



CONJUNTURA
INTERNACIONAL

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS

Grão-Chanceler: Dom Walmor Oliveira de Azevedo

Reitor: Dom Joaquim Giovani Mol Guimarães

Vice-Reitora: Patrícia Bernardes

Assessor Especial da Reitoria: José Tarcísio Amorim

Chefe de Gabinete do Reitor: Paulo Roberto de Sousa

Pró-reitores: Extensão - Wanderley Chieppe Felipe; Gestão Financeira - Paulo Sérgio Gontijo do Carmo; Graduação - Maria Inês Martins; Logística e Infraestrutura - Rômulo Albertini Rigueira; Pesquisa e de Pós-graduação - Sérgio de Moraes Hanriot; Recursos Humanos - Sérgio Silveira Martins; Arcos - Jorge Sundermann; Barreiro - Renato Moreira Hadad; Betim - Eugênio Batista Leite; Contagem - Robson dos Santos Marques; Poços de Caldas - Iran Calixto Abrão; São Gabriel - Miguel Alonso de Gouvêa Valle; Serro e Guanhães - Ronaldo Rajão Santiago



EDITORA PUC MINAS

Diretor: Patrus Ananias de