUR, 2008, p. 5-6).

O Programa de Integração Produtiva do Mercosul se institucionalizou através da criação do GIP – Grupo de Integração Produtiva, subordinado ao Grupo do Mercado Comum, com as funções de coordenar e executar os programas vinculados a esta iniciativa. A justificação principal para a criação do PIPM / GIP se vinculava as tentativas de promover a desconstrução das assimetrias de desenvolvimento entre os Estados membros e evitar a concentração dos benefícios da integração nas maiores economias, em especial a brasileira (SILVEIRA, 2021).

Como evidenciado até aqui, o processo de reformulação do "novo" Mercosul se apresentou de forma gradativa e não intempestiva, tendo levado aproximadamente cinco anos para que o novo arcabouço institucional se consolidasse. Importante também pontuar que a inclusão de objetivos e atores sociais no projeto integracionista foi acompanhada por uma reforma do modelo de integração comercial do bloco para com países extrabloco e blocos existentes, revendo, parcialmente, o caráter essencialmente neoliberal praticado no período anterior (SILVEIRA, 2021). Contudo, a partir do início da segunda década século XXI, ainda em período de predominância dos governos de caráter progressistas que haviam procedidos as inovações, há uma paralisia na criação de novos mecanismos institucionais.

A revisão do modelo de integração pelos governos progressistas não levou necessariamente à adoção de uma estratégia abertamente anticomercial, anticapitalista ou anti-imperialista, como aconteceu, por exemplo, no caso da Alternativa Bolivariana para os Povos da América (ALBA), liderada pela Venezuela. O Mercosul preservou em muito a dimensão comercial estabelecida no Tratado de Assunção e na experiência bilateral de Argentina e Brasil antes dele. O que se alterou foi que o caráter comercial do bloco se expandiu para outras áreas, como a temática social e dos arranjos produtivos. De certa forma tal processo foi um resgate dos

ideais cepalinos de integração formulados por Raúl Prebisch nos anos 1960. No domínio das políticas sociais, as questões mais complexas concernem ao domínio dos Estados nacionais. Contudo, pode-se observar que a integração regional pode ser um mecanismo para coordenar algumas políticas sociais, assegurar direitos sociais fundamentais e até mesmo executar alguns programas setoriais e limitados no âmbito social, podendo ser entendido como um avanço qualitativo do bloco ao longo desse período (BRICEÑO RUIZ, 2013).

No campo macroeconômico, as políticas implantadas pelos diversos governo de esquerda apresentavam uma série de similaridades, mas também um conjunto de contradições. Para Gonçalves (2017) a América Latina, no início do século XXI, adotou diferentes modelos de desenvolvimento econômico, "alegorias antiliberais e pós-liberais convivem com enredos liberais e vice-versa. É, naturalmente, um erro analítico identificar antiliberalismo ou pós-liberalismo em países que mantém elevado grau de liberalização econômica, independentemente do ativismo das políticas públicas". Coexistiram, pois "modelos econômicos liberais com políticas sociais paliativas, inclusive, aquelas focalizadas na desigualdade e na pobreza" (GONÇALVES, 2017).

Tal análise pode ser facilmente aplicada ao Mercosul deste período, dadas as diferentes formas de gestão econômica interna em cada um dos seus Estados, em especial após a adesão plena da Venezuela ao bloco (2012), que praticava uma política econômica altamente divergente das dos demais membros. Também a experiência paraguaia é digna de registro, uma vez que dos países do bloco foi o que por menos tempo conviveu com um governo de orientação progressista (2009-2012). Todos os demais países experimentaram gestões progressistas por um período de no mínimo 12 anos (SILVEIRA, 2021).

Uma crítica necessária ao processo de reordenamento do Mercosul é que, destarte estes terem sido legalmente institucionalizados a luz do direito púbico internacional, grande parte destes avanços se deu mais na retórica do que na prática, uma vez que os governos deste período optaram pela manutenção do modelo intergovernamental, baseado em especial na diplomacia presidencial e na grande popularidade dos líderes da época.

Mesmo sem mudanças estruturais é inegável que do ponto de vista econômico região apresentou uma melhora dos índices anteriores que se traduziu na aceleração do crescimento associado a uma melhor distribuição de renda e uma redução da pobreza (ESPÍNDOLA, 2019). Igualmente o processo de integração pelos variados organismos existentes para além do Mercosul, se não foi revolucionário, teve um avanço significativo e até então inédito, que possibilitou superar a mera busca por acordos comerciais e tarifários dos períodos anteriores e realizar um mínimo planejamento de desenvolvimento econômico, social e diplomático conjunto de longo alcance.

Em paralelo aos fatores econômicos internos, a conjuntura externa foi igualmente favorável ao desenvolvimento econômico dos países da região. A participação das exportações da América Latina e Caribe no comércio mundial passaram de 2,61% em 2000 para 3,61% em 2007. As taxas anuais das exportações cresceram acima dos 5% (CEPAL, 2015). Ainda segundo a CEPAL (2012) a proporção de pobres na América Latina caiu de 43,9% em 2002 para 29,4% em 2011 e a de indigentes de 19,3% para 11,5% no mesmo período, evidenciando que o crescimento econômico veio acompanhado de medidas internas que visavam o estabelecimento de uma espécie de Estado de bem estar social. De acordo com Tsounta e Osueke (2014), enquanto, no conjunto de países desenvolvidos e em quase todas as outras regiões subdesenvolvidas, houve aumento da desigualdade de renda nos

anos 2000, em todos os países da América do Sul analisados, houve redução do índice de Gini (Guiana e Suriname não foram pesquisados).

Fator que igualmente não pode ser ignorado no boom econômico da região nos anos 2000 foi a definitiva ascensão da China enquanto potência mundial. Enquanto a participação da agricultura na pauta exportadora dos países da América Latina para a China foi de 31% entre 2009-2013, as exportações de produtos oriundos da extração foram de 56%, no mesmo período (CEPAL, 2015). Segundo a CEPAL (2012) a elevada demanda da China e de outras economias emergentes fizeram que, desde o início dos anos 2000, os preços dos produtos básicos exportados pela região, tivessem um acentuado aumento, particularmente no caso dos minérios e metais. As empresas estatais chinesas de produção de petróleo como a China Nacional Petróleo Corporation (CNPC), China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) e Sinochem, realizaram vultosos investimentos na Argentina, Venezuela, Colômbia, Equador e Peru. Na mineração, os investimentos chineses estão concentrados no Peru (ESPÍNDOLA, 2019). O principal interesse dos chineses na América do Sul se focava nos recursos naturais e minerais, mas sua participação nas licitações dos governos locais cresceu de forma agressiva avançando para o setor dos serviços públicos e infraestrutura (FIORI, 2011).

A partir da virada da primeira para a segunda década do século XXI, contudo, o cenário econômico[7] e geopolítico passa a se alterar, e, gradativamente a enfraquecer os esforços integracionistas

[7] O Brasil - principal economia da região, viveu, entre 2003-2019, dois períodos distintos. Enquanto entre 2003-2011, o crescimento do PIB foi em média de 3,9%, entre 2011-2019, o ritmo do PIB caminhou para uma queda, resultando em taxa média de crescimento de 0,5%. Em termos per capita, entre 2003-2010, o PIB cresceu duas vezes, passando de R$ 9,5 mil para R$ 19, 9 mil. Já, entre 2010-2017, cresceu uma vez e meia (ESPÍNDULA, 2019).

nas suas variadas frentes. Sob o aspecto econômico, o prolongamento da crise capitalista de 2008/2009, à qual a região havia superado relativa e rapidamente a contento, levou à diminuição das exportações da região a partir de 2011/2012, bem como à queda os preços das commodities no mercado mundial.

As alterações de ordem econômica logo teriam reflexos no cenário político interno da região. Depois do longo ciclo de vitórias da esquerda na década anterior, o direitista Sebastian Piñera seria eleito no Chile no 2010, interrompendo o clico de vitórias progressistas na região. Mesmo em países em que houve a continuidade dos partidos progressistas no poder, decorreram alterações em relação ao projeto mercosulista. A política externa do governo Dilma Rousseff (2011-2016), sucessora de Lula da Silva, manteve a América do Sul em evidência, mas sem o mesmo protagonismo presidencial de outrora, sendo a presidenta mais afeita e voltada para questões de cunho doméstico em detrimento da política externa. Os governos de Dilma Rousseff, que muito embora fossem de continuidade aos de Lula da Silva, passariam a priorizar outros fóruns de integração em nível mundial, como o BRICS, ou na busca de estreitamento das relações com a União Europeia e os EUA (SILVEIRA, 2021).

Um exemplo da estagnação institucional que se conforma no Mercosul no início dos anos 2010 foi a não realização das eleições diretas para os deputados do Parlamento do Mercosul conforme o cronograma original. O processo foi inúmeras vezes adiado, sendo que somente Argentina e Paraguai chegaram a realizar os pleitos.

De fato, a partir de 2012-2013 o Mercosul se coloca em um momento de inércia e estancamento do que já se havia avançado, apresentando um quadro de grande pressão internacional e regional para a diminuição das assimetrias do continente, que não estavam sendo cumpridas e dificultavam o processo integracionista buscado

pelos países, principalmente para a expansão comercial entre eles (RAMANZINI JR.; MARIANO, 2016).

Agregado aos fatores econômicos, começam a decorrer eventos de ordem política que mudariam a feição do bloco. Em junho de 2012, o congresso paraguaio, dominado pela oposição de direita ao presidente Fernando Lugo, cassa seu mandato em um processo suspostamente institucionalizado, que durou menos de 48 horas.

Tal evento teve consequência marcar uma grande alteração da institucionalidade do Mercosul deste período. No ano de 2006 a Venezuela formalizou o pedido para ser membro pleno do Mercosul, e passou a adotar as medidas burocráticas para tal. Entre 2006 e 2009 os congressos da Argentina, Brasil e Uruguai haviam aprovado internamente a adesão plena do país, que era bloqueado unicamente pelo senado paraguaio, dominado pela direita opositora ao presidente Fernando Lugo e declaradamente contrária ao presidente Hugo Chavéz. Após o golpe no país, o CMC reivindicou o Protocolo de Ushuaia, relativamente a quebra da ordem democrática no país, e suspendeu o Paraguai de todos os seus direitos e deveres enquanto membro pleno do bloco. Ata contínuo, o CMC declarou concluído processo de adesão da Venezuela, uma vez que já havia sido ratificado pelos então três membros do bloco (SILVEIRA, 2021). O Paraguai retornaria ao bloco em maio de 2013, após a realização de eleições presidenciais em abril do mesmo ano.

Ainda em 2012, registra-se o requerimento da Bolívia para adesão plena como Estado parte do Mercosul. O processo ainda está pendente devido a uma série de acontecimentos políticos, em especial o golpe no Brasil em 2016 com a mudança drástica na política externa do país, cujo senado ainda não ratificou o protocolo de adesão boliviano, e o próprio golpe policial-militar na Bolívia, que levou o país á uma ditadura durante quase um ano entre

novembro de 2019 e outubro de 2020. Com as eleições presidências da Bolívia em outubro de 2020, e, consolidado o retorno da ordem democrática no país, a formalização continua pendente no senado brasileiro.

O ano de 2015 marca a adesão da Guiana e do Suriname, os dois únicos países da América da Sul faltantes, à condição de Estado associado. Através da Decisão 21/15, o Mercosul passou a aceitar o pedido de adesão não apenas de países integrantes da ALADI, mas através da formalização de acordos específicos com amparo no artigo 25 do Tratado de Montevidéu 1980, situação em que ambas as nações se integraram ao bloco na condição de associados (MERCOSUL, 2021). Também no ano de 2015 há a mudança de governo na Argentina, com a posse do direitista Mauricio Macri na presidência, que a partir de maio de 2016 se aliaria ao presidente golpista do Brasil Michel Temer no processo de retorno do Mercosul a ordem neoliberal, em certa medida similar ao que se processou nos anos 1990.

Com a nova conjuntura política interna dos países do Mercosul, de retorno de governos de direita com ideário econômico neoliberal, rapidamente tais características se transmutariam para o projeto de integração.

Entre dezembro de 2016 e agosto de 2017 o bloco promoveu o processo para a exclusão ilegítima da Venezuela do Mercosul, com a diretiva participação do governo supostamente progressista do Uruguai.

A argumentação utilizada para a suspensão da Venezuela se baseou primeiramente na não ratificação de certos tratados, e, posteriormente na convocação de um Assembleia Constituinte no país em fevereiro de 2017. A decisão de suspensão da Venezuela não se deu por questões legais ou protocolares, e sim uma atitude política oriunda das divergências ideológicas dos governos de

Argentina e Brasil para com o país, para além da ação imperialista estadunidense no processo. Com a suspensão da Venezuela, considera-se que se encerra definitivamente o ciclo mercosulista iniciado no ano de 2003.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se que o processo de reformulação do "novo" Mercosul se apresentou de forma gradativa e não intempestiva, tendo levado aproximadamente seis anos para que o novo arcabouço institucional de consolidasse.

Dentro desse processo de implantação de inovações institucionais no bloco, é importante pontuar que decorreu a inclusão de objetivos e atores sociais no projeto integracionista, acompanhada por uma reforma do modelo de integração comercial intra e extrabloco, revendo, ainda que modesta e parcialmente, o caráter essencialmente neoliberal praticado no período anterior.

Percebeu-se que o período entre 2003 e 2009 foi prolífero nas inovações mercosulinas, com a entrada em funcionamento o Tribunal Permanente de Revisão, do Fundo de Convergência Econômico do Mercosul (FOCEM) e do Mecanismo de Adaptação Competitiva (MAC), todos no ano de 2004. O Parlamento do Mercosul foi criado entre os anos de 2005 e 2006; em 2007, foi estabelecido o Instituto Social do Mercosul (ISM); em 2008 o Programa de Integração Produtiva no Mercosul; e, por fim, em 2009 decorreu a constituição do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos – IPPDH.

A partir da segunda década do século XXI constatou-se que as crises econômicas e políticas internas nos Estados do Mercosul passaram a refletir no bloco. As alterações institucionais desse

período se restringem a entrada de novos Estados, tanto na condição de membro ou associado, e na estagnação dos avanços decorridos nos anos anteriores, embora ainda sem os retrocessos que se processariam a partir de 2016.

A partir da eleição de Maurício Macri na Argentina (outubro de 2015) e do golpe no Brasil (maio de 2016) evidenciou-se que o ciclo de transformações do Mercosul iniciado em 2003 havia se esgotado. Os novos governos logo passaram a atuar de forma a retomar a lógica neoliberal nas relações comerciais e a não priorizar os demais aspectos integracionistas. Além disso, atuaram para excluir ilegitimamente a voz dissonante do bloco (Venezuela) e impossibilitar a adesão plena da Bolívia, ainda presidida pelo governo de esquerda de Evo Morales.

Dentre as múltiplas causas para a facilidade com que os novos governos de Argentina e Brasil tiveram para reverter o modelo de integração então vigente, deve-se destacar que no período da onda progressista, os chefes de Estado do bloco optaram por manter o modelo intergovernamental na tomada de decisões. Tal modelo mantém o Mercosul refém da chamada diplomacia presidencial, ou seja, diretamente dependente das eventuais alterações políticas dos seus Estados membros, em especial do que decorre nas duas maiores economias e populações do bloco: Argentina e Brasil.

Embora não seja o escopo desta pesquisa, a eleição de Alberto Fernández na Argentina (2019) e o retorno da democracia na Bolívia com a eleição de Luis Arce (2020), dentre outros triunfos eleitorais na América do Sul e Latina nos últimos três anos, parecem apontar para uma nascente nova "onda" progressista na região. Em se confirmando tal fato, certamente cabem novos estudos de como essa realidade irá impactar não apenas no Mercosul, mas também em outros projetos integracionistas da região.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. D. S. **Elaboração de projeto, TCC, dissertação e tese**. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

ALMEIDA, P. R. "O desenvolvimento do Mercosul: progressos e limitações". **Revista Espaço da Sophia**, n.43, julho/setembro, 2011.

BRASIL. Presidente Luís Inácio Lula da Silva. "Discurso por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul - 2006". **Presidência da República** [21/07/2006]. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br>. Acesso em: 08/06/2021.

BRICEÑO RUIZ, J. "Entre o voluntarismo e o realismo: o processo de revisão de modelo econômico do Mercosul". **Revista Século XXI**, vol. 4, n. 2, 2013.

COITINHO, R. M. **Entre duas Américas**: geografia política da inserção do Brasil na América Latina (Tese de Doutorado em Geografia). Florianópolis: UFSC, 2018.

CORRÊA, I. F. **Um estudo sobre a evolução do MERCOSUL**: do regionalismo aberto ao regionalismo pós-hegemônico (Dissertação de Mestrado em Ciências). São Paulo: USP, 2015.

FIORI, J. L. "Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana". **Revista da CEPAL**, n. 42, janeiro, 2011.

GARDINI, G. L. **The origins of Mercosur**: democracy and regionalization in South America. New York: Macmillan, 2010.

GARDINI, G. L. “Sur-realimsmo o surrealism? 20 años del Mercosur”. *In*: RUIZ, J. B. (coord.). **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Teseo, 2011.

LULA DA SILVA, L. I. “Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do encerramento da XXX Cúpula dos Chefes de Estado do Mercosul - 2006”. **MERCOSUL**. Disponível em <http://www.mercosul.gov.br>. Acesso em 08/06/2021.

LUZ, T. F. “A integração latino-americana e o Mercosul sob o olhar da história e do direito internacional”. **Biblos**, vol. 22, n. 2, 2008.

MAMIGONIAN, A. “Qual o futuro da América Latina?” *In*: LEMOS, A. I. G. *et al*. (orgs.). **Questões territoriais na América Latina**. Buenos Aires: Clacso, 2006.

MARIANO, K. P. “A eleição parlamentar no Mercosul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 54, n. 2, 2011.

MARIANO, K. P. “Parlasul: o difícil equilíbrio entre discurso e prática”. *In*: MARIANO, K. P. (org.). **Regionalismo na América do Sul**: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

VENTURA, D. F. L. **Metodologia**: As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia. Lisboa: Manole, 2003.

CAPÍTULO 5

A Produção Desigual do Espaço Sul-Americano e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)

A PRODUÇÃO DESIGUAL DO ESPAÇO SUL-AMERICANO E A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)

Samir Eid Pessanha

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) surge em 2000, quando o ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso lança, em encontro com os demais representantes de 12 países da América do Sul, a "Carta de Brasília", em que apresenta a iniciativa como proposta de agenda de projetos que garantam a integração regional a partir do investimento em infraestrutura. A IIRSA possui seus projetos organizados por intermédio dos chamados "Eixos de Integração e Desenvolvimento" (EID): o EID Amazonas, Andino, Capricórnio, do Sul, Escudo das Guianas, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Mercosul-Chile e o Peru-Bolívia-Brasil.

Posteriormente capitaneada pela então União das Nações do Sul (UNASUL) ao ser incorporada ao seu Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2011, com apoio de instituições financeiras, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB) em parceria com o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), a IIRSA se desenvolveu como uma iniciativa de integração regional multisetorial, que por meio de obras de infraestrutura, com foco nas áreas de transporte, energia e telecomunicações, apostaria na estruturação de corredores de exportação bioceânicos, que garantiriam a interconectividade entre os estados e o comércio intraregional e externo, partindo da premissa de que uma vez

completas, o portfólio de obras da iniciativa iria aprofundar a integração regional sul-americana.

Entretanto, após 21 anos de lançamento, a IIRSA não alcançou a expectativa e os resultados esperados. Partindo de uma agenda pautada no regionalismo aberto, a IIRSA perpassou pelos subsequentes governos sul-americanos durante o ciclo progressista (2000 – 2015) como iniciativa que colaboraria com a construção de um espaço latino-americano que almejava no horizonte a integração regional. No entanto, isto não foi uma realidade, tendo os projetos da iniciativa se pautado em interconexões do território sul-americano (GUDYNAS, 2008), afim do funcionamento da agenda de exploração das *commodities*. A IIRSA não altera a inserção dependente sul-americana, com seus projetos fortalecendo os processos de espoliação dos territórios e na produção desigual do espaço sul-americano, contribuindo para uma ideia de integração regional truncada, que não culmina no surgimento e fortalecimento de um regionalismo autônomo (SVAMPA, 2019), mas desintegra os territórios, a partir de uma agenda que os insere em conflitos contra agentes econômicos e políticos que propõem planejamentos contrários aos que são almejados pelas populações.

Para tornar a discussão proposta possível, foi necessário o levantamento bibliográfico a partir de análise de livros, artigos, dissertações de mestrado e teses de doutorado sobre o tema. Também foram fontes de consulta bancos de dados e sites oficiais sobre a IIRSA, como o "Sistema de Informações de Projetos (SIP) do COSIPLAN, além de conversas com outros estudiosos do tema.

O texto é dividido em duas seções. Na primeira, intitulada "A Produção Desigual do Espaço para a Garantia da Expansão Capitalista" o arcabouço teórico que embasa a discussão é apresentado, em que noções como o de ajuste-espaço temporal e desenvolvimento geográfico desigual, a partir de contribuições de Neil Smith e David Harvey, para compreensão da maneira pela

qual o capitalismo se fundamenta na diferenciação geográfica para a produção e expansão do sistema, o que se correlaciona com a IIRSA na medida em que os EIDs territorializam uma miríade de projetos que visam a readequação do território sul-americano aos ímpetos da espoliação, ao mesmo tempo em que reproduzem a desigualdade a partir da infraestrutura instalada.

A segunda seção, "IIRSA: Integração Regional ou Interconexão Territorial" discute, dentre outros pontos, a IIRSA com contribuições das noções de neoextrativismo e Consenso das *Commodities* presente em Maristella Svampa (2019), para compreensão acerca dos resultados da territorialização dos projetos da IIRSA a partir dos EIDs da iniciativa. Como recorte de analise, foi escolhido o caso da BR-317 e da Rodovia Interoceânica, na tentativa de debater como a IIRSA aprofundou a interconexão territorial (GUDYNAS, 2008), incapaz de estar alinhado com a compreensão da integração regional como processo multidimensional (GUDYNAS, 2005).

A PRODUÇÃO DESIGUAL DO ESPAÇO PARA GARANTIA DA EXPANSÃO CAPITALISTA

A IIRSA surge nos anos 2000, em meio ao fortalecimento da ideia de globalização baseada em um ideário de integração das economias e mercados mundiais. No entanto, o que houve foi uma acentuação das desigualdades e da hierarquização dos espaços com o desenvolvimento da globalização (CHESNAIS, 2000), mostrando que o capitalismo, para garantir a sua expansão e sobrevivência, aposta em um processo de expansão – ajuste – acumulação – destruição, em busca de configurações espaciais interessantes ao sistema.

A produção do espaço é desigual (LEFEBVRE, 1976), e neste sentido, o movimento do capitalismo em busca de novos territórios para a sua expansão acaba por resultar em rastro de desenvolvimentos desiguais. As expansões geográficas do capital exigem ajustes para a criação de novas divisões territoriais do trabalho, novas regiões que funcionam como espaços dinâmicos de acumulação do capital, visando o lucro e absorção dos excedentes de capital, trabalho e recursos, em que a lógica capitalista busca novas ordenações espaço-temporais para o problema do capital excedente.

O chamado regionalismo aberto, de cunho cepalino da década de 90 e influente na constituição da IIRSA, compreendia a integração regional como um processo para construção de uma economia internacional livre de protecionismo e de barreiras para troca de bens e serviços, o que exige então da integração a propagação de um conjunto de ações que garantam a abertura irrestrita das economias para um suposto mercado internacional integrado.

> A integração regional não constitui mais um objetivo próprio, mas apenas um meio para se construir uma futura economia internacional livre de protecionismo e de barreiras para a troca de bens e serviços. Por isso, a integração regional deve ser compatível com uma ordem econômica internacional mais aberta e transparente. Nesse sentido, não discriminar o comércio com terceiros países constitui uma preocupação constante e central dos formuladores do "regionalismo aberto" (CORAZZA, 2006, p. 147).

O regionalismo aberto enxerga a integração regional como meio para o processo de liberalização comercial irrestrita, em um regionalismo que crê na formação de blocos regionais para

barganha, distribuição de ganhos entre os países e fortalecimento do comércio internacional, com fraco protecionismo a partir da minimização de barreiras comerciais. Mesmo com o advento do regionalismo pós-liberal, resultado do enfraquecimento da agenda neoliberal a partir dos anos 2000, com os governos desenvolvimentistas sul-americanos eleitos durante o ciclo progressista (2000 – 2015), iniciativas como a IIRSA continuaram a propagar o seu entendimento acerca do que seria o desenvolvimento a partir das noções do regionalismo aberto.

A abertura e a integração irrestrita dos territórios obedecem ao planejamento econômico que visa o desenvolvimento do capitalismo, que exige a busca por novos investimentos produtivos, em que novas áreas são anexadas ao processo de expansão para a territorialização e interconexão dos fluxos econômicos. O capitalismo se fundamenta na diferenciação geográfica, visando a expansão, garantindo assim a estratificação das regiões, de acordo com a lógica de hierarquização em regiões ditas bem-sucedidas e as regiões perdedoras (THEIS, 2009).

> [...] regiões bem-sucedidas são espaços nos quais a economia tende a crescer e a sociedade a se tornar mais rica; regiões perdedoras, em contrapartida, constituem espaços nos quais o processo de acumulação parece estar travado e a sua sociedade, em consequência, parece empobrecer além da pobreza herdada. De fato, [estas regiões] conformam a paisagem do capitalismo mundializado, expressão concreta do desenvolvimento geográfico desigual (THEIS, 2009, p. 248).

A maneira pela qual a IIRSA funciona ao processo de hierarquização acompanha o processo de produção desigual do espaço capitalista em busca de territórios rentáveis ao sistema, pois

o "[...] capital ignora os espaços em que as perspectivas de lucro são baixas e [...] se move em direção aos espaços em que as perspectivas de lucro são altas" (THEIS, 2009, p. 248). Neste sentido, recorremos à noção de ajustes espaço-temporais (HARVEY, 2004), no sentido de adaptar o território sul-americano as necessidades do capital, com o intuito, no contexto da IIRSA, de melhorar os fluxos econômicos e o escoamento da produção. Os ajustes também acompanham processos de espoliação de recursos e excedentes dos territórios e alteram os territórios de acordo com o que estas grandes obras objetivam. A expansão do capital para uma nova localidade levanta novas diferenciações e barreiras que ao serem exploradas também representam elementos a serem superados para um novo processo de expansão.

O capital necessita de novas áreas (ou negócios) que possam se tornar investimentos produtivos. No entanto, os ajustes objetivam alterações em territórios com dinâmicas já estabelecidas, as ameaçando. Estabelece-se assim uma contradição: a movimentação do capital é necessária para evitar danos advindos das crises de sobreacumulação, e o resultado disto é um rastro de conflitos e devastação, que são repetidos, pois o capital:

> [...] nunca resolve suas falhas sistêmicas porque as desloca geograficamente [...] O princípio aqui é o seguinte: o capital cria uma paisagem geográfica que satisfaz suas necessidades em determinado momento, apenas para destruí-la em outro e facilitar uma nova expansão e transformação qualitativa (HARVEY, 2016, p. 146).

Desta forma, a acumulação por espoliação se configura como o motor para o ciclo de expansão – ajuste – acumulação – destruição que valida o imperialismo capitalista, criando uma

permanente divisão do trabalho que possibilita a reprodução de uma economia que se desenvolve a partir de mecanismos de espoliação. Estabelecem-se diversos centros dinâmicos de acumulação de capital que concorrem entre si por mercados e na outra medida, regiões que almejam e competem entre si para se tornarem locais para investimento do capital.

O que prevalece é um sistema que assegura uma inserção subordinada a certas regiões dentro na divisão internacional do trabalho, como no caso da região sul-americana, sendo esta obediente aos ditames e exigências externas. Esta dinâmica auxilia no que compreendemos como desenvolvimento geográfico desigual das regiões, e se refletirá no desenvolvimento da IIRSA.

Neil Smith (1988) também discorre sobre a maneira pela qual o capitalismo está em movimento de readequação/destruição dos espaços por intermédio da sua interrupta necessidade de expansão. O capital herda, de acordo com o autor, uma hierarquia sistemática de escalas espaciais, sendo que o que tornará possível analisar o desenvolvimento desigual é a movimentação do capital por entre estas escalas, em que o capital busca readequar os espaços para garantir a expansão e sua territorialização, incitando novas hierarquizações, em constante desenvolvimento desigual por conta da atividade do capital.

> O desenvolvimento desigual é a marca registrada do capitalismo [...] o desenvolvimento desigual é antes estrutural que estatístico. Os padrões geográficos resultantes são completamente determinados (no sentido oposto de 'determinista') e são, assim peculiares ao capitalismo (SMITH, 1988, p. 16).

O capitalismo busca a configuração geográfica que garantirá a sua sobrevivência (SMITH, 1988). A busca para a resolução das crises de sobreacumulação do capital incita o

desenvolvimento geográfico desigual. A busca pela rentabilidade, pelo lucro, torna a expansão do capitalismo necessária para garantir a sua reprodução, independente da escala e das características histórico, sociais e ambientais dos diferentes territórios, sendo que "sem as possibilidades inerentes em expansão geográfica, reorganização espacial e ao desenvolvimento geográfico desigual, o capitalismo teria há muito tempo deixado de funcionar como um sistema político-econômico" (HARVEY, 2001, p. 369).

> O resultado disso é que o desenvolvimento da economia de espaço do capitalismo está cercado de tendências contrapostas e contraditórias. As barreiras espaciais e as distinções regionais precisam ser derrubadas. Mas os meios para atingir esse objetivo envolvem a produção de novas diferenciações geográficas que criam novas barreiras espaciais a serem superadas. A organização geográfica do capitalismo internaliza as contradições dentro da forma de valor. É isso que quer dizer o conceito do inevitável desenvolvimento desigual do capitalismo (HARVEY, 2006, p. 604).

Portanto, o capital busca em diferentes territórios as melhores condições para o seu processo de reprodução. Os territórios se diferenciam pela natureza e quantidade de seus recursos, o que torna o capital dependente da criação de "[...] infraestruturas físicas e sociais fixas e imóveis" (HARVEY, 2006, p. 619). São estes fatores os determinantes para a possibilidade de o fluxo de capitais percorrerem o território, e que guiam o desenvolvimento geográfico desigual.

IIRSA: INTEGRAÇÃO REGIONAL OU INTERCONEXÃO TERRITORIAL?

A proposta da IIRSA foi estruturada a partir do consentimento de que a região sul-americana apresentava um *déficit* em infraestrutura física, que barrava a integração comercial e as condições de competição no mercado global. Juntamente com a delimitação dos EIDs, a IIRSA também aplicou a sua visão geoeconômica da região a partir de processos setoriais de integração (PSIs).

Os PSIs da IIRSA foram seis: I) sistemas operativos de transporte multimodal; II) sistemas operativos de transporte aéreo; III) facilitação de passos de fronteira; IV) TI e telecomunicações; V) instrumentos para o financiamento de projetos de integração e VI) integração energética. A identificação dos PSIs foi no sentido de auxiliar a elaboração de processos normativos e de implementação de políticas públicas para cada uma das áreas apontadas pelos PSIs, com objetivo de identificar os principais constrangimentos em termos regulatórios e normativos vinculados ao uso da infraestrutura na região. No entanto, o avanço dos PSIs não foi considerável, sendo alvo de críticas por parte dos países participantes da IIRSA, por considerarem os estudos desvinculados da realidade e interesses regionais (COSTA; GONZALEZ, 2015).

O planejamento da IIRSA, com então predominância do uso dos EIDs, objetivou a conformação de regiões geoeconômicas que seriam potencializadas pela territorialização das infraestruturas. Neste sentido, alguns EIDs se destacaram pela concentração de projetos, como o EID Mercosul-Chile, que pela sua conformação geográfica, conseguiu atrair para si a atenção do planejamento da IIRSA por conter Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Chile no seu recorte. Esta distribuição assimétrica de projetos também era

um reflexo da aptidão de atração e criação de mecanismos inovadores de investimentos para o financiamento dos projetos, além da capacidade institucionais e técnico-política dos países signatários da IIRSA (COSTA; GONZALEZ, 2015).

Para além da dificuldade em implementar uma carteira de projetos, que em 2017 girava em torno de US$ 198 bilhões de dólares, assimetria institucional entre países, oferta insuficiente de recursos e de mecanismos de mitigação da multiplicidade de riscos que acompanham a implementação de grandes obras de infraestrutura que a IIRSA se propunha (COSTA; GONZALEZ, 2015). Ora, a IIRSA contribui para o desenvolvimento geográfico desigual a partir do momento em que seus projetos e EIDs não foram pautados em processos de participação qualificadas, não olharam para as necessidades de fortalecimento dos instrumentos e políticas de proteção socioambiental dos territórios, prezando pela criação e fortalecimento de mecanismos de governança nos territórios que receberiam estas grandes obras.

Como resultado dos processos de ajuste espaço-temporais, temos então a propagação do desenvolvimento geográfico desigual, que permite compreender o funcionamento do capitalismo no prisma geográfico, apontando como a dinâmica de acumulação do capital altera as espacialidades, fortalecendo as desigualdades dos territórios, uma vez que o planejamento da implementação desta infraestrutura era direcionado para os territórios, e não com os territórios, garantindo, para além da participação, a possibilidade da recusa pela territorialização das obras que eram planejadas. Ou seja, o planejamento da região geoeconômica pretendida pela IIRSA foi externo aos territórios.

A integração planejada pela IIRSA por intermédio dos seus EIDs resultou na interconexão dos territórios, visto que a IIRSA como iniciativa não culminou no aprofundamento da integração entre os países signatários. A interconexão dos territórios por

intermédio de grandes obras previstas no portfólio de projetos da IIRSA não alterou a inserção dependente sul-americana, apenas orientou e garantiu o funcionamento dos fluxos econômicos necessários para as regiões de exploração do capital, que exigem a territorialização de infraestruturas para garantir o processo de exploração e espoliação dos territórios.

> Embora invoquem a "integração", na realidade as ações específicas estão voltadas principalmente a financiar "conexões" como estradas, hidrovias ou gasodutos. É indispensável fazer uma distinção entre a integração como um processo de vinculação entre países que se desenvolvem em vários planos, não somente comerciais, mas também políticos, produtivos, culturais, etc., e as interconexões como podem ser corredores de estradas, pontes internacionais, extensões elétricas, etc. Embora as conexões deste tipo sejam um importante ingrediente para permitir uma integração entre países, não se pode perder de vista que são conceitos muito distintos: interconexão não é sinônimo de integração (GUDYNAS, 2008, p. 35).

Visto que grande parte do processo de expansão da IIRSA, e consequentemente a injeção de capital na iniciativa, foi durante a alta do preço das *commodities*, que exigiu a territorialização, expansão e fortalecimento dos processos de extrativismo nas diferentes regiões, o que apenas garantiu a continuidade do lugar da região na divisão internacional do trabalho.

Adotamos a noção de Consenso das *Commodities*, proposto na análise de Maristella Svampa (2019), para compreender que IIRSA foi impulsionada pelo início e fortalecimento dos processos de neoextrativismo na região sul-americana. A urgência na exploração das *commodities* organizaram a maneira pela qual a

IIRSA seus projetos, os atores privados e governos envolvidos iriam então planejar a implementação da infraestrutura. Apesar do discurso acerca da importância da conexão entre territórios e povos, a IIRSA buscou reproduzir territorialmente a lógica de mercado combinado com uma visão produtivista do que seria o desenvolvimento necessário para a região.

O Consenso das *Commodities* teve o seu foco direcionado para a implementação maciça de projetos extrativistas orientados à exportação, em uma combinação de lógica da Estado que adotam uma postura progressista, que se apropria dos lucros da exploração das *commodities* para a implementação de políticas econômicas e sociais, mas que adota uma agenda neoliberal, no sentido do investimento nos grandes projetos de infraestrutura, na exploração dos territórios, na baixa participação social qualificada, repressão dos movimentos sociais e a desqualificação da luta socioambiental (SVAMPA, 2019).

O neoextrativismo foi crucial para o encaminhamento da agenda do Consenso das *Commodities*, e pode ser compreendido, de acordo com Svampa (2019, p. 33) "[...] como modelo de desenvolvimento baseado na superexploração dos bens naturais, [...] assim como na expansão das fronteiras de exploração para os territórios antes considerados improdutivos do ponto de vista do capital". Este movimento para novos territórios antes considerados improdutivos se conforma como os ajustes espaço-temporais do capital em busca de novos espaços para garantir a expansão do capital.

> Definido desse modo, o neoextrativismo designa mais que as atividades tradicionalmente consideradas extrativistas, uma vez que inclui desde a megamineração a céu aberto, a expansão da fronteira petrolífera e energética, a construção de

> grandes represas hidrelétricas e outras obras de infraestrutura – hidrovias, portos, corredores interoceânicos, entre outros – até a expansão de diferentes formas de monocultura ou monoprodução, por meio da generalização do modelo de agronegócios, da superexploração pesqueira ou das monoculturas florestais (SVAMPA, 2019, p. 33).

O Brasil foi o principal ator chave para o desenvolvimento da IIRSA, influência resultante da maneira pela qual o país impulsionou a agenda neoextrativista alinhada aos projetos da IIRSA, além do forte apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e da participação do capital privado brasileiro. A integração nacional sempre perpassou pelo ideário dos países sul-americanos, em especial o Brasil. Privilegiado pela situação de sua política externa, empresas privadas e exploração da valorização das *commodities*, o Brasil tomou para si a importância de continuidade da integração regional, inserindo na IIRSA obras do Programa de Aceleramento do Crescimento (PAC).

Entretanto, a atuação do Brasil pela IIRSA na integração regional não gerou os resultados esperados. Mirando na integração e alcance da produção brasileira para escoamento em portos fisicamente inacessíveis ao Brasil, como os localizados no Oceano Pacifico, a atuação brasileira é entendida como oportunista (LOPEZ, 2012), utilizando da IIRSA como plataforma para solidificar a sua presença política e econômica da região, garantindo assim, por intermédio da interconexão e dos corredores bioceânicos, o escoamento da produção e atuação das empresas nacionais em diferentes espaços e projetos inclusos no portfólio de projetos da IIRSA.

> [...] a IIRSA, no lugar de ser um programa de desenvolvimento da infraestrutura regional, que impulse o crescimento e integração da região, os povos e os mercados, teve um objetivo oculto, que foi servir como plataforma das exportações do principal país da América do Sul, financiado pelo capital privado, a banca multilateral e o próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) do Brasil (LOPEZ, 2012, p. 227).

O papel do Brasil da IIRSA não foi suficiente para preencher o vácuo que existia da necessidade de uma liderança regional, ou um conjunto de países, que planejasse a forma pela qual a IIRSA se desenvolveria. A absorção da IIRSA pelo COSIPLAN/UNASUL se conformou mais em um movimento de caráter político (COSTA; GONZALEZ, 2015), mas que não foi capaz de alterar os pilares do regionalismo aberto que influenciaram a constituição da IIRSA.

Destarte, os EIDs funcionam como regionalizações do território a partir dos ímpetos dos projetos previstos para as regiões, objetivando a exploração e o escoamento da produção, que não se aproveitam de sinergias, mas sim agem no sentido de fragmentação do território. Nesta perspectiva, os investimentos e projetos não atuam no aprofundamento da integração, mas sim no aproveitamento das chances de exploração e lucros já existentes e na readequação do território sul-americano no processo de exploração e acumulação capitalista. Um exemplo de projeto com forte participação do Brasil foi a pavimentação e interconexão da BR-317 com o Peru, originando a chamada Rodovia Interoceânica (“Carretera Interoceanica” em espanhol), projeto presente no EID Peru-Brasil-Bolívia.

A saída para o oceano através da costa peruana se conforma como forte atrativo para o governo brasileiro investir na

interligação entre os dois países, principalmente na busca de aumentar e melhorar o fluxo comercial para com a China. Um dos primeiros esforços de interconexão entre Peru e Brasil veio com a assinatura do "Acuerdo de Interconexión Vial Peru – Brasil" em 1981, em que os países estabelecem como necessidade a consolidação da interconexão entre os dois países por intermédio do investimento em infraestrutura.

A BR-317 é a única rodovia federal que interliga o Brasil ao Peru, por intermédio da Ponte da Integração Brasil-Peru, viabilizando a conexão entre o município brasileiro de Assis Brasil e o peruano Iñapari. As obras da Rodovia Interoceânica contaram com a participação da empresa brasileira Odebrecht S.A como principal executora. Em seu material oficial acerca das obras da Rodovia Interoceânica, a Odebrecht afirma que é uma estrada de asfalto integra pessoas que [...] quebram a barreira histórica entre a costa, a serra e a selva [...]" (ODEBRECHT, 2009, p. 115).

Esta é a visão de desenvolvimento que tanto a IIRSA, quanto as empresas privadas e o poder público envolvidos conceberam para as ações da iniciativa, que enxerga o território sul-americano como barreiras a serem ultrapassadas, por intermédio de, neste caso específico, das vias, interconectando os territórios e os oceanos Atlântico e Pacífico. No entanto, há muito mais do que as mencionadas barreiras. Há a crença que interliga a infraestrutura com o desenvolvimento, que não é efetivo uma vez em prática.

As obras do portfólio da IIRSA puderam ser uma realidade por conta da aliança entre o poder público e as empreiteiras interessadas em executar os projetos. Para poder ir adiante com o projeto da Rodovia Interoceânica, a Odebrecht firmou consórcio com outras empresas, como a Graña e Montero S.A. Estes grandes consórcios levaram adiante a regionalização a partir dos projetos da IIRSA.

No entanto, como um dos resultados acerca da análise sobre a iniciativa, é correto afirmar que a IIRSA não foi bem-sucedida em angariar o investimento privado necessário para poder tornar possível o portfólio de projetos da iniciativa como um todo. O que houve foi um adiantamento dos governos nacionais, com apoio das empresas privadas regionais, para garantir o funcionamento da proposta, em um contexto de crescimento econômico e investimentos públicos em infraestrutura, oriundos dos ganhos na exportação de *commodities.*

Entretanto, a IIRSA não alcançou êxito na captação dos recursos privados necessários para o seu desenvolvimento, tendo sido dependente dos financiamentos dos governos da região, estes que por si só já não contavam com disponibilidades financeiras do porte que eram exigidos pelo portfólio de projetos da iniciativa (SOUZA, 2021), o que fica mais grave com o enfraquecimento da valorização das *commodities* e a alternância dos governos progressistas na região sul-americana.

Uma grande obra, como a BR-317 e a Rodovia Interoceânica em um território amazônico, influi em consequências e impactos específicos, como o fortalecimento da especulação e grilagem de terra, abertura de estradas endógenas, invasão as unidades de proteção, aos territórios de populações tradicionais e terras indígenas, dentre outros impactos.

No caso da Rodovia Interoceânica, e da sua relação com a BR-317 no Brasil, os impactos são diversos. Na década de 50, a abertura da BR-317 começou a ser realizada, sem respeitar os povos indígenas que seriam afetadas pelo processo. Terras indígenas, como as do povo Apurinã, foram cortadas transversalmente pela BR-317. A terra indígena Apurinã KM 124 possui parte do seu território cortado por um trecho da BR-317, e que para além de aumentar a pressão e invasão de terras, processos de abertura de rodovias em áreas protegidas como terras indígenas,

repercutem em impactos sociais graves, como o surgimento e institucionalização de redes de prostituição de jovens de zonas rurais e indígenas, que no caso da BR-317, são encaminhadas para cidades como Puerto Maldonato no Peru, também conectada pela Rodovia Interoceânica (CPI-ACRE, 2017).

Na região do município de Boca do Acre, no Amazonas, a BR-317 acelerou a conversão das terras próximas à estrada, aumentando o desmatamento (PIONTEKOWSKI *et al.*, 2011). No Peru, para além do aumento do desmatamento pela abertura da Rodovia Interoceânica e estradas endógenas, houve uma potencialização da atividade de mineração. Na região de Madre de Dios, povos indígenas Ese, Eja, Amahuaca foram diretamente impactados pela rodovia, além de ter possibilitado o incentivo para o arrendamento das terras para atividades minerarias (TUESTA, 2019). No recorte entre 1999 e 2012, o aumento da devastação da mineração em Madre de Dios foi de 400% (FILHO, 2018), tornando Madre de Dios em um *hotspot* de degradação ambiental no Peru, por conta da expansão das refinarias ilegais que investem e comercializam ouro (FILHO, 2018).

> O mercado de consumo e destino do ouro é um mercado altamente seleto. Inclui nações, bancos, refinarias, joalherias. Praticamente todo o ouro do mundo passa pelas grandes refinarias notadamente localizadas nos países ricos que supostamente possuem uma capacidade institucional maior. Já há um bom tempo, as refinarias de Estados Unidos e Suíça são, historicamente, os principais compradores tanto de ouro legal como do ouro ilegal do Peru (FILHO, 2018, p. 173).

O que fica claro é a importância de assegurar processos de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais que garantam a

implementação e o funcionamento da governança territorial, envolvendo das diferentes instâncias de ação e poder interessadas, como o Estado, atores privados e a sociedade civil (DALLABRIDA, 2015), sendo a participação desta por intermédio de processos que garantam a participação social qualificada, um direito enfraquecido pela agenda neoextrativista em funcionamento (SVAMPA, 2019), em torno do fortalecimento dos territórios, garantindo instrumentos e a elaboração de políticas que assegurem a proteção dos territórios em termos socioeconômicos e ambientais, e acima de tudo, que garantam a inviabilidade de territorialização de grandes projetos quando há a iminência de efeitos colaterais pela sua existência.

No entanto, o que reside é o desafio de se garantir a governança e a proteção territorial frente aos movimentos de expansão do capitalismo, que por si só reproduzem a desigualdade. Desta forma, a IIRSA contribui para a compreensão da maneira pela qual a integração regional proposta pela iniciativa não contribuiu para a alteração da inserção dependente da região na divisão internacional do trabalho, ao contrário, contribuiu para o encaixe da região dentro da lógica do neoextrativismo, em que as obras, como a BR-317 e a Rodovia Interoceânica, reforçam a maneira pela qual o capitalismo ajusta os territórios no sentido de garantir a continua expansão do capitalismo, condicionado aos processos de espoliação e fragmentação dos territórios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O século XXI trouxe novos desafios para a região sul-americana. Adaptados à agenda neoliberal do Consenso de Washington, os países sul-americanos enxergaram no alto do preço das *commodities* oportunidade de ganhos economicos e políticos,

para fortalecer a economia regional. Neste sentido, foi encaminhado diversas ações que pretendiam certa autonomia para a região, em torno da *commoditização* dos recursos naturais e dos territórios.

A IIRSA então surge como proposta para garantir a interconexão dos fluxos econonômicos, estabelecimento dos corredores bioceânicos, visando o escoamento da produção, interligação e fortalecimento das telecomunicações e produção e fornecimento de energia necessárias para as atividades previstas. Em contrapartida, a IIRSA prometia em sua agenda a integração entre povos e territórios, fortalecendo a região sul-americana por intermédio da superação das barreiras naturais, econômicas e culturais existentes.

No entanto, a IIRSA esteve alinhada com os ímpetos do mercado, em uma união entre Estado e o mercado para tornar possível o acesso e a exploração das *commodities* e a territorialização dos projetos para garantir a interconexão infraestrutural. Partindo de uma lógica e planejamento externos ao territórios, a IIRSA buscou e fortaleceu ajustes espaço-temporais nos territórios, em vias de garantir os fluxos econômicos necessários para a criação das regiões geoeconômicas de exploração dos territórios, oferecendo em contrapartida, o fortalecimento do desenvolvimento geográfico desigual, em que a fragmentação dos territórios é a consequência visto o fortalecimento dos processos de espoliação dos recursos naturais, a partir da lógica neoextrativista.

A IIRSA não altera a inserção da região sul-americana na divisão internacional do trabalho, fortalecendo o perfil exportador de produtos primários na região. Os investimentos e projetos não atuam no aprofundamento da integração, mas sim no aproveitamento das chances de exploração e lucros já existentes e na readequação do território sul-americano no processo de

exploração e acumulação capitalista. Tampouco contribuiu o levante sul-americano como região autônoma.

Ao contrário, fortalece o planejamento territorial a partir da oferta de oportunidade de investimentos, subjulgando os territórios a sorte e aos efeitos colaterais da territorialização de grandes empreendimentos, que por serem planejados de forma externa, e territorializados a partir de uma lógica *upside-down*, os enfraquece frente a inexistência de mecanismos de proteção e de governança territorial, que os garantiria chances de participar do planejamento e da decisão acerca da viabilidade dos projetos.

No mais, após duas décadas, a IIRSA não evoluiu a iniciativa de planejamento infraestrutural e de integração regional prometida. Enquanto estava com suas atividades em alta, a IIRSA não angariou os investimentos e apoio necessário do capital privado e externo necessárias para o seu funcionamento, sendo dependente dos investimentos dos governos nacionais que eram signatários da iniciativa.

REFERÊNCIAS

CHESNAIS, F. "Mundialização: O Capital Financeiro no Comando". **Revista Outubro**, n. 5, 2000. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br>. Acesso em: 10/10/2021

CPI-ACRE - Comissão Pró-Indio do Acre. **La situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en la frontera Acre-Perú**. Rio Branco: CPI-ACRE, 2016. Disponível em: <https://rca.org.br>. Acesso em: 15/10/2021.

CORAZZA G. "O 'regionalismo aberto' da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização". **Ensaios FEE**, vol. 27, n.1, 2006.

COSTA, C. E. L.; GONZÁLEZ, 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". **Texto para Discussão IPEA**, n. 2060, 2015.

DALLABRIDA, V. R. "Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática". **Análise Social**, vol. 50, n. 215, 2015.

PRADO FILHO, C. R. S. **Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia**: a "febre do ouro" e o "outro estado dentro do Estado" no caminho da rodovia Interoceânica por Madre de Dios: Um estudo dos primeiros anos de impacto socioambiental da rodovia Interoceânica na Amazônia do Peru (Tese de Doutorado em Relações Internacionais). São Paulo: UNESP/UNICAMP/PUC, 2018.

GUDYNAS, E. "Dos Caminos Distintos: Tratados de Libre Comercio y Procesos de Integración". *In*: GUDYNAS, E. (coord.). **TLC**: Más Que Um Tratado De Libre Comercio. Quito: ILDIS-FES, 2005.

GUDYNAS, E. "Financiamentos e Megaprojetos: uma Interpretação da Dinâmica Regional Sul-Americana". **Financiamento e Megaprojetos**: uma interpretação da dinâmica regional Sul-Americana. Brasília: INESC, 2008.

HARVEY, D. **Spaces of Capital**: Towards a Critical Geography. New York: Routledge, 2001.

HARVEY, D. "O 'Novo' Imperialismo: Acumulação por Espoliação". **Socialist Register**, vol. 40, 2004.

HARVEY, D. **Os Limites do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2006.

HARVEY, D. **17 Contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

LEFEBVRE, H. **Espacio y política**. Barcelona: Ediciones Península, 1976.

LOPEZ, R. "Nuevo instrumento de regionalismo sudamericano: resultados de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (Iirsa)". **Anais do Encuentro Internacional Regionalismo y orden mundial: Sudamérica, China, Europa**. Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2012.

ODEBRECHT. **ODEBRECHT: 30 Años en el Peru**. Lima: Odebrecht, 2009.

PIONTEKOWSKI, V. J. *et al*. "O avanço do desflorestamento no Município de Boca do Acre, Amazonas: o estudo de caso ao longo da BR-317". **Anais do XV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto – SBSR**. Curitiba: INPE, 2011.

SMITH, N. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção de espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOUZA, A. M. **Dependência e Governos do PT**. Curitiba: Appris, 2021.

SVAMPA, M. **As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina**: Conflitos Socioambientais, Giro Ecoterritorial e Novas Dependências. São Paulo: Elefante, 2019.

THEIS, I. M. "Do Desenvolvimento Desigual Combinado ao Desenvolvimento Geográfico Desigual". **Novos Cadernos NAEA**, vol. 12, n. 2, 2009.

TUESTA, E. “The Impact of Roads on Indigenous Territories”. *In*: CHIRIF, A. (coord.). **Deforestation in Times of Climate Change**. Lima: IWGIA, 2019.

CAPÍTULO 6

Think tanks econômicos e o financiamento da infraestrutura produtiva na América do Sul como problema estrutural ao desenvolvimento no século XXI

THINK TANKS ECONÔMICOS E O FINANCIAMENTO DA INFRAESTRUTURA PRODUTIVA NA AMÉRICA DO SUL COMO PROBLEMA ESTRUTURAL AO DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

Claudete de Castro Silva Vitte

Este trabalho integra uma pesquisa que analisa os avanços, retrocessos e desdobramentos da integração regional na América Latina e Caribe (ALC), especialmente a integração e modernização da infraestrutura produtiva na América do Sul, que com sua precariedade e carência é um dos grandes desafios oriundos do histórico atraso econômico e social na nossa região.

Este tema é muito relevante e se vincula ao debate sobre os modelos de desenvolvimento econômico e de ordenamento territorial adotados na região partindo da ideia de que implantar e modernizar redes técnicas é incorporar *conteúdos* aos territórios que se transformam na dinâmica da formação territorial.

Na ALC, especialmente na América do Sul, o ciclo de estabilização econômica ocorrido na primeira década do século XXI pode ser associado à um aprofundamento de esquemas de integração regional. Contudo, na atualidade, observa-se que muitas das iniciativas de integração regional no subcontinente encontram-se sob forte questionamento, com muitos desafios a serem superados.

De forma específica, nossas pesquisas sobre integração da infraestrutura produtiva na América do Sul têm dois marcos que temos acompanhado por quase duas décadas, a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) e o

Cosiplan (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) da Unasul[8], sendo esses marcos referências para a reflexão sobre um aspecto crucial no debate sobre integração e modernização da infraestrutura produtiva na América do Sul que é a questão do financiamento de projetos e de obras e sobre os fundamentos que estruturam essa modernização e integração tão específica e de forte conteúdo geográfico.

São diversos os atores envolvidos na concepção da modernização e no financiamento de projetos de obras e neste trabalho escolhemos primeiramente analisar o papel desempenhado por alguns dos principais *thinks tanks* que promovem modelos e estratégias de desenvolvimento, de integração regional e de modernização da infraestrutura produtiva, aspectos que são fortemente vinculados e em segundo lugar, caracterizar alguns dos mais relevantes financiadores que operam ou almejam operar na nossa região.

O objetivo é apresentar de forma preliminar uma discussão sobre alguns atores relevantes envolvidos no financiamento da integração e modernização da infraestrurura produtiva, apontando alguns dos pilares sobre os quais essa modernização é proposta e praticada. Para tanto, foram selecionados alguns desses atores centrais: CEPAL; BID; bancos regionais e multilaterais como CAF, FONPLATA e Banco dos BRICS; bancos de desenvolvimento como o BNDES e discorrer sobre um complexo financiador extrarregional que é a China.

[8] A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi criada em 2000 e posteriormente incorporada como foro técnico, bem como seu acervo de projetos e obras, ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL em 2010. Um breve balanço desta experiência em duas etapas pode ser encontrado em: PEREGALLI; PANEZ; AGUIAR (2020).

Os principais procedimentos metodológicos deste trabalho, que tem caráter exploratório, envolveram, fundamentalmente, levantamento e revisão teórico-bibliográfica e histórico-analítica acerca do tema, pauta da agenda de pesquisa da Geografia das Relações Internacionais, com o exame de materiais de natureza diversa, entre os quais se buscou interpretações novas ou complementares, constituindo-se em uma pesquisa de revisão, com adoção de dados e informações de fontes secundárias.

Esperamos como resultado de nossa reflexão, auxiliar na compreensão da formação territorial da América do Sul por meio da implantação de redes técnicas e de serviços a elas vinculados, pois a infraestrutura é importante estruturadora do território, acrescido de seu caráter *transcendental*[9] resultante dos impactos provocados por projetos/obras viárias e de geração e transmissão de energia nos territórios.

Também visamos contribuir no entendimento da situação da infraestrutura na região, dos discursos e práticas relativas ao papel da infraestrutura e de seus serviços no desenvolvimento econômico e no ordenamento territorial em múltiplas escalas, por meio de abordagem transescalar e de estabelecimento dos nexos que condicionam a modernização da infraestrutura e que auxiliam na compreensão da espacialidade da América Latina e Caribe, especialmente na sub-região América do Sul.

O artigo está dividido em quatro seções. A primeira delas é uma breve reflexão sobre como o modelo de desenvolvimento hegemônico na região, atualmente denominado de extrativismo, condiciona a modernização da infraestrutura e impacta territórios. Na segunda seção foi discutido o papel da Cepal, que com seus

[9] Transcendental no sentido de que a implantação de redes técnicas provoca impactos muito significativos no território, implicando em importantes consequências, muitas vezes diferentes do que se poderia esperar.

estudos e publicações exerce influência em *policymakers* da região em aspectos que envolvem infraestrutura produtiva. Na terceira seção foi enfocado o papel do BID que, na atualidade, assume nova visão da infraestrutura produtiva, desvinculada da ideia de integração regional; na última seção será brevemente discutida a entrada da China na ALC como fornecedora de recursos e investimentos para alguns segmentos econômicos de países da região, especialmente os de infraestrutura produtiva.

O MODELO DE DESENVOLVIMENTO VIGENTE NA AMÉRICA DO SUL NO SÉCULO XXI: EXTRATIVISMO E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PRODUTIVA

No início do século XXI era marcante a defesa de mecanismos de integração regional como estratégia de modernização da infraestrutura produtiva na América Latina e Caribe (ALC), com forte apoio técnico e financeiro de agências multilaterais e *think tanks*, especialmente o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe/ONU).

Em anos recentes essa recomendação perdeu relevância e novas ênfases começaram a ser observadas em diversos documentos dessas agências. Assim, outros aspectos passaram a ser abordados e estimulados, como a necessidade de investimentos em modernização da *infraestrutura digital*, que se mostrou extremamente falha na região durante a pandemia de Covid-19; a defesa da *infraestrutura verde* ao invés da infraestrutura *cinza*, ou seja, uma recomendação mais ostensiva da sustentabilidade ambiental na modernização da infraestrutura; a proposta de *infraestrutura resiliente e inteligente*, que visa alocar investimentos pela ótica de serviços, para que a região aumente eficiência,

incorpore tecnologias digitais e dê mais qualidade e acessibilidade aos consumidores, ao invés da simples defesa da ampliação das redes técnicas ou da infraestrutura cinza (CEPAL, 2020; FMI, 2021).

Esses novos aspectos têm sido divulgados recentemente em diversos documentos dessas agências e replicadas pelos órgãos da imprensa, sendo importante acompanhar os desdobramentos e analisá-los, observando sua incorporação (ou não) pelos governos nacionais e a eficácia dessas novas recomendações quando acatadas pelos governos.

Na sequência discorreremos sobre duas das principais agências promotoras de desenvolvimento na região: a CEPAL e o BID.

A CEPAL: UM *THINK TANK* ECONÔMICO

A Comissão Econômica da América Latina (CEPAL), um "*think tank*[10] econômico na periferia do capitalismo" (ALMEIDA; SALOMÃO, 2020), é uma das principias promotoras do desenvolvimento na América Latina e Caribe, uma organização integrada à ONU e constituída em 1948, cujo objetivo é promover o progresso de toda a América Latina e Caribe e, ao mesmo tempo, fortalecer os laços econômicos e sociais entre as nações da região. A partir da década de 1950 esta organização promoveu um modelo

[10] "*Think tanks* são instituições que desempenham um papel de *advocacy* para políticas públicas, além de terem a capacidade de explicar, mobilizar e articular os atores. Atuam em diversas áreas, como segurança internacional, globalização, governança, economia internacional, questões ambientais, informação e sociedade, redução de desigualdades e saúde. Produzem pesquisas, análises e recomendações que contribuem para um ambiente de conhecimento, permitindo, inclusive, que os formadores de políticas públicas tenham ferramentas para tomar decisões mais embasadas, além de ter um papel importante na disseminação de conhecimento à sociedade" (ENAP, 2020).

econômico de desenvolvimento, em uma região na qual diferentes nações se encontravam em condições precárias, especialmente em relação aos baixos níveis de consumo e repleta de problemas sociais (CEPAL, s.d.).

Cabe observar que a Cepal eventualmente atualiza seu pensamento, de acordo com a realidade da região e se propõe "a entender e sugerir soluções a seus problemas estruturais, como a alta concentração de renda e a instável integração intrarregional" (ALMEIDA; SALOMÃO, 2020). Gentil Corazza (2006) nos fornece breve contexto das principais ideias desta importante Comissão que também nos auxiliam a compreender a própria história latino-americana e caribenha, a partir da segunda metade do século XX:

> uma preocupação histórica da CEPAL sempre foi analisar as restrições externas ao desenvolvimento das economias latino-americanas. Nessa perspectiva, nos anos 50, tais restrições foram pensadas a partir do esquema centro-periferia [...]. No final dos anos 60 e especialmente nos anos 70, o pensamento da CEPAL relativo à questão externa tornou-se mais complexo, ao incorporar variáveis sociológicas e políticas internas, as quais estavam representadas na teoria da dependência. Essa evolução acentuou pelo menos duas coisas importantes no pensamento original da CEPAL: primeiro, que o desenvolvimento latino-americano não sofria apenas restrições econômicas, mas também sociológicas e políticas; e, segundo que tais restrições não eram apenas externas, mas também internas. Ou seja, a questão do subdesenvolvimento não era somente um problema econômico, mas um problema político. Uma outra forma de analisar as relações externas, que sempre esteve presente no pensamento da CEPAL, mas que se fortaleceu principalmente nos

> anos 80 e 90, foi o processo de integração através de acordos e da formação de blocos regionais, como foi especialmente o caso do Mercosul. Finalmente, na metade dos anos 90, o conceito de "regionalismo aberto", além de pretender colocar-se na esteira evolutiva do pensamento histórico estruturalista da CEPAL, certamente introduziu rupturas, ao se inspirar nas novas versões do pensamento neoclássico, sempre criticado historicamente pela própria CEPAL (CORAZZA, 2006).

No âmbito geopolítico, o ideário cepalino se desenvolveu sob a égide da hegemonia norte-americana, conforme José Luís Fiori (2020), que nos lembra que a Cepal na década de 1950 adotou "uma teoria 'estruturalista' do comércio internacional e da inflação, e propôs um programa de industrialização por ´substituição de importações´" (FIORI, 2020), sem conotação nacionalista, ou de coloração anti-imperialista. O autor acima analisa que:

> na prática, entretanto, dentro e fora da América Latina, os governos de esquerda dos países periféricos acabaram, quase invariavelmente, derrubados ou estrangulados financeiramente pelas grandes potências do sistema mundial, sem terem conseguido descobrir o caminho do crescimento e da igualdade, dentro de uma economia capitalista subdesenvolvida, e no contexto de um sistema internacional assimétrico, competitivo e extremamente bélico. Apesar de tudo, essas experiências deixaram um ensinamento fundamental: que os modelos e as políticas econômicas que funcionam em um país do "andar de cima" não funcionam necessariamente em países situados nos escalões inferiores do sistema, e menos ainda, quando estes países do "andar de baixo" tiveram a ousadia de querer mudar sua posição

> relativa dentro da hierarquia mundial do poder. [...] No caso da América Latina, a potência dominante sempre foram os Estados Unidos. E desde a Segunda Guerra Mundial até o final da década de 70 pelo menos, os Estados Unidos defenderam e patrocinaram na sua "zona de influência" um projeto de tipo "desenvolvimentista" que prometia rápido crescimento econômico e modernização social, como caminho de superação do subdesenvolvimento latino-americano (FIORI, 2020).

Porém, os EUA mudaram de estratégia após os anos 1970 e especialmente após os anos 1980, abandonando, segundo José Luís Fiori (2020), de forma definitiva, o seu patrocínio ao desenvolvimentismo, passando a defender um programa que se tornou hegemônico, o neoliberalismo (o chamado *Consenso de Washington*), que combinava "defesa dos mercados livres e desregulados com a defesa da democracia e da desestatização das economias que haviam seguido seu ideário anterior, que propunha um crescimento econômico rápido e induzido pelo Estado", para, na segunda década do século XXI, redefinir seu projeto econômico para a América Latina e periferia do mundo, em direção a um ultraliberalismo radical, "com forte viés autoritário, sem nenhum tipo de preocupação social ou promessa para o futuro, seja de maior justiça ou de maior igualdade" (FIORI, 2020).

As orientações da CEPAL, especialmente após à decáda de 1990, legitimou o conteúdo discursivo da IIRSA/Cosiplan, a iniciativa de integração regional de infraestrutura produtiva sul-americana implementada no início do século XXI.

A fim de auxiliar na compreensão do modelo de desenvolvimento, do modelo de integração regional, especialmente da infraestrutura produtiva, após as duas primeiras décadas deste século XXI, sob o patrocínio dos dois principais *think tanks* na

ALC (CEPAL e BID), cabem algumas notas antecedentes sobre o Regionalismo Aberto, o modelo de integração regional que diversos países adotaram visando "se projetar[em] na nova realidade de um mundo multipolar, com crescentes mudanças na configuração territorial, tecnológica e política das forças produtivas"[11] (PINTO, 2014).

Com a chegada dos anos 1990, ocorreram profundas mudanças políticas na maioria dos países do subcontinente, especialmente nos sul-americanos, conforme descreve Peter Birle (2018):

> a más tardar con el comienzo de la crisis de la deuda en los años ochenta, el discurso desarrollista de la CEPAL entró en crisis. La CEPAL respondió revisando sus conceptos y, a partir de la década de 1990, propuso un concepto de "crecimiento con equidad", que habla de la integración regional caracterizada por el "regionalismo abierto". Si bien la doctrina original de la CEPAL había considerado medidas proteccionistas necesarias para proteger a las industrias nacionales contra el mercado mundial, la integración económica regional ahora se consideraba como un trampolín del cual uno podría rebotar en el mercado global. La CEPAL recomendó

[11] O chamado *Regionalismo Aberto,* iniciou-se, de fato, na segunda metade dos anos 1980 na ALC, sendo concomitante à crise do nacional-desenvolvimentismo e à crise econômica mundial. Naquele momento, a integração regional passou novamente a ser vista como uma alternativa para um novo ciclo de crescimento na região, mas em consonância com princípios do neoliberalismo (PAIVA; BRAGA, 2005). Segundo Gentil Corazza (2006, p. 146), o Regionalismo Aberto, "procura conciliar dois fenômenos: a crescente interdependência regional resultante dos acordos preferenciais e a tendência do mercado em promover a liberalização comercial. Ele quer conciliar as políticas de integração regional com as políticas que visem promover a competitividade internacional. Ou, ainda, procura combinar a liberalização comercial entre os parceiros do bloco regional com políticas de liberalização em relação a terceiros países, ou seja, [...] num contexto de regionalismo aberto, os acordos de integração podem servir como mecanismo para a adoção das regras internacionais" (CORRAZA, 2006), em claro direcionamento neoliberal.

> la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias dentro de América Latina. La apertura al mercado global debería combinarse con el mantenimiento de ciertas preferencias hacia los socios comerciales regionales y subregionales. [...] Desde la década de 1990, la dinámica de la integración económica intralatinoamericana se ha visto cada vez más obstaculizada por procesos y negociaciones de cooperación con socios externos. En 1994, México, Canadá y los Estados Unidos firmaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el mismo año, comenzaron las negociaciones sobre la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), alentada por los EE.UU. Poco después, comenzaron las negociaciones para la creación de un acuerdo de asociación entre la Unión Europea (UE) y Mercosur[12] (BIRLE, 2018).

Porém, no início do século XXI, o desgaste do neoliberalismo, com crescente insatisfação social, levou à uma mudança no cenário político da América do Sul, conforme explica Peter Birle (2018),

> la insatisfacción de grandes sectores de las sociedades latinoamericanas con los resultados de las reformas neoliberales de los años ochenta y noventa, que proporcionaron estabilidad macroeconómica y crecimiento en muchos países, pero no produjeron mejoras sociales ni justicia distributiva, condujeron a un "giro hacia la izquierda" a comienzos del siglo XXI en la política latinoamericana. Sin embargo, los nuevos gobiernos

[12] Lembrando que essas negociações entre Mercosul e União Europeia se concretizaram em um acordo em 2019, mas, até o momento, praticamente não avançou.

> fueron todo menos homogéneos. Algunos estaban más en consonancia con la socialdemocracia conservadora, otros combinaban políticas de estabilidad macroeconómica y políticas sociales progresivas, y otros proclamaban el "socialismo del siglo XXI". El denominador común de los gobiernos de izquierda fue el rechazo de los dogmas neoliberales, el deseo de una mayor autonomía, especialmente hacia el poder hegemónico de larga data de los Estados Unidos, así como la búsqueda de más poder latinoamericano en el sistema internacional (BIRLE, 2018)[13].

O fortalecimento na região de certo discurso integracionista com base no Regionalismo Aberto também saudava as afinidades culturais dos países, a consolidação da democracia após décadas de regimes autoritários e a necessidade de redução de assimetrias socioeconômicas na América Latina[14] (ARAÚJO, 2011), mostrando certo amadurecimento e evolução no âmbito político, mas com orientação econômica inicial de base neoliberal.

[13] O regionalismo na América Latina e Caribe incorporou, ao menos na retórica, outras formas de cooperação e de integração regional, para além das políticas comerciais, conforme nota Peter Birle (2018), mostrando a vitalidade do discurso integracionista naquele período, da qual a integração da infraestrutura produtiva se beneficiou. Para este autor: "el regionalismo latinoamericano en el siglo XXI se ha distanciado cada vez más de conceptos puramente económicos y se ha embarcado en nuevas formas de cooperación e integración regional. Esto es comprensible, ya que la regionalización transfronteriza ha aumentado en muchas áreas y plantea nuevos desafíos para los Estados-nación. Estos incluyen, por ejemplo, cuestiones ambientales, procesos de migración intrarregionales y problemas de seguridad. Mientras más estos desarrollos sean percibidos como desafíos comunes por parte de los gobiernos de la región, mayor será la probabilidad de que se realicen esfuerzos para desarrollar el regionalismo en estas áreas" (BIRLE, 2018). Esse regionalismo com face social e política que foi engendrado no início do século XXI na ALC, do qual fala Peter Birle, estancou.

[14] A esse propósito, o âmbito regional será deslocado para América do Sul em meados nos anos 1990, de forma que houve a adoção por parte da Política Externa brasileira da visão que a América do Sul seria a área estratégica para os interesses nacionais e zona para a sua afirmação como potência emergente (ARAÚJO, 2011).

Assim, a partir dos anos 1990 e, principalmente no início do século XXI, os processos de integração regional no mundo foram adquirindo cada vez mais importância, como o NAFTA e a ampliação da União Europeia demonstram, surgindo diversas organizações multilaterais e regionais, inclusive na América Latina e Caribe, especialmente na América do Sul, com o MERCOSUL (1991), a IIRSA (2000), ALBA (2004) UNASUL (2008), CELAC (2010), entre outras, sendo a criação do MERCOSUL um marco.

Pode-se, então, falar em uma nova fase do regionalismo latino-americano, conforme sugeriu José Antonio Sanahuja (2014). Este autor observa que a partir de 2003 ocorreu "una reinterpretación del regionalismo que podría caracterizarse como "postliberal" por tratar de trascender el modelo del regionalismo abierto" vigente desde a década de 1990 (SANAHUJA, 2014).

O chamado Regionalismo Pós-Liberal intencionava tornar realidade os objetivos de autonomia nacional, projeção internacional, desenvolvimento econômico e social e de uma governança interna no subcontinente que, como lembra José Antonio Sanahuja (2014), "anima el regionalismo latinoamericano desde sus orígenes", exprimindo também a diversidade, a complexidade e a heterogeneidade que caracterizam o regionalismo na América Latina e Caribe na atualidade. Assim, houve uma *repolitização* das relações exteriores, um retorno da política, com nítido foco em estratégias de desenvolvimento e com menor atenção à agenda comercial (SANAHUJA, 2014).

No novo século, novos temas ganharam centralidade no debate regional, especialmente na América do Sul, certamente temas próprios que abarcavam novas dimensões da integração: 1) a integração física e da infraestrutura; 2) a agenda de segurança e defesa; 3) as migrações; 4) a integração produtiva; 5) e a necessidade de tratamento das assimetrias no subcontinente. São temas importantes para cooperação e lidar com eles é fundamental

para a cooperação em si e para a conexão entre os países (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014).

De fato, se no século XX os países da região sul-americana tiveram a capacidade de resolver entre si seus conflitos internos, "construindo uma tradição jurídica e política de respeito à soberania e ao princípio de não-intervenção nos assuntos políticos internos", pavimentando certa paz regional, o modelo econômico adotado, e que perdura há séculos com *diferentes roupagens*, vem levando à "intensificação do uso dos recursos naturais [que] tem sido uma fonte de conflitos de alta intensidade política e social, opondo governos e empresas, de um lado, e movimentos ambientalistas e indígenas, de outro [...sendo] um vetor estrutural de conflito" (PLATAFORMA DEMOCRÁTICA, 2010), bem como diversos outros problemas que o modelo adotado não foi capaz de superar.

Retornando ao papel da CEPAL na promoção da integração regional como um dos caminhos para o desenvolvimento dos países latino-americanos e caribenhos, é revelador o discurso revisionista de sua então Secretária, Alícia Bárcena, em uma entrevista ao jornal El País (FARIZA, 2020).

A Secretária da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), Alícia Bárcena, afirmou na entrevista acima indicada que o modelo de desenvolvimento adotado pela América Latina e Caribe está esgotado, um modelo baseado em extrema desigualdade social e no *extrativismo*. Destacamos, nesta oportunidade, um trecho da entrevista no qual ela afirma que:

> ao contrário de muitos países asiáticos, a América Latina perdeu dois trens: o da política industrial e o da inovação, deixando a tomada de decisão nas mãos das forças do mercado. É claro que este modelo de desenvolvimento, sem uma estratégia produtiva,

> estava esgotado. Tanto em questões econômicas, como fica evidenciado pelo baixo crescimento, quanto em termos de distribuição: que continuamos sendo a região mais desigual do mundo significa que não conseguimos distribuir essa aparente expansão. [...] O consenso de Washington teve um grande impacto em países como o Chile, e o resultado é uma economia desigual e nada diversificada. Em geral, o modelo econômico aplicado na América Latina está esgotado: é extrativista, concentra a riqueza em poucas mãos e quase não tem inovação tecnológica. Ninguém é contra o mercado, mas ele deve estar a serviço da sociedade, e não vice-versa. Temos que encontrar novas maneiras de crescer, e isso exige políticas estatais. Não é o mercado que nos levará, por exemplo, a mais inovação tecnológica (BÁRCENA *apud* FARIZA, 2020).

A entrevista acima (BÁRCENA *apud* FARIZA, 2020) foi analisada por Eduardo Gudynas (2020), um dos principais críticos de modelo de desenvolvimento vigente na região após 1990, chamado de e*xtrativismo.* Eduardo Gudynas considerou que a reflexão exposta pela Secretária da Cepal pode ser interpretada como a confissão de uma derrota que afeta toda a América Latina e Caribe, ao admitir que todas as estratégias de desenvolvimento implementadas na região estão esgotadas, de fato, todas elas fracassaram. Desta forma, Eduardo Gudynas (2020) considera surpreendente que

> apesar da gravidade da declaração, não se manifestaram nem os governos, nem a imprensa, nem os atores cidadãos diretamente vinculados ao tema do desenvolvimento. E mais, a secretária da CEPAL, Alicia Bárcena, avançou mais afirmando que o extrativismo, ou seja, a exportação de

> matérias-primas, é o que está esgotado porque "concentra riqueza em poucas mãos e apenas usa a inovação tecnológica". [...] Estamos diante da confissão da máxima autoridade do organismo econômico mais importante do continente, o que por um lado teria que ter contribuído para evitar esse fracasso, e pelo outro, ter assegurado o caminho para que eles concebessem um desenvolvimento virtuoso que reduz a pobreza e a desigualdade. Reconhecer que nada disso aconteceu é admitir que a CEPAL não tinha estratégias realmente efetivas para esse propósito, ou se assumir que suas propostas eram as adequadas, então os governos seriam os culpados por não as ter seguido. Qualquer das duas possibilidades tem graves conotações (GUDYNAS, 2020).

Eduardo Gudynas (2020) considera que a CEPAL *navegou* sob distintas tensões e ambiguidades frente a *ensaios desenvolvimentistas* do século XXI, mantendo-se fiel à ideia de crescimento econômico, visto como indispensável ao desenvolvimento. Desde que mantido o crescimento, concessões poderiam ser feitas. Por essa postura tolerante, Eduardo Gudynas (2020) acusa a Cepal de ter feito *vistas grossas* ao extrativismo. Esse autor afirma:

> de fato, a Cepal apoiou o concubinato dos extrativismos com todo tipo de planos e estratégias de desenvolvimento, conservador ou progressista. Tolerou os extrativismos apesar de isso ir contra as primeiras pregações cepalinas, que questionavam um desenvolvimento baseado na exportação de matérias-primas. [...] A comissão contribuiu para um *nacionalismo dos recursos naturais*, que sobretudo desde o discurso progressista insistia nas

> exportações de matérias-primas para assegurar o crescimento econômico, e desde ali aplicar os planos sociais. Os extrativismos**,** por outro lado, enfraquecem as opções para uma industrialização e ao mesmo tempo impõem subordinações no comércio externo, já que se deve aceitar todas as suas regras caso queiram seguir exportando matérias-primas. [...Sua] adesão à globalização entorpecia sua proposta de industrialização, enquanto a insistência no crescimento econômico fazia impossível uma sustentabilidade real. O "regionalismo aberto" da Cepal acentuou esses problemas. Uma reversão nas estruturas que resultam nas exportações de matérias-primas implicaria, por um lado uma desvinculação seletiva da globalização, e por outro uma integração regional dentro da América Latina ainda que sob outras premissas em organizar a industrialização. É necessária uma postura muito distinta frente à globalização, aos mercados globais e à sua institucionalidade, como os acordos da Organização Mundial do Comércio – OMC. Se reconhece que a própria ideia de desenvolvimento está em crise. Não apenas a concepção de crescimento econômico perpétuo entrou em colapso, mas também arrastou a categoria de desenvolvimento. A confissão mostra que a Cepal**,** de alguma forma, a entende, e certamente muitos também a compreendem em alguns governos latino-americanos. A tese simplista do crescimento econômico que garante o desenvolvimento é insustentável, uma vez que quase todos os países passaram recentemente por uma fase de expansão, mas sem resolver problemas como emprego formal, equidade ou industrialização. Hoje também é evidente que a própria ideia de desenvolvimento está esgotada. Tudo foi testado e o resultado final foi muito enxuto (GUDYNAS, 2020, sem grifo no original).

A citação anterior, ainda que longa, revela uma profunda crítica ao pensamento desenvolvido pela CEPAL, que, por sua vez, se revela em crise de identidade, já que alguns posicionamentos que defendeu, principalmente por meio da ideia de regionalismo aberto, se mostraram equivocados e, apesar de tão cioso da ideia de desenvolvimento, esse *think tank* se despregou dos fundamentos da época de sua fundação, como a industrialização e a autonomia comercial (GUDYNAS, 2020), sendo revelador o reconhecimento feito pela secretária da Cepal de que "os extrativismos concentram a riqueza, apenas utilizam inovação tecnológica e são parte desse desenvolvimento que fracassou" (GUDYNAS, 2020).

Na sequência serão feitas algumas considerações sobre outro importante *think tank* da ALC, que também é um banco regional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que também foi um promotor do chamado Regionalismo Aberto e um ator importante no processo de integração regional da infraestrutura produtiva sul-americana.

O BID E SUA VISÃO MERCADOLÓGICA E TECNOCRÁTICA DA INTEGRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PRODUTIVA

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é um dos maiores e é o mais antigo dos bancos multilaterais regionais de desenvolvimento, uma importante fonte de financiamento para países da América Latina e Caribe.

Interessa a este trabalho a vinculação do BID com a temática da infraestrutura produtiva. O BID tem insistido no discurso de que investimentos em infraestrutura gera crescimento

econômico que se espraia e resulta em melhoras nas condições de vida das pessoas.

Mas, este Banco vê o cenário recente da América Latina e Caribe como desafiador, pois a região precisa aumentar investimentos para modernizar a infraestrutura[15]. Desta forma, é enorme o volume de financiamento requerido e os recursos disponíveis são insuficientes, sendo preciso recorrer a investidores internacionais e às parcerias público-privadas (PPPs), instrumentos que podem apresentar resultados positivos (ROSA, 2019). Porém, junto à atração de investimentos, o BID entende que os governos devem estar preocupados em equilibrar riscos e com o retorno para o setor privado. Em 2019, o Vice-presidente de Países do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Alexandre Meira da Rosa (2019), em artigo no jornal *El País*, falando em nome do banco e tomando o Brasil como referência, declarou que

> o Grupo BID tem apoiado políticas de infraestrutura em quase todos os países da região nos últimos 60 anos. Por isso, aprendemos lições que acredito serem valiosas, e que podem ajudar o país a mover-se na

[15] Em reportagem no *El País*, técnicos do BID defenderam a postura mais recente do Banco quanto às obras de infraestrutura ajustada a grandes preocupações que ganham relevância na atualidade. Segundo eles, "existem amplas oportunidades para melhorar todo o ciclo de geração de infraestrutura, desde seu planejamento, construção e supervisão. O desafio é duplo: escolher o melhor projeto e executá-lo bem. Começando pelo planejamento é fundamental ter uma visão de país que gere consensos sobre os projetos mais importantes para fomentar a competitividade e a qualidade de vida. No caso do Brasil, isso envolve decisões de prioridade tais como desenvolver ferrovias ou continuar melhorando as rodovias para transportar cargas agrícolas, ou, diversificar a matriz energética do país impulsionando mais a geração de eletricidade a partir de fontes renováveis (eólica ou solar), comparada a alternativas como a geração térmica. Sempre é importante considerar que a infraestrutura, uma vez construída, oferece serviços por muitas décadas e por isso os erros no tipo de projeto e sua localização são pagos por várias gerações. Uma vez selecionados os projetos, é fundamental investir recursos suficientes para prepará-los adequadamente. Ter um amplo conjunto de projetos bem-preparados, no qual fique claro como os custos serão cobertos é fundamental para atrair o setor privado para que opere e financie a infraestrutura" (SEREBRISKY; ALEMÁN; PASTOR, 2019).

> direção de aumentar e melhorar a qualidade do investimento, potencializando seus impactos econômicos e sociais. Em primeiro lugar, é preciso escolher e priorizar os projetos certos. O Brasil é um país continental e as demandas são diversas. Quando é necessário escolher entre escolas e hospitais ou pontes e estradas, é possível sucumbir ao apelo de escolher projetos somente porque são politicamente sensíveis. Contudo, os recursos são limitados e é preciso garantir que os projetos ofereçam o melhor resultado possível para a sociedade. Em primeiro lugar, bons projetos têm que apresentar benefícios líquidos positivos para a sociedade, inclusive em termos dos custos sociais e ambientais. Em segundo lugar, projetos devem ser parte de planos setoriais ou geográficos integrados, o que aumenta o seu impacto positivo [...] o governo deve estar preocupado em equilibrar riscos e retorno para o setor privado (ROSA, 2019).

Os dizeres do autor acima (ROSA, 2019) são reveladores do caráter mercadológico dos investimentos apoiados pelo Banco, causando-nos estranheza a visão de prioridades em situação de carência, como nos países latino-americanos e caribenhos, Brasil inclusive. O Banco ainda permanece atento aos custos ambientais dos projetos, mas a ideia acima enunciada de os governos garantirem retorno para o setor privado precisa ser mais bem explicada pelo banco, em contexto de uma agenda social extremamente desafiadora para os países da região.

Em um artigo na publicação *Conexión Intal* n. 265 (2018), editada pelo próprio Banco, fica patente que o BID tem mirado em outra forma de integração regional, diferente da que ocorreu em décadas anteriores, apontando críticas, pois "los resultados también muestran que este nuevo regionalismo, con configuraciones subregionales, fue muy inefectivo para

materializar su principal motivación económica: impulsar la competitividad en el exterior" (CONEXIÓN INTAL, 2018). Neste artigo foi afirmado que:

> sin desmerecer los objetivos políticos, que han sido una importante motivación para la creación de la red de acuerdos regionales actual, el principal objetivo que subyace tras los esfuerzos de ALC en favor de una integración más profunda son económicos" [...] y principalmente se relacionan con las ganancias de escala y especialización que podría ofrecer un mercado ampliado, con el consiguiente impacto sobre el aumento y la diversificación de las exportaciones (CONEXIÓN INTAL, 2018).

Há no artigo acima (CONEXIÓN INTAL, 2018) o questionamento de como "lograr masa crítica para aprovechar ganancias de escala para competir en el exterior. ¿Cómo hacerlo?". E a resposta é a proposição de um grande acordo regional na base de um Tratado de Livre Comércio da América Latina e Caribe de bens e serviços (TLC-ALC), sob os argumentos de que:

> un TLC-ALC permitiría superar dos grandes obstáculos de la integración regional actual: la falta de enlaces entre las tres principales economías de la región, principalmente entre Argentina y Brasil por un lado y México por el otro, y la maraña existente de reglas de origen (RO) que eleva los costos de utilizar insumos regionales y, por ende, limita la formación de cadenas regionales de valor. El camino hacia un TLC-ALC puede ser directo, a través de la negociación de un gran acuerdo regional, o gradual, eligiendo avanzar paso a paso en la eliminación de ambos obstáculos. Intuitivamente, la segunda opción

> podría resultar menos compleja en términos políticos. [...] debate necesario en un contexto en el que [...] existe un creciente malhumor entre la gente, a la que no se le explican bien los objetivos de la integración (CONEXIÓN INTAL, 2018).

Em suma, o posicionamento do BID no artigo acima citado (CONEXIÓN INTAL, 2018) parte da ideia de que o contexto recente é de acúmulo de frustrações, bem diverso do que foi no passado. Por isso, seria necessário avaliar criticamente a experiência de integração regional, ficando explícito que o entendimento de técnicos do Banco sobre o chamado *novo regionalismo*, com suas configurações sub-regionais, tais como a CAN (Comunidade Andina de Nações) e o MERCOSUL, não foi efetivo para a realização da sua principal razão de ser: impulsionar a competitividade no exterior, mesma tecla que o Banco dedilha há décadas.

Um dado conjuntural importante refere-se às diretrizes do BID para os próximos anos. Elas estão recobertas por névoas da indefinição, ao menos no momento que este trabalho foi escrito. Isso porque a influência norte-americana no banco está eivada de intenções geopolíticas, talvez como em nenhum outro momento da sua história, situação exposta na eleição do novo presidente do Banco em 2020, Mauricio Claver-Carone, pois o BID durante toda a sua história teve presidentes latino-americanos. Assim, de acordo com Marcos Cordeiro Pires (2020),

> contrariando a regra não escrita, Donald Trump indicou para o cargo, em junho passado [2020], o nome do estadunidense de origem cubana Mauricio Claver-Carone. Ele é conhecido por defender uma política linha-dura contra os governos de Cuba, da Venezuela e da China. Já atuou como diretor-

> executivo dos EUA no FMI, como assistente especial da Presidência de Trump e na diretoria de Assuntos do Hemisfério Ocidental do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos, também na gestão atual. É considerado um dos falcões da política dos EUA para a América Latina e o Caribe. [...] O interesse dos Estados Unidos em manter a Presidência do BID sob seu controle, mesmo já tendo o poder de veto em todas as decisões do Board of Governors, está ligada a outras iniciativas do governo Trump para impulsionar sua influência na América Latina e no Caribe, como as ações da Development Finance Corporation (DFC) e da Iniciativa Growth in the Americas. *Ambas buscam patrocinar empresas norte-americanas nos projetos de infraestrutura e bloquear a influência da China na região*, principalmente com relação aos projetos relacionados à Iniciativa Belt and Road. [...] Vale considerar que ao menos 19 países da América Latina e do Caribe já possuem Memorandos de Entendimento com a China no tema da Iniciativa Belt and Road [que será comentada abaixo], e outros, como Brasil e Argentina, que não o possuem, esperam investimentos chineses em suas debilitadas infraestruturas. (PIRES, 2020, sem grifo no original).

Sendo assim, o candidato indicado por Donald Trump, Mauricio Claver-Carone, acabou sendo eleito com 66,8% do capital votante e o apoio de 23 países da região. Isso porque, conforme explica Sérgio Gómez Maseri (2020),

> Trump, haciendo uso de la mayoría accionaria en esta institución, logró imponer su nombre pese a que los demócratas pidieron no hacerlo o al menos esperar hasta que se conociera el resultado de las pasadas elecciones presidenciales en EE. UU.

> "Claver va a politizar el BID y además no está calificado para el cargo. Esto no va terminar bien", le dijo [...] un alto asesor en el Senado estadounidense. Y sucedió lo que muchos anticiparon. Joe Biden ganó las elecciones, los demócratas asumieron el control del Congreso y ahora, la suerte y gobernabilidad de Claver-Carone, y, por ende, de un importante prestatario para América Latina, han quedado en el aire, justo en un momento crítico[16] (MASERI, 2020).

Esse dado conjuntural acima apontado, com desdobramentos geopolíticos, poderá ter consequências sobre o financiamento, modelo de projetos e implantação de infraestrutura produtiva nos próximos anos na América Latina e Caribe em seu conjunto.

BANCOS DE DESENVOLVIMENTO E INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS: INTEGRAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PRODUTIVA DA AMÉRICA DO SUL

Os bancos de desenvolvimento e instituições financeiras regionais são importantes atores na questão do financiamento da infraestrutura produtiva na América do Sul, sendo considerados fundamentais para a modernização e ampliação da infraestrutura da região.

[16] Com a vitória eleitoral de Joe Biden aventou-se sobre uma possível relação conflitiva da presidência do BID sob o comando de Claver-Carone e o novo governo norte-americano eleito, porém em seu primeiro ano de mandato, pouco foi noticiado sobre esta relação, assunto que merece ser mais bem discutido em outra oportunidade.

Havia certo consenso, desde a criação da IIRSA em 2000, que esses bancos possuíam capacidade técnica propositiva sobre o tema infraestrutura produtiva, além de possibilitar o uso de sua estrutura financeira e de governança como importantes ferramentas. Com isso, eles exerceriam "papel catalítico não somente na concepção e consolidação dos mecanismos financeiros, mas, principalmente, na compatibilização de interesses públicos e privados naquelas operações que apresentassem maior risco financeiro e de execução" (COSTA; GONZALEZ, 2015).

Assim, na primeira fase da integração regional da infraestrutura produtiva na América do Sul, com a criação da IIRSA em 2000, as principais instituições financeiras regionais (ou bancos de fomento regionais) como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), a CAF (Corporação Andina de Fomento) e o FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata) foram atores financeiros e técnicos importantes na institucionalização da Iniciativa.

Com o advento do COSIPLAN da UNASUL, em 2010, essas instituições regionais, passaram a ter também um papel nitidamente técnico, além de manterem o papel de financiadores de projetos, papel esse exercido juntamente com outras instituições financeiras, mas com pouca expressividade de recursos (MARIANO; RAMANZINI JÚNIOR; ALMEIDA, 2014).

De fato, com a criação do Cosiplan da Unasul em 2010, um problema estrutural da modernização da infraestrutura produtiva permaneceu: o financiamento de projetos e de obras, tarefa que exige vultosos recursos e que permanece sendo uma questão crucial para a implementação da modernização e da integração regional da infraestrutura produtiva na América do Sul na atualidade.

A crise econômica mundial de 2008 provocou impactos no financiamento da infraestrutura na América do Sul. No cenário de

contração da economia mundial, a necessidade de investimentos para obras de infraestrutura, bem como o acesso a recursos financeiros para executá-las, continuou como um dos temas centrais na agenda de modernização de infraestrutura em todos os países do mundo.

Nesse contexto, os bancos de desenvolvimento e as instituições financeiras regionais e internacionais adquiriram novo protagonismo e visibilidade nas estratégias para mobilização de recursos para esses importantes investimentos que possuem uma dimensão econômica e social (CEDLA/COALICIÓN REGIONAL nº 03, *Introducción*, 2016).

Enríque Daza (2016) acredita que, principalmente em contexto de crise, os bancos multilaterais de fomento ao desenvolvimento são atores importantes, especialmente na América Latina. Desta forma, para este autor,

> los bancos multilaterales [BMD] son una de las expresiones de la idea de cooperación para el desarrollo, han cumplido un papel protagónico en todas las regiones del mundo. Los hay en todos los continentes, con dimensiones regionales o subregionales. América Latina cuenta con más BMD que cualquier otra región del mundo. En la región se estableció el primero de los bancos regionales y se crearon los primeros bancos subregionales. Es preciso reconocer que estas instituciones han ayudado a subsanar el déficit estructural de ahorro interno de los países de América Latina, sea ya mediante el financiamiento directo de proyectos y programas, o a través de la movilización de otras fuentes de financiamiento públicas y privadas (DAZA, 2016).

Com a criação dos bancos multilaterais na segunda metade do século XX, surgiram também os bancos nacionais de desenvolvimento, "una rama del sector financiero cuyo propósito, a diferencia de la banca comercial, es financiar actividades que, siendo de importancia estratégica para el capitalismo o de alta rentabilidad social, no tienen rentabilidad inmediata suficiente para tener acceso a la banca comercial" (DAZA, 2016), o que inclui a infraestrutura produtiva.

O fato de serem *bancos estatais*, ou seja, de seus recursos advirem de fontes fiscais designadas pelo Estado, leva-se a supor que eles tenham uma visão de prioridades na economia, sendo também, muitas vezes, chamados de *bancos políticos*, "por cuanto su objeto es ser ejecutores de alguna política de desarrollo —esto es, ser instrumentos de políticas públicas— y no obtener lucro del ejercicio comercial" (DAZA, 2016).

Na América Latina, em 2013, havia 56 instituições financeiras que podiam ser consideradas como Bancos de Desenvolvimento, cabendo uma observação importante feita que Enríque Daza (2016):

> apesar de los cambios que haya tenido la concepción de Bancos de Desarrollo, esencialmente siguen siendo entidades que otorgan créditos a sectores o actividades que presentan restricciones en su acceso al financiamiento, con el fin de alcanzar objetivos de política pública y superar lo que se suele denominar fallas o imperfecciones del mercado y que son inherentes a los mercados financeiros (DAZA, 2016).

O tema de financiamento da infraestrutura produtiva na ALC traz à baila o papel do banco brasileiro BNDES (Banco

Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), fundado em 1952, um dos maiores bancos de desenvolvimento do mundo. Este Banco também é um instrumento do governo brasileiro para o financiamento de longo prazo e de investimento em todos os segmentos da economia brasileira. Segundo Gerardo Cerdas Vega (2015),

> es ampliamente conocido el papel que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el principal agente financiero brasileño, ha desempeñado a nivel regional en la última década. Desde que el primer gobierno de Lula definió la integración suramericana como una de sus prioridades de política externa, a partir de 2003 hasta la actualidad el BNDES ha sido una pieza central en el rompecabezas financiero de la región, gracias al apoyo prestado para las grandes obras de infraestructura contempladas en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), este último, un ambicioso plan de inversiones en infraestructura dentro de Brasil que se conecta y complementa con la IIRSA[17]. En ese proceso, la

[17] Com relação ao papel do BNDES no financiamento da carteira de projetos da IIRSA/Cosiplan, segundo Bárbara Carvalho Neves (2018): "pode-se dizer que o BNDES serviu ao Brasil como uma ferramenta de política externa, não contribuindo diretamente aos projetos da Carteira da IIRSA, utilizando-se da iniciativa como plataforma de expansão das empresas brasileiras na realização de obras de infraestrutura na América do Sul (BARRANENGOA, 2017; HONÓRIO, 2013; NEVES, 2017). Desde julho de 2015, com a nova lei de transparência de dados das empresas estatais, o BNDES tornou público os valores, e para quais empresas e obras foram direcionadas seus financiamentos, disponibilizando tabelas de dados, contendo a descrição de seus investimentos. Ainda que incompletas, foi possível avaliar a atuação brasileira e, consequentemente verificar a atuação do BNDES na integração da infraestrutura regional, uma vez que ainda se tem o entendimento consensual de que o Banco é o maior financiador dos projetos da Carteira da IIRSA na região. Ao contrário do que defendido até então, tem-se que o banco brasileiro atua por fora da lógica de integração criada com a IIRSA, realizando projetos de infraestrutura a partir de relações bilaterais com os países sul-americanos, em uma relação direta com os governos vizinhos (COUTO, 2010; HONÓRIO, 2013; NEVES, 2018, SARAIVA, 2011) [...]. Dessa maneira, o ápice de investimentos do BNDES em projetos de infraestrutura na América do Sul se deu no ano de 2011, sob o valor aproximado de US$1 bilhão havendo uma queda brusca em 2012, para aproximadamente US$315 milhões. Em 2013 o investimento voltou a aumentar e atingiu um total estimado de US$547 milhões. Entretanto, a partir do agravamento da crise político-econômica após a reeleição da ex-presidente Dilma no Brasil, tem-se novamente um corte de investimentos, resultando em 2014 em uma queda para um montante aproximado de US$7,632 milhões" (NEVES, 2018).

> internacionalización de grandes empresas brasileñas de ingeniería y construcción civil fue promovida por el BNDES, proyectando a estas empresas en toda la región mediante la compra de bienes y servicios realizada por los gobiernos del área a partir de los préstamos de la institución (VEGA, 2015).

Segundo Marcelo Roubicek (2019) em reportagem no *Nexo Jornal*, nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff (entre 2003 a 2016) ocorreram a utilização do BNDES como importante instrumento de atuação do governo. Dessa forma, nas duas administrações do Partido dos Trabalhadores foram eleitas algumas empresas chamadas de "campeãs nacionais, entre as quais empresa de telefonia Oi, a *holding* J&F, dona da frigorífica JBS, e a *holding* EBX, do empresário Eike Batista, entre outras, em uma estratégia de incentivar determinadas áreas da economia que tivessem (ou pudessem vir a ter) empresas de grande porte a se projetarem no cenário de concorrência internacional, estratégia mais efetivamente vigente entre 2007 e 2014 por meio de aportes de recursos, por volta de R$ 400 bilhões, transferidos do governo federal ao BNDES.

Essa "opção preferencial" de financiar as chamadas *Campeãs Nacionais* passou a ser crescentemente criticada, forçando o BNDES a devolver de forma parcelada parte desses recursos a partir de 2015 (gestão de Dilma Rousseff), ao Tesouro Nacional[18].

[18] O BNDES financiou obras e projetos na Venezuela, Panamá, Bolívia, Equador, Peru e Argentina, países com denúncias e investigações de corrupção. Também foi criticado por problemas técnicos nos projetos financiados. Enrique Daza (2016)[18] vinculou esta situação do BNDES à chamada Operação Lava Jato, do Brasil, que também incriminou algumas empreiteiras brasileiras que participaram dessas obras nos países citados, especialmente a Odebrecht.

Segundo Marcelo Roubicek (2019), "a partir de 2016, no governo de Michel Temer, o BNDES adotou novas diretrizes, a começar pelo tamanho das empresas que recebem os aportes do banco nacional. O governo Temer decidiu deixar de focar nas empresas grandes para aumentar os desembolsos menores em micro, pequenas e médias empresas" (ROUBICEK, 2019).

Posteriormente, na campanha eleitoral de 2018 para presidente da república, o candidato Jair Bolsonaro falava em abrir a "caixa preta" do BNDES e tornar públicos os detalhes sigilosos de empréstimos, investimentos e políticas do banco em governos anteriores.

Com a sua eleição, a partir de 2019, houve nova mudança de foco e de sua missão, que pode ser mais bem entendida pelo posicionamento de Gustavo Montezano, um dos presidentes do BNDES no governo Bolsonaro, quando afirmou que os esforços do BNDES convergiriam para atividades de serviços, deixando de utilizar o crédito como ferramenta única do banco.

Para Marcelo Roubicek (2019), a intenção era de incentivar e apoiar a desestatização de empresas do governo, preparando a venda das companhias e ajudando o lado dos compradores com crédito. O setor de saneamento seria o alvo prioritário.

Para Gustavo Montezano, "a verdade é que o Estado é um péssimo detentor de empresas, um péssimo gestor de ativos. Os ativos na mão do Estado vão sendo degradados, vão perdendo valor e viram até passivos" (ROUBICEK, 2019), opinião bem afinada com pretenso discurso liberal da equipe econômica do governo em questão.

Cabe uma breve nota sobre um novo banco de desenvolvimento multilateral que deve operar no subcontinente, o *Novo Banco de Desenvolvimento* (NBD), também referido como Banco de Desenvolvimento do BRICS ou simplesmente *Banco do*

BRICS, com sede em Xangai. Ele foi estabelecido em 2014 com recursos dos países do grupo: Rússia, China, Brasil, Índia e África do Sul, países que são algumas das maiores economias emergentes, com importante papel no comércio e finanças mundiais advindo do tamanho territorial, população, recursos e pelo crescimento significativo no início do século XXI.

À título de ilustração, segundo o FMI, em 2018 os países do BRICS juntos tinham uma participação de 33% no produto global, 42% da população mundial e 43% de contribuição no crescimento do produto global (AGÊNCIA BRASIL, 2019). Para Enrique Daza (2016), o esperado é que o banco dos BRICS "se convierta, con el tiempo, en una alternativa al Banco Mundial y al FMI y que sea un nuevo actor entre las instituciones financieras globales. Es un objetivo ambicioso que requerirá un grado de coordinación y armonía que no siempre hemos visto en este grupo"[19] (DAZA, 2016) e que continua na atualidade[20].

[19] Baseado em Milani, Enríque Dazza assevera: "voces más mesuradas señalan que el nuevo orden mundial que proponen los BRICS no consiste en nuevas reglas y principios, sino en el respeto a las reglas su existentes sobre las que se construye el sistema. En particular, los BRICSs han expresado acuerdo con la soberanía nacional y con la resolución pacífica de los conflictos dirigida por actores domésticos en vez de extranjeros. [...] La geopolítica de los BRICSs no es anticapitalista, pero es claro que no gustan de la hegemonía norteamericana y de sus alianzas. Comparten la percepción de que deben tener mayor participación e influencia en la definición de las reglas de juego político y económico internacional" (DAZA, 2016).

[20] Atualizando a conjuntura sobre este banco, o então presidente do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), o Banco do Brics, Kundapur Vaman Kamath, disse que as oportunidades de investimentos no Brasil são promissoras. Kamath citou investimentos em projetos relacionados ao Programa de Parcerias de Investimentos e as privatizações. [...] Segundo o presidente do NDB, o banco focou sua atuação, inicialmente, em projetos do setor público. Kamath disse que agora é preciso ampliar os projetos no setor privado [...], ele também falou sobre empréstimos em moeda local para os países sócios do banco.... O NBD, com sede em Xangai, na China, foi criado em 2014 durante a 6ª Cúpula do Brics – grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O banco tem a missão de mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países integrantes. Para a criação do banco, governantes das cinco economias se comprometeram a integralizar, cada um, 20% de um total de US$ 10 bilhões entre 2016 e 2022 para compor a nova instituição. O Brasil repassou até o momento US$1 bilhão e deverá destinar mais US$ 1,050 bilhão para a instituição até 2022. Segundo levantamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a carteira de empréstimos aprovados do NDB entre 2016 e 2018 englobou 30 projetos no

É preciso também assinalar, ainda que de forma pontual, a importância da participação de dois outros bancos de fomento regional da América do Sul, além do BID: a CAF (Corporação Andina de Fomento) e o FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento dos Países da Bacia do Prata). Carlos Eduardo Lampert Costa e Manuel José Forero Gonzalez (2015) advogam que estas instituições financeiras desempenharam importante papel, em especial, durante a primeira etapa da IIRSA, já mencionada, ao prestar apoio logístico e administrativo àquela Iniciativa, mas também "alocando recursos financeiros e técnicos para a elaboração de estudos e metodologias, processos de capacitação, além de terem contribuído com o financiamento de parte importante dos projetos da carteira IIRSA" (COSTA; GONZALEZ, 2015).

Um fato curioso e relevante é os EUA não terem atuado na IIRSA/Cosiplan. Após o fracasso da ALCA e com redirecionamentos na política externa norte-americana para o Oriente, com a *caça* de terroristas e a competição com a China, a América Latina (e do Sul) pôde articular esquemas de integração regional sem a presença do "Grande Irmão do Norte". A gestão de Donald Trump (2017-2021), por sua vez, com seu lema *America First*, acirrou o protecionismo e criticou duramente o multilateralismo. Aparentemente, ignorou a América Latina e Caribe, enfatizando políticas domésticas. No entanto, segundo Aníbal García Fernández (2020), no final de 2019,

valor total de US$ 8,1 bilhões. Nestes três anos, a China teve a maior participação nos projetos aprovados, com 34% do total acumulado, seguida por Índia (32%), Rússia (18%), África do Sul (8%) e Brasil (8%). Em valores, a China acumulou em três anos US$ 2,8 bilhões em financiamentos, seguida pela Índia (US$ 2,5 bilhões), Rússia (US$ 1,5 bilhão), África do Sul (US$ 680 milhões) e Brasil (US$ 621 milhões). Este ano, o NDB aprovou projeto, no valor de U$ 500 milhões, a maior liberação de recursos feita pelo banco para o Brasil. O dinheiro será destinado ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Clima. ... [Segundo Paulo Guedes, então ministro da economia do Brasil] 'o NDB é uma peça fundamental nesse jogo. Queremos não só pelo dinheiro [emprestado pelo banco], queremos pela experiência na produção de infraestrutura eficiente como a China fez. A China fez extraordinário trabalho de infraestrutura'" (OLIVEIRA, 2019, adaptações próprias).

> a Agência de Comércio e Desenvolvimento dos Estados Unidos (USTDA) publicou uma convocatória para projetos de infraestrutura digital na América Latina e no Caribe, incluindo a instalação de cabos de fibra óptica, comunicação por satélite, conectividade e banda larga, automatização de serviços públicos, entre outros objetivos. Isso faz parte da "Iniciativa América Cresce"[21], que agrupa projetos de energia e infraestrutura com o selo da atual gestão republicana. [...] Esse impulso é parte da política *America First* de Donald Trump: a expansão da economia estadunidense no continente em disputa com outras potências, como China e Rússia, com destaque para a competição com a China em aspectos comerciais, telecomunicações e infraestrutura. Nos últimos anos, vários países da América Latina e Caribe se associaram comercialmente de forma mais sólida com a China [...]. Os principais investimentos chineses são em infraestrutura, energia, manufatura, inovação tecnológica, agricultura e tecnologia da informação. Esta expansão da presença comercial e do investimento chinês pode ser lida em um contexto de guerra com os EUA, que vai mais longe do aspecto econômico, chegando a aspectos geopolíticos. É evidente a disputa por recursos estratégicos e espaços para o capital em áreas como energia e infraestrutura de portos, estradas e aeroportos, três formas mediante as quais se pode fazer o transporte de mercadorias (FERNÁNDEZ, 2020).

[21] "A Iniciativa *América Cresce* era responsabilidade de várias agências e departamentos do governo norte-americano, como o Departamento de Estado, de Tesouro, de Comércio e de Energia. Ademais, fazem parte a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), a USTDA, e a Corporação para Investimento Privado no Estrangeiro (OPIC), que mudou seu nome para Corporação Financeira Internacional para o Desenvolvimento dos Estados Unidos (DFC). Em 2018 se anunciou uma reestruturação da USAID e da OPIC com a Lei Build" (FERNÁNDEZ, 2020).

Osvaldo Coggiola (2020) lembra que "para esse programa os EUA não oferec[ia]m um centavo sequer (nenhum compromisso de investimentos), exigindo 'em troca' exclusividade na 'parceria' dos negócios mais rendosos e estratégicos" (COGGIOLA, 2020).

Na disputa entre EUA e China chama a atenção um aspecto geopolítico importante e que impacta na América Latina e Caribe; é a evidência de que a China, claramente, está "na dianteira no desenvolvimento do 5G, a 'quarta revolução tecnológica', enquanto a indústria bélica norte-americana se torna cada vez mais dependente de *commodities* chinesas, em especial das chamadas 'terras raras'" (MARIN, 2020). A jornalista Patrícia Campos Mello (2019) complementa essa contextualização afirmando que:

> uma das agências envolvidas no programa, a Corporação Internacional de Financiamento para o Desenvolvimento, foi criada no fim do ano passado [2018] pelo governo de Donald Trump para substituir a antiga Corporação para o Investimento Privado no Exterior (Opic) e tem a missão de financiar projetos estratégicos para a política externa dos Estados Unidos. A corporação teve seu orçamento elevado pelo Congresso para US$ 60 bilhões (R$ 244 bilhões), com o objetivo de servir de contraponto à expansão dos investimentos chineses no mundo, principalmente em telecomunicações, e brecar o aumento da influência global exercida pelo gigante asiático. [...] Uma das grandes preocupações do governo americano é a expansão da gigante chinesa Huawei como fornecedora de infraestrutura para o 5G, a próxima geração de telefonia, que é dez vezes mais rápida do que a atual e é essencial para o avanço de carros autônomos e projetos de inteligência artificial. [...] Os EUA pressionam para que o Brasil barre a Huawei do fornecimento, afirmando que ela representa uma ameaça à segurança nacional, porque

> compartilha informações com o governo chinês. A empresa nega (MELLO, 2019).

De fato, na atualidade, a competição com a China e com outras potências e não mais o terrorismo, passou a ser o foco principal da segurança nacional dos EUA (MARIN, 2020). Como conclusão, cabe o provocativo alerta de Pedro Marin (2020) sobre a disputa entre EUA e China, quando diz que

> no Brasil, e em toda a América Latina, chegará o momento em que os governos terão de fazer uma escolha. E, para aqueles que não entendam o falar manso do império [os EUA], o porrete está ao alcance das mãos. Ele já afastou antes potências muito menos perigosas, já comprou dívidas, já derrubou governos, já procurou os militares, já autorizou surras. Somente a ingenuidade pode nos permitir acreditar que não fará de novo (MARIN, 2020).

FINANCIAMENTO DA MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA PRODUTIVA SUL-AMERICANA POR MEIO DE PROJETOS EXTRARREGIONAIS: A PRESENÇA CHINESA

Têm sido discutidos alguns planos de ampliação e modernização de infraestrutura latino-americana e caribenha por meio de projetos de Estados-nação extrarregionais à América Latina e Caribe, como a OBOR (One Belt, One Road) da China, um novo passo da inserção chinesa na região, país que já vinha fazendo financiamentos, aquisições e participações em algumas obras e serviços de infraestrutura na região.

Também começa a chamar a atenção um novo projeto norte-americano e de países do chamado G7 (de 2021) para investimentos em regiões como a América Latina e Caribe, o que inclui a modernização da infraestrutura produtiva, projeto esse nomeado de B3W - Build Back Better World - (Reconstruir um Mundo Melhor), do qual pouco foi informado sobre seus objetivos até o momento da escrita deste trabalho, ficando,porém o alerta da importância de se acompanhar e analisar estes projetos extra-regionais, pela sua relevância para a América Latina e Caribe e a possibilidade de disputas geopolíticas entre essas duas potências econômicas no campo da infraestrutura na nossa região.

Sendo assim, ressalte-se um crescente interesse chinês pela América do Sul (e toda a América Latina e Caribe), especialmente por obras de infraestrutura. Conforme esclareceram Fernando Amorim; Gerardo C. Vega e Eduardo Bacil (2016),

> a China, aparte de ser a segunda economia do planeta (e a primeira em termos do PIB por paridade de compra), [era] o principal investidor em alguns países latino-americanos como a Venezuela e o Equador e est[ava] avançando firmemente na região como um todo, tanto como fonte de financiamento quanto de investimento, além de 'fornecer' tecnologia e mão de obra especializada associadas aos grandes projetos de infraestrutura e energia por ela apoiados. Por outra parte, a emergência chinesa afetou de forma profunda os padrões do comércio exterior dos países latino-americanos, que se especializaram na exportação de *commodities* cuja demanda, dificilmente, poderia ser substituída no curto prazo por outros países (AMORIM; VEGA; BACIL, 2016, p. 8-9).

Tem-se observado que "em toda a região [sul-americana] a China financia grandes obras e procura acessos a fontes de energia e novos investimentos em infraestruturas chave", mas, tal como o BNDES, a China também tem imposto a contratação de empresas chinesas para a execução de obras e para exploração de recursos. Assim, a China buscou marcar presença de forma crescente em uma região com extraordinária disponibilidade de terras, água, florestas, recursos minerais e energéticos (AMORIM; VEGA; BACIL, 2016, p. 7-8) muito importantes para o desenvolvimento da economia chinesa, com consequências geopolíticas não dimensionadas[22].

A China, primeiramente abriu uma *porta de entrada* no subcontinente, segundo Fernando Amorim, Gerardo C. Vega & Eduardo Bacil (2016), pelo Equador, Venezuela e Argentina, países que tinham sido excluídos do acesso de fontes financeiras ocidentais por "suas posições contrárias ao interesse americano e por suas políticas internas" e por se tornarem uma espécie de *párias* do *establishment* financeiro. Esses países aceitaram de bom grado a oferta chinesa.

Posteriormente, a China acabou adentrando também em outros países da região, como o Peru e o Brasil, também em alguns países da América Central. Desta forma, "em toda a região a China financia grandes obras e procura acesso a fontes de energia e novos investimentos em infraestruturas chave" (AMORIM; VEGA; BACIL, 2016).

[22] Segundo Gerardo Cerdas Vega (2015), "China y su Banco de Desarrollo han venido desplazando a los agentes financieros tradicionales en la región en los últimos cinco años y ahora, mediante el Nuevo Banco de Desarrollo, podría tener un protagonismo aún mayor (no obstante, esto dependerá de muchos otros factores y no es completamente seguro que se materializará, al menos en el corto plazo, ese predominio de las finanzas chinas por su parte, ha visto sus recursos extremadamente limitados en la coyuntura política y económica que vive Brasil y no parece que la CAF esté en condiciones de asumir el liderazgo a nivel regional, menos aún el Banco del Sur que (infelizmente) aún está en pañales" (VEGA, 2015, p. 9-10).

Entre 2005-2015 bancos chineses já haviam emprestado na região mais do que o Banco Mundial, o BID e o Exim Bank dos EUA juntos. Assim, os bancos chineses visam oferecer crédito principalmente para financiar a exportação de bens e serviços daquele país e garantir a entrega de *commodities* importantes para o país, como o petróleo. Enríque Daza (2016) reportou que os maiores bancos chineses que operavam na América Latina eram: o CDB (China Construction Bank) e o Export-Import Bank of China. Sendo assim,

> el primero se estableció para financiar las políticas macroeconómicas de China, prioritariamente en energía eléctrica, construcción vial, ferrocarriles, petróleo y petroquímica, carbón, correo y telecomunicaciones, agricultura e industrias relacionadas e infraestructura pública. A esos sectores se dedica aproximadamente el 73,7% de los nuevos préstamos del CDB. El Banco Ex-Im de China se orienta, por su parte, a facilitar la exportación e importación chinas, especialmente de productos exportación e importación chinas, especialmente de productos mecánicos y electrónicos chinos, equipos y productos nuevos y de alta tecnología, así como ayudar a empresas chinas en sus proyectos de contratos e inversiones en el exterior. Lo hace mediante créditos para la exportación y la importación, préstamos para contratos de construcción o proyectos de inversiónen el extranjero, préstamos concesionarios del gobierno chino, préstamos interbancarios internacionales, etc (DAZA, 2016).

Os principais países beneficiados pelos empréstimos chineses na América do Sul foram a Venezuela e o Equador, compondo 61% do total, além do Brasil e Argentina (em 2016).

Um detalhe importante a ser observado é que "Venezuela, Argentina y Ecuador han tenido una alta calificación de riesgo por sus antecedentes y su situación interna. Pero China ha empleado la figura de los préstamos pagaderos en petróleo para reducir el costo y los riesgos de prestar a beneficiarios que de otra forma no serían solventes" (DAZA, 2016). A China, então, tem tido uma participação financeira crescente na América Latina[23] e, como esclareceu Daza (2016),

> el gobierno chino ha puesto en marcha una estrategia diplomática y comercial muy intensa frente a América Latina. En 2008 se vinculó como donante al BID, ha llevado a cabo 9 cumbres empresariales China-Latinoamérica. De acuerdo con información publicada por el BID, el intercambio de mercancías de América Latina y el Caribe con China se ha multiplicado por 13 desde 1995, pasando de $ 8.400 millones de dólares a 110.000 millones de dólares en el 2007. China es ahora el segundo socio comercial de la región, después de los Estados Unidos. En 1995 estaba en la duodécima posición (Banco Interamericano de Desarrollo, 23 de octubre de 2008). No se trata solamente del crecimiento del comercio. En noviembre de 2014 se anunció oficialmente la instalación en Chile del China Construction Bank (CCB), "que permitirá incrementar la inversión de empresarios asiáticos en el país" (DAZA, 2016).

[23] Com relação à investimentos chineses no Brasil, especialmente, reportagem na revista Época (2019) apontou que em maio de 2015 o Brasil e a China haviam assinado uma série de parcerias, sendo a mais importante um "[...] investimento de US$ 50 bilhões para a criação da ferrovia bioceânica, que atravessaria a América do Sul, entre Peru e Brasil, e conectaria os oceanos Atlântico e Pacífico. Quatro anos depois [...] a bioceânica é um retrato da situação dos investimentos da China na América Latina nos últimos dois anos: planos grandiloquentes, altos investimentos, mas realizações tímidas. A China segue com interesse pela América Latina, mas a vitória de partidos de direita na região, atrasos e descumprimento de prazos, corrupção e maior atenção chinesa a projetos na Ásia e na Europa, como o da nova Rota da Seda, conhecido como 'One Belt One Road', fizeram o investimento chinês diminuir na região nos últimos dois anos (ÉPOCA, 2019).

Complementando, José Nelson Bessa Maia (2019) lembra que:

> a crescente presença da China na região foi reforçada pelo presidente Xi Jinping e deve continuar a se expandir com o desenvolvimento da BRI. Embora o comércio chinês com a região tenha aumentado rapidamente nos últimos 15 anos, atingindo quase US$ 302 bilhões em 2018, ainda é baixo (cerca de 6,5% do comércio exterior total da China) se comparado com o engajamento econômico chinês com outras regiões do mundo. A China procura fortalecer o comércio com as principais economias da região, especialmente Argentina e Brasil, e está disposta a fornecer apoio financeiro significativo em troca de recursos naturais. De fato, a China forneceu 71 empréstimos a países latino-americanos desde 2005 até 2018, totalizando US$ 136,2 bilhões. Os financiamentos chineses de Estado para Estados na América Latina superam os empréstimos soberanos no mesmo período do Banco Mundial ou do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Para reduzir a parcela de matérias-primas no comércio com a região, Pequim está cada vez mais concentrando seus investimentos em infraestrutura, agricultura e produção local de produtos de maior valor agregado. Desde 2005, a China investiu em 225 projetos na região (total de US$ 176,2 bilhões), incluindo investimento direto (IED) e obras de construção. Como reação às críticas contra sua suposta abordagem de viés bilateral na América Latina, a China não apenas atualizou as relações com os parceiros latino-americanos, como também estabeleceu uma abordagem geral com a região através do Fórum China-CELAC (CCF). O desenho dessa iniciativa é uma evidência da crescente importância da América Latina na diplomacia econômica global da China. O governo

> chinês então se esforçou para articular sua política de relações com os países latino-americanos por meio de um diálogo de alto nível com a CELAC, uma organização criada em 2011, que conta com 33 países e que procura representar os interesses de um conjunto de atores soberanos (MAIA, 2019).

Assim, chama atenção na argumentação acima (MAIA, 2019), o efetivo interesse chinês na América Latina e Caribe por investimentos em infraestrutura, além do acesso a recursos naturais e as tratativas com a CELAC (Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos), insistindo na preferência de diálogo com um ator regional, resultando em um crescente envolvimento chinês na região ao menos até a pandemia de Covid 19.

Também tem gerado especulações uma possível incidência sobre a América Latina do *Belt and Road Initiative* (BRI), a nova Rota da Seda[24], uma ambiciosa campanha global para desenvolvimento de infraestrutura com investimentos chineses que poderá impactar em nível mundial e possivelmente na América Latina.

[24] De acordo com Evandro Carvalho (2019), "A expressão 'Cinturão e Rota' é a forma abreviada do *Cinturão Econômico da Rota da Seda* e da *Rota da Seda Marítima do Século 21*. Ambas as iniciativas foram propostas por Xi Jinping durante a sua visita à Ásia Central e ao Sudeste Asiático, no fim de 2013, e visam criar um equivalente do século XXI da antiga *Rota da Seda* que data de mais de 2000 anos atrás e que conectava, através de diversas rotas comerciais e trocas culturais, as principais civilizações da Ásia, Europa e África. Mas agora os tempos são outros e a evolução tecnológica pode fazer nascer uma *nova rota global da seda"* (CARVALHO, 2019). Segundo o periódico chinês Global Times, traduzido pelo Jornal GGN (06/06/2018), "o 'Cinturão' almeja ligar a parte ocidental da China, através de seis corredores econômicos, com a Ásia Central, Rússia, Europa, o Mediterrâneo e o Golfo Pérsico, e o sudeste asiático com o Sul e o oceano Índico. Enquanto isso, a 'Rota' – de uma maneira um pouco confusa – é uma rota marítima traçada para ligar as partes costeiras da China com a Europa e a África através do Mar do Sul chinês e o oceano Índico, em uma rota, e através do sul do Pacífico em outra rota. Ao todo, a iniciativa Um Cinturão, Uma Rota cobre 65 países, 4,4 bilhões de pessoas e cerca de um terço do PIB global (JORNAL GGN, 2018).

Durante a II Reunião do Fórum CELAC-China, realizada no Chile em 2018, a China incluiu os países dessa Organização Regional na BRI e reafirmou que "os países da região compõem a extensão natural da *Rota da Seda Marítima* como participantes na cooperação internacional do Cinturão e Rota"[25] (MAIA, 2019, sem grifo no original).

De acordo com o Banco Mundial (2018), a Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI), proposta pela China em 2013, visa melhorar a conectividade e a cooperação em escala transcontinental, um acordo aberto, no qual todos os países são convidados a participar, ainda que não haja uma lista oficial dos países participantes.

Uma pesquisa do Banco Mundial (2018) apontou 71 economias localizadas geograficamente ao longo dos corredores de transporte da BRI, incluindo a China. Em 2017, essas economias receberam 35% dos investimentos diretos estrangeiros globais e representaram 40% das exportações globais de mercadorias. Fora da China, os projetos em todos os setores nas várias fases entre executados, em implementação ou projetos foram estimados em US$ 575 bilhões (WORLD BANK, 2018, original em inglês).

Para o Banco Mundial (2018), "se concluídos, os projetos de transporte da BRI poderiam reduzir o tempo de viagem nos corredores econômicos em 12%, aumentar o comércio entre 2,7% e 9,7%, aumentar a renda em até 3,4% e tirar 7,6 milhões de pessoas da pobreza extrema".

[25] Complementando, segundo Andre Dabus e Megna Basu (2019?), "embora a América Latina não tenha sido incluída nas fases iniciais do BRI, a China lançou um convite aberto aos países da região LAC para participar do BRI no início de 2018", sendo o Panamá o primeiro país latino-americano a aderir ao projeto em novembro de 2017, seguido por outros. Porém, dos seis principais mercados de infraestrutura da América Latina (Brasil, México, Colômbia, Argentina, Peru e Chile), apenas Peru e Chile aderiram formalmente ao BRI, enquanto os outros países, como o Brasil, vinham recebendo investimentos chineses significativos sem acordos formais com BRI.

Contudo, quantificar os impactos do BRI e os riscos envolvidos são tarefas desafiadoras e esta Iniciativa chinesa apresenta riscos comuns a muitos dos principais projetos de infraestrutura: riscos de dívida, riscos de governança (corrupção e compras), infraestrutura ociosa, riscos ambientais e sociais, além de falta de transparência (WORLD BANK, 2018, original em inglês).

André Dabus e Meghna Basu (2019?) acreditam que a presença chinesa na América do Sul estaria preenchendo o espaço deixado pelas empresas, especialmente as empreiteiras, envolvidas nas investigações da Operação Lava Jato do Brasil[26]. Assim, "muitas empresas e investidores estabelecidos na região optaram

[26] Segundo Pedro Henrique Campos (2019), "em 2014, foi deflagrada a operação Lava Jato, que consiste em uma série de investigações e operações judiciais, realizadas em uma parceria do Ministério Público Federal com a justiça e a Polícia Federal, apontando um sistema de fraudes em licitações, pagamento de propinas e financiamento de campanhas eleitorais por parte de empreiteiras brasileiras envolvidas com a Petrobrás e outras agências estatais. A operação atingiu algumas das maiores empreiteiras brasileiras, como Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão. Além disso, envolveu alguns dos principais partidos políticos do país (PT, PP, PSDB, PMDB etc.) e lideranças políticas dessas siglas. As investigações apontavam para indicação de diretores de empresas estatais, que beneficiavam algumas empreiteiras nas políticas desenvolvidas pelas autarquias e que retornavam com pagamento de propinas e financiamento de campanhas. [...] É importante ressaltar as diversas polêmicas envolvidas na operação. Trata-se de um conjunto de ações feitas por uma força-tarefa originada em Curitiba e que se multiplicou nos diversos estados e repartições da justiça federal e Ministério Público com elementos de arbitrariedade e práticas de Estado de exceção. As acusações dos críticos da operação giram em torno dos seguintes itens: foram feitas escutas ilegais, divulgadas fartamente para a imprensa; o mecanismo da colaboração "premiada" parece ter sido usado deliberadamente para obter certos depoimentos de interesse dos condutores da operação, com características semelhantes processos de exceção; a operação teve um viés politicamente seletivo e que foi endereçada preferencialmente junto a certas siglas partidárias e agentes políticos relacionados principalmente à base dos governos Lula e Dilma" (CAMPOS, 2019). Segundo Carvalho (2018), "é importante sinalizar [...] a instrumentalização da bandeira do combate à corrupção na política brasileira [pela Operação Lava Jato ...]. A operação foi usada para finalidades políticas e teve consequências eleitorais. Muitas "delações" foram liberadas e prisões foram feitas em pleno período eleitoral, de modo a gerar manchetes e incidir sobre o resultado do pleito. Os resultados dos sufrágios de 2016 e 2018 são representativos disso, dado que em 2014 a operação estava ainda no seu início. Vê-se também que a própria operação alimentou um certo discurso anti-Estado que ajudou a preparar um ambiente pró-privatizações, apesar de ela detalhar justamente o oposto, ou melhor, a escalada dos interesses empresariais sobre o Estado capitalista brasileiro (CARVALHO, 2018) ou, sob outros termos, o próprio perfil classista do Estado (CAMPOS, 2019).

por afastar-se dos projetos de infraestrutura na região criando espaço para que as empresas chinesas ocupem seu lugar". Como obras de infraestrutura envolvem variados riscos, tais como ambientais, sociais e de governança, investidores chineses buscaram a colaboração de bancos regionais de desenvolvimento, como o BID, visando encontrar alternativas para mitigar esses riscos, depois de alguns reveses, como de uma refinaria de petróleo na Costa Rica, um projeto hidrelétrico na Bolívia e uma ferrovia de alta velocidade no México que foram projetos e obras muito contestados e alguns cancelados (DABUS; BASU, 2019?). São investimentos de longo prazo, o que dificulta a avaliação dos impactos causados, segundo afirmam especialistas.

Porém, esse ímpeto chinês se arrefeceu em anos recentes, especialmente com a pandemia de Covid-19. Reportagem da revista Época (2019) afirma que investimentos chineses em:

> fusões, aquisições e investimentos privados caíram de um nível recorde de US$ 17,5 bilhões, em 2017, para apenas US$ 7,6 bilhões, em 2018, segundo o Global Development Policy Center. E os bancos chineses - Banco de Desenvolvimento da China e Banco de Exportação e Importação da China - emitiram níveis de financiamento comparativamente baixos para os governos latino-americanos nos últimos dois anos. "A América Latina é vista como uma terra cheia de vitalidade e esperança na política oficial da China, mas os investidores chineses há muitos anos consideram a distância e a cultura latino-americanas empecilhos para negociar", afirmou ao [jornal] *Estado* Zuo Pin, da Universidade de Estudos Internacionais de Xangai. "Os ambientes normativos, os processos de licitação pouco claros e a complexidade logística das empresas chinesas de acompanhar obras e execuções a mais de 15 mil quilômetros de distância são alguns dos principais

> problemas. "A Bolívia é um exemplo das apostas de alto risco [e a] Venezuela, [onde] a instabilidade política se tornou uma fonte regular de estresse para políticos e investidores chineses, e para bancos e empresas que operam no país. Apesar do apoio político ao chavismo, em 2018, o governo chinês interrompeu a concessão de empréstimos à Venezuela, um sinal da impaciência de Pequim com Nicolás Maduro (ÉPOCA, 2019).

Assim, fica evidente que a China começou a filtrar as suas operações de investimentos, apresentando-se de forma mais criteriosa na concessão de crédito. Há incertezas sobre o futuro dos investimentos e financiamentos liderados pela China na América do Sul e pairam dúvidas se essa *fonte secou.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cabe observar que a nova abordagem sobre infraestrutura enunciada pela CEPAL e BID, entre outros *think tanks*, indica um discurso afinado com o que pode ser chamado de *capitalismo verde*, provocando a indagação se a nova prescrição indicada pode deter o *ecocídio* que parece grassar na nossa região na atualidade, especialmente no Brasil.

A despeito de nossa concordância com a crítica de Eduardo Gudynas (2020) em relação ao revisionismo da CEPAL, cabe reconhecer como louvável a guinada desta Comissão para uma visão mais social e de valorização do papel do Estado. Ainda que tardiamente, essa mudança de visão pode balizar novas estratégias de atenuação da centenária desigualdade social e pobreza da região.

Os *think tanks* que atuam na ALC acabam compartilhando poder nas práticas regulatórias dos governos (*governança*), atuando como agentes que, antes de tudo, se preocupam com a rentabilidade dos investimentos e não necessariamente com o seu alcance social. Conforme alguns autores alertam, suas "preocupações sociais" se enquadram em uma espécie de *progressismo conservador*, entendido como a busca por mudanças para melhorar a sorte dos muito pobres e vulneráveis, sem provocar rupturas ou transformações sociais (MELO; MOURA, 1990).

O banco brasileiro BNDES foi muito contestado em suas opções de financiamento, principalmente após 2014, após a deflagração da *Operação Lava Jato*, tendo a sua imagem desgastada com a acusação de financiar empresas corruptas, com destaque para empreiteiras brasileiras, assunto que merece ser mais bem discutido em outra oportunidade, mas que aponta para uma íntima relação entre essa Operação e o desmantelamento da iniciativa de integração regional da infraestrutura produtiva.

Com a crise de financiamento de instituições financeiras sul-americanas especialmente para a integração e modernização da infraestrutura produtiva, novos agentes emergiram, cabendo acompanhar os desdobramentos geoeconômicos desta mudança de cenário que se delineia.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. "Banco do Brics investirá US$ 621 milhões em projetos no Brasil". **Agência Brasil** [17/04/2019]. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 20/02/2020.

ALMEIDA, B. B.; SALOMÃO, I. C. "A criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe: um *think tank* na periferia do capitalismo. **Revista História**, vol. 9, n. 2, 2020.

AMORIM, F.; VEGA, G. C.; BACIL, E. "Financiamento para infraestrutura no Brasil e na América do Sul: tendências e cenários". **Revista informativa de la Coalición regional**, n. 3, fevereiro, 2016.

ARAÚJO, R. "A integração sul-americana e o Brasil". **Laboratório de Estudos Tempo Presente** [2011]. Disponível em: <www.tempo.tempopresente.org>. Acesso em: 10/05/2011.

BIRLE, P. "Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización". *In*: SERBIN, A. (ed.). **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial**: Poder, globalización y respuestas regionales. Barcelona: Icaria Editorial / CRIES, 2018.

CAMPOS, P. H. "Os efeitos da crise econômica e da operação Lava jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva". **Mediações**, vol. 24, n. 1, 2019.

CARVALHO, E. "O Cinturão e Rota" na América Latina e o Brasil. **China Hoje** [2019]. Disponível em: <http://www.chinahoje.net>. Acesso em: 07/01/2022.

CEDLA - Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. **Revista Informativa de la Coalición Regional** n. 3, 2016.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. "CEPAL - Conceito, e o que é". **CEPAL** [s.d.]. Disponível em: <https://conceitos.com/cepal>. Acesso em: 08/01/2022.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Estudo econômico da América Latina e Caribe**: Principais condicionantes das políticas fiscal e monetária na era pós pandemia de Covid-19. Santiago: CEPAL, 2020.

COGGIOLA, O. "O bolsonarismo flerta com o abismo". **A Terra Redonda** [25/02/2020]. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br>. Acesso em: 27/02/2020.

CONEXIÓN INTAL. "Conectando os puntos: uma hoja de ruta para uma mejor integración". **Conexión Intal** [03/10/2018]. Disponível em: <https://conexionintal.iadb.org>. Acesso em: 07/01/2022.

CORAZZA, G. "O ´regionalismo aberto´ da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização". **Ensaios FEE**, vol. 27, n. 1, 2006.

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". **Texto para Discussão IPEA**, n. 2060, 2015.

DABUS, A.; BASU, M. "O Belt and Road da China chega a América". **Marsh** [2019]. Disponivel em: <https://www.marsh.com>. Acesso em: 21/01/2021.

DAZA, E. "Papel de los Bancos Nacionales de Desarrollo en la estructura del nanciamiento regional en América Latina". **Boletin Coalicion Regional** [2016]. Disponível em: <http://coalicionregional.net>. Acesso em: 07/01/2022.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. "Afinal, o que é um think tank e qual é a sua importância para políticas públicas

no Brasil?" **ENAP** [04/03/2020]. Disponível em: <www.enap.gov.br>. Acesso em: 08/01/2022.

ÉPOCA. "China diminui seu apetite pela América Latina". **Época Negócios** [09/06/2019]. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com>. Acesso em: 20/02/2020.

FARIZA, I. "Entrevista com BÁRCENA, Alicia. ´Cultura do privilégio naturalizou desigualdade na América Latina´". **El País Brasil** [06/02/2020]. Disponível em: <https://brasil.elpais.com>. Acesso em: 21/02/2020.

FERNÁNDEZ, A. G. "Iniciativa ´América Cresce´: América Latina para os Estados Unidos". **Revista Ópera** [13/01/2020]. Disponível em: <https://revistaopera.com.br>. Acesso em: 08/01/2022.

FIORI, J. L. "A esquerda, os militares e o imperialismo". **Outras Palavras** [08/01/2020]. Disponível em: <https://outraspalavras.net>. Acesso em: 24/02/2020.

FMI - Fundo Monetário Internacional. **Perspectivas de la economia mundial**: Manejar recuperaciones divergentes. Washington: FMI, 2021.

GUDYNAS, E. "O esgotamento do desenvolvimento: a confissão da CEPAL". **IHU** [18/02/2020]. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br>. Acesso em: 08/01/2022.

JORNAL GGN. "A iniciativa 'Um Cinturão, Uma Rota' explicada". **Jornal GGN** [06/06/2018]. Disponível em: <https://jornalggn.com.br>. Acesso em: 08/01/2022.

MAIA, J. N. B. "A Iniciativa Cinturão e Rota: uma oportunidade para a integração da América Latina". **China Hoje** [16/08/2019]. Disponível em: <http://www.chinahoje.net>. Acesso em: 08/01/2022.

MARIANO, M. P.; RAMANZINI JÚNIOR, H.; ALMEIDA, R. A. R. "O Brasil e a Integração na América do Sul. Uma Análise dos Últimos Dez Anos (2003-2013)". **Relações Internacionais**, n. 41, março, 2014.

MARIN, P. "América Latina: entre o porrete ianque eo dragão chinês". **Revista Opera** [09/01/2020]. Disponível em: <https://revistaopera.com.br>. Acesso em: 08/01/2022.

MELO, M.; MOURA, A. "Políticas públicas urbanas no Brasil: uma análise dos projetos do Banco Mundial". **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 4, 1990.

MELLO, P. C. "Brasil deve aderir a programa de investimentos dos EUA que tenta frear China". **Folha de São Paulo** [24/12/2019]. Disponível em: <www.folha.uol.com.br>. Acesso em: 08/01/2022.

NEVES, B. C. "Política Externa brasileira, BNDES e a integração da infraestrutura sul-americana: uma análise da IIRSA/COSIPLAN (2000-2017)". **Monções: Revista de Relações Internacionais**, vol. 7, n. 14, 2018.

OLIVEIRA, K. "Banco do Brics mira investimentos em PPI e Privatizações". **Agência Brasil** [13/11/2019]. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 20/02/2020.

PAIVA, D. L.; BRAGA, M. B. "Integração econômica regional e desenvolvimento econômico: reflexões sobre a experiência latino-

americana". **RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano IX, n. 16, 2007.

PINTO, R. C. I. **Democratizando a Integração?** Democracia e Representação Política no MERCOSUL (1985 – 2013) (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Pelotas: UFPel, 2014.

PEREGALLI, A.; PANEZ, A.; AGUIAR, D. "20 anos da IIRSA na América do Sul: quem está comemorando agora?" **Le Monde Diplomatique Brasil** [04/09/2020]. Disponível em: <https://diplomatique.org.br>. Acesso em: 08/01/2020.

PIRES, M. C. "Trump quer presidência do BID para conter influência chinesa na AL". **Jornal GGN** [27/08/2020]. Disponível em: <https://jornalggn.com.br>. Acesso em: 08/01/2022.

PLATAFORMA DEMOCRÁTICA. "As dinâmicas geopolíticas globais e o futuro da democracia na América Latina" **Plataforma Democrática** [2010]. Disponível em: <www.plataformademocratica.org>. Acesso em: 10/05/2011.

ROSA, A. M. "Olhando para os lados: o que o Brasil pode aprender com as PPPs na América Latina e no Caribe?" **El País Brasil** [14/11/2019]. Disponível em: <https://brasil.elpais.com>. Acesso em: 08/01/2022.

ROUBICEK, M. "BNDES de Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro". **Nexo Jornal** [07/10/2019]. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br>. Acesso em: 18/02/2020.

SANAHUJA, J. A. "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericanao: alcance y perspectivas de Unasur e Celac". **Pensamiento Propio**, n. 39, Enero/Junio, 2014.

SEREBRISKY, T.; ALEMÁN, A. S.; PASTOR, C. “Eficiência no investimento: a chave para o Brasil oferecer mais e melhor infraestrutura” **El País Brasil** [25/06/2019]. Disponível em: <https://brasil.elpais.com>. Acesso em: 08/01/2022.

VEGA, G. C. “Nuevos actores en el financiamiento a IIRSA / COSIPLAN”. **Revista Informativa de la Coalición Regional**, n. 2, Diciembre, 2015.

VIGEVANI, T.; RAMAZINI JÚNIOR, H. “Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul”. **Dados**, vol. 57 n. 2, 2014.

WORLD BANK. “Belt and Road Initiative”. **Word Bank** [2018]. Disponível em: <https://www.worldbank.org>. Acesso em: 20/02/2020.

CAPÍTULO 7

A Contribuição e Influência das Políticas Públicas para o Desenvolvimento do Estado do Acre: Estudo de Caso da Zona de Processamento de Exportação – ZPE

A CONTRIBUIÇÃO E INFLUÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO ACRE: ESTUDO DE CASO DA ZONA DE PROCESSAMENTO DE EXPORTAÇÃO – ZPE

Ravela de Souza Marinho

Carlos Estevão Ferreira Castelo

A pesquisa em andamento resultou de um questionamento frequentemente levantado no meio acadêmico acreano sobre os vários motivos da não existência de uma economia regional forte, que não utilize a administração pública como principal fomentador, visto que a região do Acre é dotada de muitos recursos oriundos da floresta, além de outros recursos culturais.

Observa-se que o Estado do Acre atualmente possui como principais fontes de geração e circulação de renda, diferente de regiões mais dinâmicas economicamente, os setores da administração pública, de serviços e comércio. Sendo a administração pública o principal meio de empregabilidade. Sendo assim, a importância de fazer a pesquisa surge dessa análise, pois caso o Estado diminua a dependência de transferências federais e as pessoas residentes dependam menos da oferta de vagas em concursos públicos ou cargos comissionados, poderíamos minimizar a dificuldade de parte considerável da população na obtenção de renda.

A relevância do estudo de caso da Zona de Processamento de Exportação - ZPE/AC, portanto, aparece no centro dessa problemática, ou seja, de buscar encontrar outras alternativas para a geração de renda para o Estado do Acre.

A questão central discutida no trabalho será, portanto, entender os principais motivos para a Zona de Processamento de Exportação - ZPE/AC nunca ter entrado em operação, mesmo com esse distrito industrial incentivado tendo sido devidamente alfandegado com a disponibilização da infraestrutura necessária para alocação das empresas exportadoras.

Levantou-se como hipótese para a ZPE/AC nunca ter entrado em efetivo funcionamento, apesar de alfandegada: questões relacionadas com a crise mundial que o mundo capitalista vivenciava por ocasião do alfandegamento; a não promoção da cooperação entre os países fronteiriços: Peru e Bolívia para a melhoria de cidades gêmeas, como Assis Brasil/Brasil, Inãpari/Peru e Pando/Bolívia, que auxiliariam nas rotas de exportação dos produtos produzidos no Acre, e, ainda, a não existência de uma cultura exportadora no Estado do Acre.

METODOLOGIA

A pesquisa está sendo realizada através dos seguintes procedimentos: revisão de literatura; análise do Projeto de Lei 5957/2013, que dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativos das Zonas de Processamento de Exportação; análise de relatórios técnicos sobre as ZPE's, boletins informativos; e, ainda, com a utilização de entrevistas com pessoas que fizeram parte da criação e implementação da ZPE/AC, além de especialistas no tema, com objetivo de levantamento de informações e criação de fontes sobre o não funcionamento da mesma.

Vale assinalar que o presente estudo apresentou alguns contra tempos, pois a julgar pela temática do ineditismo, há poucos materiais sobre o assunto, principalmente sobre a ZPE/AC, de certa

maneira obrigando a buscar informações com pessoas que fizeram parte da criação e implementação da mesma.

Para as entrevistas estamos utilizando questionários encaminhados via e-mail, além de elementos da metodologia da História Oral aplicados via vídeo chamada.

REFERENCIAL TEÓRICO

Inicialmente é relevante esclarecer alguns significados importantes para a compreensão do conceito de espaço e para entender como o Estado produz e organiza o espaço para atender aos interesses das transnacionais e capital financeiro, que se utilizam desse espaço para se reproduzirem.

Para muitos paisagem e espaço são considerados sinônimos, mais para Santos (1988, p. 21), paisagem é "tudo aquilo que nós vemos, o que nossa visão alcança é a paisagem. Esta pode ser definida como o domínio do visível, aquilo que a vista abarca". De forma bem simples, paisagem é identificada apenas como aquilo que é visivel ao olho.

Já o espaço ocupa outro nível de percepção, segundo Santos (1988, p. 25):

> o espaço seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos; não entre estes especificamente, mas para as quais eles servem de intermediários. Os objetos ajudam a concretizar uma série de relações. O espaço é resultado da ação do homem sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais.

Grosso modo, o espaço é tido como a inter-relação do homem com o meio, e a paisagem é tudo aquilo que o olho consegue ver. Portanto "o espaço é o resultado da soma e da síntese, sempre refeita, da paisagem com a sociedade através da espacialidade. A paisagem tem permanência e a espacialidade é um momento" (SANTOS, 1988, p. 26). Outro conceito utilizado por Santos (1988, p. 22), é de que "[...] a produção do espaço é resultado da ação dos homens agindo sobre o próprio espaço, através dos objetos, naturais e artificiais. Cada tipo de paisagem é a reprodução de níveis diferentes de forças produtivas, materiais e imateriais, pois o conhecimento também faz parte do rol das forças produtivas".

Outra distinção importante de se fazer é compreender que espaço é diferente de território. De acordo com Raffestin (1993) o espaço é concebido antes do território, portanto:

> O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. Lfebvre mostra muito bem como é mecanismo para passar do espaço ao território: "A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuito e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas e de ferro, cirduitos comerciais e bancários, autoestradas e rotas aéreas etc" [...] (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Dessa maneira, todas as infraestruturas construídas para benefício da sociedade constituem ações que estão direcionadas ao território, mais que esse é contido dentro do espaço, por isso a

confusão dos conceitos, pois eles são muito utilizados para explicar as ações da sociedade.

O ESTADO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

O sistema econômico vigente nos dias atuais é o capitalismo. Sistema de organização da produção que comanda todas as economias do globo. Nesse sentido, nos paragrafos a seguir aponta-se de forma resumida como o capitalismo aliado do Estado produz e organiza os espaços para atender apenas os interesses econômicos de poucos.

O modo de produção capitalista possui como mercadoria principal a terra na sua forma de reproduzir insumos para serem comercializados (SILVA, 1991). "[...] O capitalismo possui uma dimensão espacial que se manifesta como espaço geoeconômico – espaço de produção (agrícola, pecuário, extrativo, industrial), de troca (comercial), de circulação (vias de tráfego) e de consumo (urbano, de serviços) [...]" (SILVA, 1991, p. 133), esse espaço descrito é composto de vários sujeitos tornando-se um espaço de fluidez, descrito por Milton Santos, interconectado a vários lugares e mercados diferentes. Segundo Kurz (2002, p. 01) "[...] os serviços públicos assumem a mesma forma-dinheiro que a produção de mercadorias para o mercado [...]", nesse sentido fica claro identificar a quem o Estado beneficia e quais atores participam desse processo.

De acordo com Silva (1991, p. 134), o funcionamento do mercado capitalista ocorre da seguinte forma: "O mercado, no capitalismo, expressa-se, então, como o conjunto dos lugares de produção, troca, circulação e consumo, ou seja, a realização do espaço geoeconômico, consiste na efetivação simultânea do espaço

geográfico como espaço econômico e deste como aquele", entender o funcionamento do mercado, esclarece como ocorre o funcionamento do capital e sua organização sobre o espaço.

De acordo com Kurz (2002, p. 01) "[...] a forma moderna "Estado" representa somente o reverso, a condição estrutural e a garantia da privacidade capitalista; o Estado não pode, conforme sua natureza, constituir a forma de uma "associação livre [...]", pois existe a coisificação dos serviços oferecidos pelo Estado. Nesse sentido Kurz (2002, p. 01) continua "[...] os serviços públicos assumem a mesma forma-dinheiro que a produção de mercadorias para o mercado [...]".

Kurz (2002, p. 01), esclarece a função principal que o Estado possui, onde "[...] A administração pública de coisas permanece assim nacionalmente limitada, burocraticamente repressiva, autoritária e ligada às leis fetichistas da produção de mercadorias [...]", fica bem claro a nova finalidade que o Estado assume ao se alinhar a nova ordem capitalista.

UMA ABORDAGEM CRÍTICA SOBRE O DESENVOLVIMENTO – TEORIA DECOLONIAL

A palavra desenvolvimento no dicionário possui como significado: progresso, crescimento econômico, entre outros. Nesse sentido, essa palavra já entra no imaginário da sociedade com uma carga dotada de evolução na economia, de uma suposta passagem do ruim para o melhor. Em qualquer sentido que seja empregada a ideia de melhoramento é manifestada em nossas mentes. "[...] o sentido da palavra desenvolvimento está incrustado na nossa maneira de ler, pensar e representar o mundo" (MACHADO,

2006), pois tudo que se remete a progresso somos levados a evocar, quase de imediato, à palavra desenvolvimento.

"O termo 'desenvolvimento', além de polissêmico, não encontra consenso, na teoria ou na prática, quanto ao seu significado [...]" (RAVENA, 2019, p. 34), tornando-se, portanto, difícil de contextualização. Para os objetivos dessa pesquisa, tenta-se trabalhar o conceito de desenvolvimento na visão decolonial. Ou seja, com uma abordagem de desenvolvimento intrínseco, que pode surgir "a partir das particularidades históricas, culturais e das potencialidades de cada grupo" (RAVENA, 2019, p. 34), voltado para a realidade do lugar analisado.

"Para os ortodoxos, desenvolvimento é sinônimo de desenvolvimento econômico. Para os heterodoxos, a definição de desenvolvimento passa por categorias históricas e culturais, mas também está centrado no crescimento" (RAVENA, 2019, p. 34).

Segundo Machado (2006, p. 3):

> Em torno da palavra foi, então, constituindo-se um núcleo de sentidos correlatos: crescimento, progresso, evolução, melhora, etc. Esse núcleo tem condicionado todas as tentativas de redefini-lo. Independente do contexto e do esforço empreendido – seja agregando-lhe um qualificativo, ou tecendo explicações e definindo seus limites
>
> –, a expressão não escapa da ideia de "caminho percorrido": do pior para o melhor, do simples para o complexo, do pouco para o muito, do inferior para o superior. Ela está sempre remetendo para uma escala evolutiva, para uma ideia de progresso.

Desse modo o desenvolvimento geralmente parte do pensamento elaborado nos países desenvolvidos, aqueles que já

possuem uma economia solidificada e que no discurso dizem que almejam desenvolver os países que possuem pouco ou não possuem progresso algum. Na visão daqueles, seria necessário se desenvolver economicamente a fim de participar do "mercado mundial", seja por meio de venda ou compra de produtos. Desse modo, desenvolver-se significaria participar do mercado internacional.

"[...] Desenvolvimento é um produto da modernidade ou, mais especificamente, do período pós - Segunda Guerra Mundial, em que se buscava construir um projeto de hegemonia ideológica que tivesse a força necessária, para se contrapor [...], ao marxismo-leninismo" (RAVENA, 2019, p. 34).

O conjunto de conceitos construídos nos EUA e Europa em torno da palavra desenvolvimento, portanto, parte de um inabalável credo na capacidade da ciência para gerar recursos tecnológicos, a fim de produzir conjuntos de sistemas eficientes capazes de alimentar um progresso permanente na vida das sociedades (MACHADO, 2006). A partir dessa visão, o crescimento econômico ganharia um papel norteador na sociedade.

> Embora a crença no progresso linear e cumulativo das sociedades tenha gerado ambiciosas formulações, chegando a se constituir em uma das ideias centrais do pensamento socioeconômico do século das Luzes (VIOLA, 2000, p. 13), foi somente depois da II Guerra Mundial que o sentido colonizador dessa noção pôde realizar toda sua potencialidade, passando a nortear um projeto geopolítico em escala global.

"Quando, porém, observam-se de perto aspectos mais estruturais da situação atual, verifica-se que o centro do sistema

busca impor uma globalização de cima para baixo aos demais países" (SANTOS, 2001, p. 149). Inclusive, é através dessa nova organização das redes de mercado internacional que aparece o conceito de desenvolvimento econômico, utilizado pelos países desenvolvidos, para se impor aos não desenvolvidos.

> É, pois, no interior dessas redefinições que uma longa tradição de construção social da ideia de desenvolvimento foi transformada em arma contra o comunismo e em ponta de lança da expansão capitalista sob a hegemonia dos EUA (ESTEVA, 2000). O bloco capitalista, liderado pelos EUA, concentrou esforços na defesa dos seus interesses (econômicos e políticos). O poder colonizador da ideia de desenvolvimento constituiu-se em um dos principais eixos do funcionamento da estratégia empreendida no sentido de reafirmar os valores e os interesses das sociedades capitalistas industrializadas, garantindo não só a sua reprodução, como também sua contínua expansão (MACHADO, 2006, p. 4).

Vale observar que o sentido de hegemonia não se reduz à dominação militar ou à superioridade econômica, mas articula o conjunto de fatores que levam uma potência a ser dominante e dirigente, em todos os aspectos (SADER, 2005).

Segundo Lock (2004), o contexto das guerras é outro elemento bem difundido como uma ideologia dos países desenvolvidos como uma forma de impor autoridade sobre o país que se pretende coagir, essa forma de dominação pela força bruta é frequentemente usado pelos Estados Unidos, por exemplo, a fim de demonstrar seu status de dominador e detentor hegemônico.

> É nessa perspectiva que, a partir do imediato pós-Segunda Guerra, tem início um imenso investimento envolvendo recursos econômicos, científicos e tecnológicos no sentido de reorientar a trajetória dos países do Terceiro Mundo, sob a promessa de finalmente colocá-los definitivamente nos trilhos do desenvolvimento. É no interior das complexas relações de poder estabelecidas entre as nações na esfera mundial, e entre os diferentes setores ou classes sociais no âmbito de cada uma delas, que o desenvolvimento das regiões consideradas pobres entrou na *ordem do discurso* (FOUCAULT, 1996). Isso colocou em ação uma série de dispositivos capazes de orientar condutas e modos de intervenção numa determinada lógica estabelecida, assim como, e principalmente, excluir alternativas que poderiam ameaçar essa mesma lógica (MACHADO, 2006, p. 4).

"O conjunto desses dispositivos colocados a serviço da salvaguarda dos valores culturais do ocidente capitalista a partir das disputas de hegemonia travadas na esfera internacional é que forma o núcleo do *discurso do desenvolvimento"* (MACHADO, 2006, p. 4). Desenvolvimento esse voltado para a dominação dos países que ainda não estão e não possuem poder econômico de competição frente aos desenvolvidos e o mercado internacional. Esse é o real objetivo do desenvolvimento econômico imposto.

> A construção da ideia de subdesenvolvimento como identidade dos países do Terceiro Mundo foi um dos mais sólidos produtos desse discurso. A produção do mundo "subdesenvolvido" *política, sociológica, ideológica, científica e imaginativamente,* como disse Said em relação ao orientalismo (1990, p.15), foi um trabalho para o qual contribuíram, e ainda contribuem, agentes os mais variados, seja em

> relação às intenções, à formação profissional ou ao credo político; seja no interior de instituições especializadas; seja em centros de produção de conhecimentos (MACHADO, 2006, p. 4-5).

"Determinados espaços institucionais são particularmente relevantes na produção e difusão das estratégias discursivas que alimentam o discurso do desenvolvimento" (MACHADO, 2006, p. 5). Espaços que são construídos com a pretensão de dominação hegemônica dos países desenvolvidos, a fim de dominar, levando o seu progresso e seu desenvolvimento aos não desenvolvidos. A composição da hegemonia também está relacionada a outros fatores como a capacidade de persuasão que os valores ideológicos e os mecanismos de sua difusão pelas distintas formas de expressão que os países desenvolvidos conseguem produzir e multiplicar.

Portanto, para além de ser um conceito utilizado pela economia para designar uma etapa fugaz em que se encontra uma determinada nação, e mais do que uma interminável fonte geradora de teorias econômicas e dissolução de técnicas científicas para problemas políticos, sociais e institucionais, "o discurso do desenvolvimento funciona como um mecanismo de hierarquização e dominação cultural" (MACHADO, 2006, p. 5).

> Aproximando-se da trilha aberta por esses estudos, mas já na década de 1990, o colombiano Arturo Escobar (1998) realizou um extenso e profundo exame do desenvolvimento como regime de discurso e de representação social, de onde se construiu o terceiro mundo. Para ele, existe uma proximidade entre o modo de operar já caracterizado nos estudos sobre o orientalismo, africanismo, colonialismo e o do que ele denominou de *desenvolvimentismo*, no sentido de que eles estabelecem aparatos de

> produção de conhecimento e exercício de poder bastante eficientes na conformação de um "régimen de gobierno sobre el Tercer Mundo, un espacio para 'los pueblos sujeto' que asegura cierto control sobre el" (ESCOBAR, 1998 *apud* MACHADO, 2006, p. 5).

Foi no "período de expansão da economia mundial, *a era de ouro do capitalismo*, queo Discurso do Desenvolvimento (DD) emergiu, funcionando como instrumento de mediação das relações de poder e dominação [...]" (MACHADO, 2006, p. 06). Através desse discurso os países dominantes puderam expandir seus territórios e consequentemente enriquecer ainda mais às custas da pobreza e miséria daqueles que viam no progresso e abertura para o mercado internacional um escape para melhores condições dignas. Vale lembrar que o primeiro momento de dominação que tivemos conhecimento foi a invasão dos espanhóis e portugueses no continente americano, para fazer a expansão de suas terras e riquezas.

> A ideia de desenvolvimento veiculada e reafirmada pelo DD é um construto assentado numa determinada concepção da história da humanidade e das relações entre o ser humano e a natureza, centrada na trajetória das sociedades industrializadas europeias e norte-americana, como uma espécie de transplantação geográfica dessas. Essas sociedades são assumidas, implicitamente, como o modelo de sociedade considerado universalmente válido e desejável, sendo a partir delas estabelecidos os parâmetros tomados como universais para medir o relativo atraso ou progresso dos demais povos do globo (VIOLA, 2000). Em torno dessa concepção é que o conceito de subdesenvolvimento foi formulado e convertido em

> eixo e pilar de sustentação das políticas voltadas para a superação do "atraso" e da "pobreza" dos países do Terceiro Mundo – políticas essas orientadas pelo DD (MACHADO, 2006, p. 6).

Nesse sentido "cria-se um verdadeiro totalitarismo tendencial da racionalidade – isto é, dessa racionalidade hegemônica, dominante -, produzindo-se a partir do respectivo sistema, certas coisas, serviços, relações e ideias" (SANTOS, 2001, p. 128). Há, portanto, o crescimento da dependência econômica entre os países subdesenvolvidos, isto pois desenvolvimento é uma criação histórica de modo de produção capitalista, baseado e sustentado na submissão dos países pobres (empobrecidos), onde dificilmente haverá inversões das condições de cada país.

Assim, entende-se que a palavra desenvolvimento nunca deixará de ter uma carga de dominação na sociedade, pois há por trás de tudo isso as estratégias, que os países desenvolvidos impõem aos não desenvolvidos. Ou seja, "[...] a globalização agrava a heterogeneidade, dando-lhe mesmo um caráter ainda mais estrutural" (SANTOS, 2001, p. 129). Globalização essa que pode ser entendida como o desenvolvimento, crescimento e progresso, no sentido visto antes.

O conceito de ambientalismo possui como marco inicial dois grandes eventos que marcam sua trajetória pelo mundo a fora, o primeiro foi a "Conferência da Bioesfera, ocorrida em Paris, em 1968; e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972" (CAMELY, 2018, p. 64). A partir dessas conferências as questões ambientais entram como pauta principal nos assuntos econômicos e políticos dos países desenvolvidos.

"Da Conferência de Estocolmo, resultou a Declaração sobre o Homem e o Meio Ambiente, que continha 26 princípios e um

Plano de Ação para o Homem o e Meio Ambiente e criava o Programa das Naçõe Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)" (CAMELY, 2018, p. 65). Foi a partir dessa conferência e do documento que se iniciava as novas estratégias ambientais mundiais e principalmente para a Amazônia, visto que esta possui grande biodiversidade dentro do território brasileiro.

Portanto, o termo ambientalismo já surge como estratégia dos organismos internacionais juntamente com o Estado para a organização e ordenamento do espaço, e foi nesse sentido que a partir de 1999 com o ingresso da Frente Popular do Acre (FPA) no poder estadual, o Governador Jorge Viana implanta uma "nova gestão" voltada para as questões ambientais em conjunto com os organismos internacionais, como ONGs e o mercado financeiro.

Uma das principais propostas de política que o Governo passou a desenvolver após a posse, como auxilio do *slogan* "governo da floresta", sustentava-se, exatamente, na exploração racional da floresta. Recursos madeireiros e não madeireiros (CASTELO, 2014, p.24). Com Viana no poder o desenvolvimento no Acre é adjetivado: "desenvolvimento sustentável". Na visão de Souza (2021, p. 08), analisando em texto recente todo o período de governo (1999-2018), concluiu que não passou de um "[...] experimento econômico – social de caráter colonialista, voltado para a mercadificação, gestão e exploração de bens naturais e, por conseguinte, para o domínio dos territórios.

O fato é que com a posse do novo governador, entram em vigor vários agentes modernizadores na implantação de um "novo modelo" que, de forma virtuosa, faria a união entre as agendas ambiental, social e econômica. A saída para o Acre se desenvolver estaria a partir do novo discurso estabelecido, no aproveitamento da única vantagem comparativa que o Estado possuía: a floresta" (CASTELO, 2014, p. 24). A nova proposta tinha também como objetivo recuperar a capacidade de

planejamento do Estado e encontrar uma saída para o desenvolvimento baseado na exploração inteligente da vantagem comparativa floresta. Observa-se que a industrialização aparecia no discurso, mas com intensidade pequena e focada nos recursos madereiros e não madereiros. Após experiências sem sucesso com a exploração de recursos florestais não madeirerios, o foco centrou-se no manejo de madeira, incluisve em áres protegidas, com resultados bastante questionáveis (sobre isso ver mais em Castelo, 2014).

Em 2007, Binho Marques (2007 – 2011) assume a governança no Estado, "com ele o discurso da "florestania" parece perder força. Mas a atividade econômica de maior representatividade do dito "modelo de desenvolvimento sustentável" continuou sendo bastante incentivada: o manejo "sustentado" de madeira" (CASTELO, 2014, p. 25).

A "Florestania" perde força, mas o governo continua apontando que a saída estaria na vantagem comparativa da floresta. Como percebiam que esta saída poderia não ser suficiente começaram a falar em industrialização com mais intensidade, em atrair empresas para o Estado, entre outros mecanismos.

Em 2011, assume como novo governador Tião Viana, irmão de Jorge Viana, "nas falas do novo Governador era comum escutar que o "Estado estava se modernizando", que havia sido "preparado para crescer" e que, a partir de então, a "indústria deveria também ser o foco"" (CASTELO, 2014, p. 26), na nova gestão de Tião Viana, muda-se a estratepgia e passa-se a apontar que "teria chegado a vez da indústria". Que o Estado havia se preparado para crescer, com os governos anteriores, e a industriação seria muito importante para o desenvolvimento do Estado, nesse sentido o mesmo passa a investir fortemente em empresas (Dom Porquito, Peixes da Amazônia, entre outros).

Nesse mesmo governo entra em ação a Zona de Processamento de Exportações – ZPE, onde a mesma é alfandegada em 2010, entretanto nesse mesmo período já estávamos sofrendo os impactos da crise mundial de 2008.

REFERÊNCIAS

ACRE NEWS. "Governo do Acre vai mesmo vender ZPE aos chineses; negócio avançou nesta quarta". **AcreNews Online** [28/01/2021]. Disponívem em: <https://acrenews.com.br>. Acesso em: 28/01/2021.

ACRE. **Acre em números**. Rio Branco: Secretaria de Estado de Planejamento. Rio Branco: Governo do Estado do Acre, 2017. Disponível em: <http://acre.gov.br>. Acesso em: 08/02/2021.

ALENCAR JR, O. G. "Crise global e a necropolítica do governo Bolsonaro em tempos de pandemia". **Ciências Sociais Unisinos**, vol. 56, n. 3, 2020.

DICIO. "Ambientalismo". *In*: **DICIO, Dicionário Online de Português**. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/ambientalismo>. Acesso em: 09/06/2021.

BECKER, B. K. **Amazônia**: geopolítica na virada do III milênio. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de Estocolmo sobre o meio ambiente humano – 1972**. São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, 2021.

Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br>. Acesso em: 09/06/2021.

CAMELY, N. **Imperialismo, Ambientalismo e ONGS na Amazônia**. Rio de Janeiro:Consequência, 2018.

CASTELO, C. E. F. **Experiências de Seringueiros de Xapuri no Estado doAcre e outras histórias** (Tese de Doutorado em História Social). São Paulo: USP, 2014.

DAWBOR, L. **A era do Capital Improdutivo**: Porque oito famílias têm maisriqueza do que a metade da população do mundo? São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

LOCK, P. " Transformações da guerra: a dominação da violência reguladora". *In*: MARTINS, C. A. *et al*. (orgs.). **Globalização dimensões e alternativas**. São Paulo: Loyola, 2004.

MACHADO, V. F. "A produção do discurso de desenvolvimento sustentável: de Estocolmo à Rio – 92". **Anais do III Encontro ANPPAS**. Brasília: ANPPAS, 2006.

MARX, K. **O Capital**. Coleção os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

CAPÍTULO 8

Têndencias Organizacionais para o Cenário Atual e Pós-Pandêmico pelo Olhar das Quatro Grandes Empresas de Consultoria e Auditoria Globais

TÊNDENCIAS ORGANIZACIONAIS PARA O CENÁRIO ATUAL E PÓS-PANDÊMICO PELO OLHAR DAS QUATRO GRANDES EMPRESAS DE CONSULTORIA E AUDITORIA GLOBAIS[27]

Janaína Conceição da Silva

O reconhecimento de que quatro grandes empresas — também conhecidas como *big four*, sendo elas Deloitte, Ernst & Young (E&Y), KPMG e PricewaterhouseCoopers (PwC) — desempenham papel ativo na reorganização de estruturas produtivas e financeiras ao elaborarem, a partir da propriedade de uma importante mercadoria, a informação, planos tanto para empresas quanto para Estados, portanto, de gestão corporativa e intervenção estatal (TEIXEIRA, 2018), demonstra que a "mão" dos agentes supracitados é bem visível.

As reflexões realizadas a seguir são derivadas de um projeto de pesquisa que tem como objetivo geral estabelecer marcos para a análise de novas arquiteturas de poder econômico na escala global e da reorganização da divisão internacional do trabalho, marcos esses que vêm se estabelecendo, pelo menos, desde as duas últimas décadas, mas que se intensificaram com a pandemia de covid-19.

O fio condutor da investigação são as formulações já elaboradas e em processo de elaboração por empresas de auditoria e consultoria mundiais, consideradas aqui agentes ativos da reestruturação organizacional de grandes corporações

[27] Esse capítulo é resultado de projeto de pesquisa de doutorado, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

multinacionais. Mais especificamente, são analisados relatórios de sugestões e recomendações produzidos pelas quatro grandes empresas *Accounting Firms*, com atenção especial aos elementos que sinalizem rupturas, continuidades e tendências já em curso e pós-pandêmicas no que tange à novas formas organizacionais, da produção, configurações de trabalho e a visão prospectiva sobre como os países deverão de adaptar a tais transformações.

Assim posto, esse artigo apresenta os principais resultados das pesquisas realizadas pela PWC, KPMG, E&Y e Deloitte desde o início da pandemia de covid-19. Cada empresa entrevistou um conjunto de líderes empresarias em diferentes partes do mundo, com o intuito de capturar tendências, ações tomadas no presente e perspectivas futuras para corporações de diferentes setores. Considerando o somatório de todas as amostras, o que está exposto a seguir é a síntese do pensamento de cerca de 7.700 integrantes da chamada classe *C-Suite*[28], número representativo, sobretudo, levando-se em consideração que são líderes de organizações empresariais com receitas na ordem de bilhões de dólares.

Nosso objetivo é "pinçar" todos os elementos indicativos de transformações na esfera da organização do trabalho, de decisões de investimentos, formas de organização, concorrência; extrair quais riscos e oportunidades estão sendo vislumbrados e, ao que mais nos interessa; apresentar ações que sejam indicativas de transformações na divisão territorial internacional do trabalho.

Como metodologia, foi realizada a leitura, síntese e análise crítica dos principais relatórios disponíveis em seus endereços eletrônicos no período mencionado (2020/2021) — seis relatórios e uma série com 17 artigos.

[28] Termo que se refere aos altos cargos executivos de uma empresa: diretor geral, diretor financeiro, diretor de operações, diretor de *marketing* etc.

Nossa exposição está divida em quatro momentos. No primeiro apresentaremos quem são as *big four*, suas atuações e a razão da escolha metodológica de tratá-las como os principais agentes da análise. O segundo, mais descritivo, traz os dados dos relatórios analisados. Ao final, terceiro momento, teceremos algumas reflexões, buscando uma interpretação sobre os impactos das transformações ora em curso. Finaliza com as considerações finais.

EMPRESAS DE CONSULTORIA E AUDITORIA GLOBAIS

As grandes empresas de consultoria e auditoria globais tal como se apresentam na atualidade, em termos de configuração institucional, são resultado de uma série de desagregações, fusões e aquisições, em diferentes contextos históricos.

Os históricos presentes nos portais dessas empresas nos informam que, o que temos hoje como PWC, por exemplo, é produto da fusão inicial de duas empresas, uma fundada em Londres no ano de 1849 — a Fundação da Price & Co. —, outra, Waterhouse, fundada em 1865, sendo nomeada então de Price Waterhouse. Mais tarde, 1998, Price Waterhouse se fundiu com a Coopers & Lybrand (essa última fruto da fusão da Coopers e Lybrand), formando a PriceWaterhouseCoopers, que por sua vez adquiriu, em anos mais recente (2013), a Booz & Co., chegando à configuração atual PWC. Do mesmo modo, a KPMG é resultado da fusão realizada em 1987 entre as empresas Peat Marwick International e Klynveld Main Goerdeler, essas últimas também advindas de fusões anteriores de empresas igualmente fundadas no

final do século XIX.[29] Deloitte (1893), Touche (1900) e Tomatsu (1968) criou a Deloitte&Touche (1989), que adquiriu a Monitor Group, chegando à atual Deloitte (2013). E Ernest &Young (1989), fusão da Ernest&Ernest (1903) com Arthur Young & Co. (1906), chegou ao seu atual arranjo como E&Y após adquirir a Axia em 2012.

Para termos noção da força desses agentes, conforme os dados extraídos de seus portais, as *big four* possuem uma vasta presença territorial (individualmente operam em mais de 150 países e territórios), cada qual com um número de funcionários que, somados, ultrapassa um milhão, tendo como clientes as maiores corporações do mundo, dos três setores econômicos, controlando milhões de ativos. Esses dados são importantes na medida que ilustra a estrutura oligopolista desse mercado, antes divido predominantemente para seis (constituindo as *big six,* incluindo Arthur Andersen e a Coopers & Lybrand), desde os anos 2000, concentrado nas mãos de quatro. Estrutura essa que é questionada pelo Estado — como demonstrado na recente (agosto de 2020) reportagem do jornal *Financial Times*, a qual tem como título *Big Four accountancy firms refuse to back sharing audits with smaller rivals* —, mas que encontra resistência.

Como o próprio nome diz, suas funções explícitas são auditoria e consultoria. Segundo informações disponíveis nos seus endereços eletrônicos, as tipologias de consultoria são diversas, essas vão de consultoria jurídica, financeira e tributária à gestão de recursos humanos, varejo e entretenimento. Na prática, contudo, suas atuações são mais amplas. Munidas de informações estratégicas presentes nos seus valiosos bancos de dados, e prontas

[29] Peat Marwick International: fusão da William Barclay Peat & Co. (1891) com Marwick, Mitchell & Company (1897). Klynveld Kraayenhof & Company (KKC, 1917): fusão da Klynveld Kraayenhof & Co com Deutsche Treuhand-Gesellschaft (DTG, 1953).

a venderem os seus planos dando suporte a diferentes setores econômicos, cumprem a função de diagnosticar e planejar o território (TEIXEIRA, 2018), tanto mais verídico porque o próprio Estado é também cliente.

A dimensão de suas influências no planejamento estatal, denominado por Dardot e Laval (2016) de *governo empresarial*, é explicitada quando se leva em consideração, para ilustrar, que a divisão da administração pública britânica de Tony Blair em 110 agências autônomas proveio de recomendações de um relatório de consultoria; assim como também o foi a reestruturação do setor público no Canadá após 1988 e a reforma administrativa da França a partir de 1991. Um exemplo brasileiro foi a reestruturação do setor elétrico e aeroportuário, essa que se deu a partir de diretrizes elaboradas por empresas de consultoria (TEIXEIRA, 2018). Tudo isso, como vimos, porque essas empresas detêm o oligopólio da informação, que em nossa perspectiva é a "matéria prima" principal da produção de bases para novas formas organizacionais em escala global. Como nos alertou Milton Santos (2006), conhecimento é recurso e fonte de instrumentalização (desigual) do território.

A atuação dessas empresas, seculares como visto, adquiriram roupagens tempo-espacialmente que afetaram sobremaneira seus *modus operandi*, embora o ímpeto para suas origens, o assessoramento para a organização das indústrias nos países centrais industrializados, tenha se perpetuado (DONADONE, 2002).

Se no final dos anos 1940 a necessidade de organização da "bagunça" causada pela Guerra abriu espaço para atuação, nos anos oitenta, *e.g.*, novas frentes se abriram com as tentativas de recontextualização (interpretação e introdução) das práticas japonesas nas empresas ocidentais, bem como com o crescimento do mercado de certificação de processos de gestão e produção (DONADONE; SZNELWAR, 2004).

Depois, o enfoque mudou para os pacotes gerenciais. Inspirados na "Filosofia da Qualidade", os consultores foram os principais vetores da difusão e da implantação de novas formas de gestão. Com o advento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), outro elemento que contribuiu para a expansão segundo Donadone e Sznelwar (2004), novas demandas por informatização de processos produtivos e administrativos e utilização de *softwares* para gestão foram surgidas.

Já nos anos noventa, o mercado encontrou novo impulso com as demandas por implementação de processos de reengenharia, onde destaca-se o *donwsizing*. Finalmente, a intensificação da mundialização do capital, a criação das empresas de estratégia e a crise do *subprime* forneceram novas frentes (TEIXEIRA, 2018, p. 172).

Conforme destacou Teixeira (2018, p. 207-209), as empresas de consultoria seguiram o movimento e chegaram, *ipso facto*, a acompanhar seus clientes em suas investidas territoriais quando esses transnacionalizaram suas atividades para diferentes continentes. Com base nas receitas das *big four* entre os anos 1996-2009, o autor demonstrou o vertiginoso crescimento que as mesmas apresentaram, e mesmo em períodos de crise econômica, condição que está relacionada com suas expansões territoriais para países subdesenvolvidos. Pensando-se no contexto, não é difícil de compreender que a implementação das políticas neoliberalizantes, em diferentes partes e com diferentes intensidades, se tornaram fértil terreno para o realinhamento da atuação de empresas de auditoria e consultoria. Isso aconteceu porque, primeiro, as empresas que estavam internacionalizando demandavam assessorias em diferentes seguimentos (jurídicos, fiscais etc.) nos seus novos territórios. Segundo, como vimos, os próprios Estados constituíam demanda dos seus serviços.

Diante do exposto, cabe enfatizar dois pontos. Primeiro, claro está que houve um duplo movimento: ao mesmo tempo que as empresas de auditoria e consultoria foram (e continuam a ser) agentes importantes da condução dos processos de reestruturação organizacional (e territorial, por consequente), concomitantemente, elas próprias passaram por esses processos, de concentração de capital, sobretudo. Segundo, fica demasiadamente evidente que as transformações pela qual a economia passava no final do século passado, discutidas extensivamente por autores como Harvey (1982), Soja (1989), Benko (1996) e Castells (1999), foram conduzidas por agentes sociais concretos, isto é, agentes os quais podemos nomeá-los e localiza-los, evitando-se, desse modo, generalizações.

Por fim, gostaríamos de chamar a atenção para a atuação prático-concreto dos consultores, que pode ser divida em três categorias (DONADONE; SZNELWAR, 2004, p. 67): 1) "arbitragem de disputas internas e externas às empresas"; 2) "capacidade de produzir e difundir conceitos acerca do mundo empresarial" e; 3) "implementação de mudanças organizacionais". Em termos pragmáticos, atuam legitimando ações, fornecem diagnósticos, buscam soluções para o aumento do desempenho e propõem redesenhos. Em particular, importa-nos a segunda e a terceira categorias. A literatura sobre gerenciamento empresarial, os artigos divulgando modismos organizacionais, enfim, os "pacotes gerenciais" continuam sendo produzidos, continuam tentando criar consensos. A sessão a seguir traz um pouco dessas pesquisas.

CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DAS NOVAS ARQUITETURAS EM CONSTRUÇÃO NO MUNDO DO NEGÓCIO

Já nos anos 2020 e 2021, alguns estudos foram publicados por essas empresas. Dentro do universo das quatro, a PWC é aquela que apresenta colocações mais diretivas, tanto para empresas individuais, quanto para o conjunto dessas e para governos. Entre as referências utilizadas, duas apresentam resultados de entrevistas realizadas com diretores executivos em diferentes países — o *24th Annual Global CEO Survey* (PWC, 2020) e o *Global Crisis Survey 2021* (PWC, 2021) —, e outra, uma série com 17 artigos, *Take on Tomorrow*, dá sugestões, caminhos e orientações para o momento atual de pandemia de covid-19.

Da empresa KPMG foram analisados dois relatórios: o *KPMG 2021 CEO Outlook Pulse Survey* (KPMG, 2021) e o *Global Economic Outlook* (KPMG, 2021). Diferente da PWC, a qual elaborou um conjunto de *insights* de caráter mais propositivo, as pesquisas da KPMG trazem mais opiniões, visões e perspectivas, sem muitos direcionamentos. Apesar disso, a metodologia empregada deixa clara a importância do estudo. No *Outlook Pulse Survey*, entre 29/01 a 4/03/2021 foram entrevistados 500 CEOs de onze mercados (Austrália, Canadá, China, França, Alemanha, Índia, Itália, Japão, Espanha, Reino Unido e EUA), dos setores gestão de ativos, automotivo, bancário, consumidor e varejo, energia, infraestrutura, seguros, ciências da vida, manufatura, tecnologia e telecomunicações. Todos os entrevistados representam organizações com receita anual acima de US$ 500 milhões e 35% das empresas pesquisadas têm mais de US$ 10 bilhões em receita anual.

O relatório analisado da E&Y é o *CEO Imperative Series* (E&Y, 2021). Dividido em duas partes — I: *How has adversity become the springboard to growth for CEOs?;* e II: *How can today's CEO bridge the gaps to realize tomorrow's opportunities?* —, é baseado em uma pesquisa global com 305 CEOs das empresas Forbes Global 2000, e tem como intuito entender suas perspectivas sobre o que está impulsionando a mudança em suas organizações.

Da Deloitte foi analisado o *Deloitte Global Resilience Report* (DELOITTE, 2021), pesquisa que envolveu 2.260 executivos *C-level* e líderes seniores do setor público de todos os principais setores da indústria, em 29 países (45% eram da Europa / África do Sul, 28% das Américas e 27% da Ásia-Pacífico). Todos os entrevistados do setor privado vieram de organizações com receitas anuais de US$ 500 milhões ou mais, com quase um terço (31%) vindo de organizações com receitas de mais de US $ 5 bilhões. Entre os líderes do setor público, 40% representavam organizações e agências com orçamentos de US$ 1 bilhão ou mais. Esse relatório é de autoria da Deloitte, mas a condução foi realizada pela KS&R Inc., entre os meses de julho, agosto e setembro de 2020.

Com base nessas pesquisas, elaboramos um quadro (Quadro 1) com as principais tendências, riscos e oportunidades organizacionais atuais presentes nas pesquisas das quatro grandes empresas de auditoria e consultoria globais.

Quadro 1- Tendências, riscos e oportunidades organizacionais atuais presentes nas pesquisas elaboradas pelas *big four* nos anos de 2020 e 2021

DESCRIÇÃO		
Tendências	Aceleração da digitação das empresas e dos negócios	Inclui o uso de Inteligência Artificial (AI), robótica, nanotecnologia etc. na criação de novos modelos
	Alteração nas formas como empresas operam para atender o *Environmental, Social and Governance Movement* (ESG)	As empresas devem buscar ser mais sustentáveis, o que pode ser feito a partir do estudo de novas fontes de energias e tecnologias que visem a redução de emissões de carbono
	Manutenção de configurações de trabalho híbridas *(hybrid working configurations*)	Redução dos espaços de trabalho e arranjos de trabalho remoto
	A localização é a nova globalização (PWC, 2021)	Remodelamento das cadeias globais de valor (CGVs). Desenvolvimento de ecossistemas locais e regionais. Redução da pegada internacional
	Aumento de parcerias público-privada	Por exemplo, em investimentos em infraestruturas sustentáveis
Oportunidades	Questão climática	A questão climática está sendo encarada pelos capitalistas como uma ameaça, mas como uma ótima oportunidade para criação de valor
	Foco em ações que gerem valor a longo prazo (E&Y, 2021)	
	Busca pela resiliência	Empresas preparadas, flexíveis e adaptáveis
Riscos	Pandemias e crises de saúde; Ameaça cibernética; Excesso de regulamentação; Incerteza política; Crescimento econômico incerto; Populismo; Incerteza da política tributária; Aumento da obrigação tributária; Alterações climáticas; Desinformação	

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Relatórios das *big four*.

A partir da leitura e análise do referencial citado acima, elencamos a seguir alguns apontamentos e questionamentos a título de síntese e reflexão:

1) A digitalização é uma tendência anterior a pandemia, porém, acelerada abruptamente em virtude da necessidade de rápida resposta à crise. Com efeito, trouxe consigo a ameaça cibernética. Todos os relatórios mencionaram a transformação digital, a tendência à maior digitalização dos modelos de negócio, a implantação de inteligência artificial, entre outros mecanismos tecnológicos na virtualização dos processos de trabalho. Disso, perguntamos: quais serão os impactos da transformação digital no mercado de trabalho e no emprego?

2) Associado ao exposto anterior, o avanço da digitalização poderá inaugurar uma nova etapa de reorganização territorial da produção, no que tange, por exemplo, a uma re-fragmentação espacial das atividades produtivas? Em caso afirmativo, em qual escala?

3) As empresas apontaram a tendência de *manutenção de configurações de trabalho híbridas* (*hybrid working configurations*), isto é, parte trabalho remoto, parte presencial, mesmo pós-pandemia. Essas novas configurações de trabalho são cercadas de desafios. Trabalhar em casa não é viável e nem produtivo para todos, ainda mais se tratando de serviços essenciais, além de forçarem as empresas a entrarem definitivamente na era digital. Para mulheres, trabalhadores pouco qualificados, minorias e em lugares em que a maior parte do emprego está na economia informal, os efeitos econômicos indiretos da covid-19 foram particularmente graves. Por outro lado, algumas vantagens desse tipo de configuração estão na

economia dos custos de transporte e no acesso a um *pool* de talentos, alguns considerados nômades digitais. Esses efeitos foram apontados pelos próprios CEOs da PWC.

Quais serão os impactos, inclusive sobre a vida social e saúde psíquico-mental das trabalhadores e trabalhadores, da reconfiguração do modelo híbrido de trabalho, considerando que boa parte da população mundial não tem acesso aos meios para tal — indício disso está exposto em um estudo recente da Unicef (2020), o qual apontou que 1/3 das crianças não tiveram acesso ao ensino porque não tiveram condições remotas. O trabalho invadirá nossas casas em definitivo? E para quem, apesar de ter os meios para produção, não tem o *know how* ou a expertise para novas funções em caso de refuncionalização?

4) É evidente que os capitalistas estão muito receosos com a incerteza da política tributária. Aparentemente, estão com medo de pagar a conta do endividamento público. Os níveis altíssimos de dívida, "não vistos há mais de 80 anos" (PWC, 2021), tem preocupado CEOs no mundo todo. Segundo a líder global em serviços jurídicos e tributários da PwC, Carol Stubbings, para amenizar os efeitos da dívida, os líderes precisam "to embrace the idea of compromise in the spirit of Bretton Woods". Cabe ressaltar que recentemente foi aprovado, nas palavras do ministro da economia francês, "o acordo fiscal internacional mais importante em um século" (EL PAÍS, 2021), acordo esse que prevê a taxação de um tributo corporativo mínimo de ao menos 15% das multinacionais e plataformas digitais.

5) A questão anterior, associadas a outras de cunho geopolítico e de decisões políticas nacionais nesse momento por vezes e com doses diferentes mais protecionistas, tem levado à maior cautela quanto as decisões de localização dos investimentos. É interessante percebermos que os líderes já estão atentos à necessidade de darem mais atenção aos fatores localizados e como isso pode ser um fator de ruptura, pelo menos temporariamente.

Nesse sentido, cabe apresentar o seguinte argumento presente no ensaio intitulado *Localisation is the new globalisation*, da série *Take On Tomorrow* (PWC, 2021):

> As we look to 2021 and beyond, it's clear that companies will be reckoning with a host of territorial disputes surrounding taxation, trade, regulation of vital industries and supply chains. Is localisation the new globalisation? [...] Taken together, the moves toward localisation are disrupting the equilibrium multinationals have come to enjoy in recent years. Localisation may not be with us to stay; as countries focus on promoting economic growth, they will likely return to globalisation as a path to prosperity. But in the interim, this is the new reality. So what does this mean for leaders operating in a global context today? A few things. Both strategies and tactics will have to evolve to be effective in the new realities. Don't assume that the forces that have led your organisation to fantastic global growth in the past will propel similar growth in the future. The global economy is still expanding, and new relationships and markets are continually being forged. But leaders must be prepared to negotiate a world in which there are more local conflicts, considerations

> and barriers. Companies may have to evaluate carefully when it makes sense to shorten supply chains, even if some efficiencies may be lost temporarily. In this new world, leaders will have to dig in more deeply to develop the ecosystems that will enable localisation to succeed. That includes engaging with governments about the policies and structures that encourage resilience. On what is an already crowded agenda, CEOs have to become more dialed in and attuned to regional and national changes in policy and their implications. And they may have to take a more selective approach to the appealing and vital imperative to break into new markets: they should invest internationally only if they have the acumen and capabilities to compete and thrive in a more geopolitically charged world (PWC, 2021).

Esse trecho é extremamente importante porque sinaliza, pelos próprios capitalistas, que o movimento geográfico do capital privado corporativista poderá ser "mais localizado do que globalizado", e na verdade, quando colocam que essa é a nova realidade, afirmam que já o é. Eles próprios sinalizaram a perturbação do equilíbrio que as multinacionais desfrutavam, que em nossa concepção está atrelado às políticas de aberturas econômicas e desregulamentação, cenário outro ao que estamos vivendo, de incertezas políticas e econômicas, de maior proteção e incentivo à produção interna.

6) A reconfiguração das cadeias globais de valor também tem sido tema de debates acadêmicos. Fleury e Fleury (2020), por exemplo, constataram que (i) as multinacionais estão buscando cadeias globais resilientes (termo frequente nos relatórios citados), com capacidade de operarem em um

> contexto "VICA – Volátil, Incerto, Complexo e Ambíguo); (ii) sobretudo nos países desenvolvidos, os governos estão estimulando as multinacionais a reduzirem suas pegadas nacionais (a influência e até mesmo a intervenção do Estado em áreas estratégicas, relacionadas à segurança e soberania nacionais serão mais frequentes); e (iii) para além da adaptarem à pandemia, as empresas estão racionalizando e redimensionando as suas atividades locais e internacionais, para então se reestruturarem e se reconfigurarem internacionalmente. Para os autores, do ponto de vista internacional, a tendência é que as CGVs desconcentrem suas operações internacionais "para não ficar dependente de nós frágeis" (*ibid*., p. 216), e do ponto de vista do *modus operandi* das subsidiárias, "prevê-se maior intensidade de operações regionais e significativos investimentos em tecnologias digitais para aumentar a resiliência com respeito a riscos externos e responder a demandas locais, de governos e clientes." (ibid., p. 2016). Finalmente, diferente dos CEOs da E&Y, os quais vislumbram um cenário de coopetição, segundo Fleury e Fleury (2020), os conflitos internacionais poderão deixar como marcas o antagonismo e a competição, mesmo pós-Biden.

Ainda sobre reestruturação, outra fonte fundamental é o atualizado estudo da UNCTAD (2021), o qual aponta que "sustentabilidade", "gerenciamento de risco" e "reestruturação da rede" conformam três pilares de estratégias a melhorarem a resiliência das empresas multinacionais. Mais especificamente relacionado ao último pilar, prevê que as decisões de localização das atividades produtivas poderão implicar em desenhos das CGVs em direção aos movimentos de *reshoring* e *nearshoring* e diversificação. Entre as consequências dessa nova arquitetura está o fato de "a reestruturação produtiva pode[r] significar, por exemplo,

que as EMN irão desinvestir em países em desenvolvimento e reinvestir nos desenvolvidos" (IEDI, 2021, p. 8). Por outro lado, "a reestruturação das CGV busca reduzir a exposição a uma ou mais fontes de riscos sistêmicos" (IEDI, 2021, p. 8).

7) A questão climática está sendo encarada pelos capitalistas como uma ameaça (sobre isso, recordamos que em entrevista recente dada ao jornal El País, em fevereiro de 2021, o próprio Bill Gattes afirmou que "a mudança climática terá efeitos muito piores que a pandemia"), mas como uma ótima oportunidade para criação de valor. Embora as mudanças possam ainda não estarem sendo encaradas com a devida seriedade — como a E&Y observou ao afirmar que "CEOs are not aware enough of the broad-based risks posed by climate change" —, o relatório recente do Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2021) mostrou que o aumento da temperatura do planeta causado por atividades humanas precisa ser limitado urgentemente.

8) A E&Y é enfática na orientação de que as empresas precisam trabalharem com ações que gerem valor a longo prazo. Mais de uma vez foi colocado que os investimentos em transformações organizacionais, ao invés de redução de custos, é o que tem separado a trajetória de *thrivers* e *survivors*.

9) É também da E&Y a visão de que a aceleração de tendências desse momento é a oportunidade não somente de empresários se tornarem líderes de mercado, mas de criar mercados, bem como a ideia, presente no relatório da KPMG, da importância de criação de um ecossistema interior e exterior às empresas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados das pesquisas apresentadas, como visto, abarcam temáticas variadas, embora as principais estejam presentes nos relatórios de todas as empresas. Em nossa concepção, esse fato não é irrelevante; ao contrário, ele atua naquele sentido das categorias apontadas por Donadone e Sznelwar (2004), na capacidade de produzir e difundir conceitos e de implementação de mudanças organizacionais. Entendemos que o alinhamento das perspectivas acaba por criar consensos, que, após se transformarem em uma espécie de modismo, passam a ser vendidos como pacotes, inclusive, como salientado, para Estados. Não há novidade alguma; como visto, esse é o trabalho das empresas de auditoria e consultoria.

Como o processo está em curso, é evidente que muitas questões estão em aberto. Caso surja algo novo, o que será? Quem o conduzirá? Será estrutural ou conjuntural? As pesquisas mostram que há indícios de uma possível reestruturação. Se haverá de fato uma reglobalização, se as cadeias de valor serão reconfiguradas, se o nacionalismo econômico de fato ser mais forte, não há como definir ainda, mas certo está que as *big four*, novamente, estão mais que alertas e vigilantes, já estão trabalhando na definição desse possível novo.

REFERÊNCIAS

AYUSO, S. “Principais economias globais fecham acordo histórico para fazer multinacionais pagarem mais impostos”. **El País** [01/07/2021]. Disponível em: <https://elpais.com>. Acesso em: 02/07/2021.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DELOITE. "Deloitte global resilience report". **Deloitte** [2021]. Disponível em: <https://www2.deloitte.com>. Acesso em: 03/08/2021.

DOMÍNGUEZ, M. "Bill Gates – "A mudança climática terá efeitos muito piores que a pandemia". **El País** [2021]. Disponível em: <https://elpais.com>. Acesso em: 30/08/2021.

DONADONE, J. C. **"Os hunos já chegaram"**: dinâmica organizacional, difusão de conceitos gerenciais e a atuação das consultorias (Tese de doutorado em Engenharia de Produção). São Paulo: USP, 2002.

DONADONE, J. C. SZNELWAR, L. I. "Dinâmica organizacional, crescimento das consultorias e mudanças nos conteúdos gerenciais nos anos 90". **Revista Produção**, vol. 14, n. 2, 2004.

ERNST; YOUNG. "CEO Imperative Study 2021. How has adversity become the springboard to growth for CEOs?" **E&Y** [2021]. Disponível em: <https://www.ey.com>. Acesso em: 30/08/2021.

ERNST; YOUNG. "CEO Imperative Study 2021". **E&Y** [2021]. Disponível em: <https://www.ey.com>. Acesso em: 30/08/2021.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. "A reconfiguração das Cadeias Globais de Valor (Global Value Chains) pós-pandemia". **Estudos Avançados**, vol. 34, n. 100, 2020.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. "Riscos e resiliência das cadeias globais de valor". **Carta IEDI**, n. 1104, 2021. Disponível em: <https://iedi.org.br>. Acesso em: 10/09/2021.

KPMG. "Global Economic Outlook: Economic recovery in a post-COVID world". **KPMG** [2021]. Disponível em: <https://home.kpmg>. Acesso em: 08/09/2021.

KPMG. "KPMG 2021 CEO Outlook Pulse Survey: Preparing for a new reality". **KPMG** [2021]. Disponível em: <https://home.kpmg>. Acesso em: 08/09/2021.

KPMG. "Who we are". **KPMG** [2021]. Disponível em: <https://home.kpmg>. Acesso em: 09/09/2021.

O'Dwyer, M. "Big Four accountancy firms refuse to back sharing audits with smaller rivals". **Financial Times** [16/08/2021. Disponível em: <https://www.ft.com>. Acesso em: 01/09/2021.

PWC. "24th Annual Global CEO Survey: A leadership agenda to take on tomorrow". **PWC** [2021]. Disponível em: <https://www.pwc.com>. Acesso em: 07/10/2021.

PWC. "Global Annual Review 2020: Working together to build a better tomorrow. **PWC** [2020]. Disponível em: <https://www.pwc.com>. Acesso 07/10/2021.

PWC. "Global Crisis Survey 2021 - Building resilience for the future". **PWC** [2020]. Disponível em: <https://www.pwc.com>. Acesso em: 07/10/2021.

PWC. “Marcos históricos”. **PWC** [2021]. Disponível em: <https://www.pwc.com>. Acesso em: 10/08/2021.

PWC. “Take on Tomorrow: Tackling the big issues of today to get you thinking about what’s next”. **PWC** [2021]. Disponível em: <https://www.pwc.com>. Acesso em: 22/08/2021.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Editora da USP, 2006.

SOJA, E. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. São Paulo: Jorge Zahar Editor, 1993.

TEIXEIRA, S. H. O. **Planejamento, informação e circulação as concessões dos aeroportos brasileiros e os usos corporativos do território** (Tese de doutorado em Geografia). Campinas: UNICAMP, 2018.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade And Development. **World investment report 2021**. **Investing in sustainable recovery. United Nations Publications.** New York: UNCTAD, 2021. Disponível em: <https://unctad.org>. Acesso em 01/12/2021.

UNICEF - United Nations Children’s Fund. **Covid-19**: Are children able to continue learning during school closures? A global analysis of the potential reach of remote learning policies using data from 100 countries. New York: UNICEF, 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org>. Acesso em: 15/11/2021.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

André Santos da Rocha é geógrafo. Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Campus Seropédica. E-mail para contato: asrgeo@gmail.com

Carlos Estevão Ferreira Castelo é graduado em Ciências Econômicas. Mestre em Engenharia de Produção. Doutor em História Social. Professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Acre (UFAC). Email para contato: carlos.castelo@ufac.br

Carlos José Espíndola é graduado em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre e doutor em Geografia (Geografia Humana) pela Universidade de São Paulo (USP). Professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail para contato: carlos.espindola@ufsc.br

Claudete de Castro Silva Vitte é geógrafa. Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Professora da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Email para contato: clavitte@ige.unicamp.br

SOBRE OS AUTORES

Elói Martins Senhoras é economista, cientista político e geógrafo, especialista, mestre, doutor e *post-doc* em Ciências Jurídicas. Pesquisador do *think tank* IOLEs e professor da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Website: www.eloisenhoras.com. E-mail para contato: eloisenhoras@gmail.com

Elvis Simões Pitoco da Silva é professor e geógrafo. Especialista pós-graduado em Gestão Escolar pela Universidade de São Paulo (USP). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Presidente Prudente. E-mail para contato: elvis.silva@unesp.br

Janaína Conceição da Silva é graduada em Geografia. Mestra em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutoranda em Geografia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Presidente Prudente. E-mail para contato: janaina.conceicao@unesp.br

Marimar dos Santos Lima é graduada em Geografia. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Roraima (UFRR). Pesquisadora do Núcleo Amazônico de Pesquisas em Relações Internacionais (NAPRI). E-mail para contato: marimarlima96@gmail.com

SOBRE OS AUTORES

Rafael Bernardo Silveira é graduado em Geografia e em Administração de Empresas. Mestre em Assuntos Europeus. Doutor em Geografia. Professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense (IFC), Campus Rio do Sul. E-mail para contato: rafael.silveira@ifc.edu.br

Ravela de Souza Marinho é graduada no curso de bacharelado em Geografia pela Universidade Federal do Acre (UFAC). Atualmente cursa licenciatura em Geografia e mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia. Email para contato: ravelagaspar@hotmail.com

Samir Eid Pessanha é geógrafo pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus de Ourinhos. Mestre em Geografia pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus de Rio Claro. E-mail para contato: samirreid@hotmail.com

Tales Henrique Nascimento Simões é graduado em Turismo pela Universidade Anhembi Morumbi. Mestre e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia (Geografia Humana) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail para contato: taleshenrique@usp.br

NORMAS DE PUBLICAÇÃO

NORMAS PARA PUBLICAÇÃO

A editora IOLE recebe propostas de livros autorais ou de coletânea a serem publicados em fluxo contínuo em qualquer período do ano. O prazo de avaliação por pares dos manuscritos é de 7 dias. O prazo de publicação é de 60 dias após o envio do manuscrito.

O texto que for submetido para avaliação deverá ter uma extensão de no mínimode 50 laudas. O texto deverá estarobrigatoriamente em espaçamento simples, 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 dentro do corpo do texto.

A submissão do texto deverá ser realizada em um único arquivo por meio do envio online de arquivo documento em Word. O autor / organizador / autores /organizadores devem encaminhar o manuscrito diretamente pelo sistema da editora IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2022

CONTATO

EDITORA IOLE

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com

Copyright © Editora IOLE
2022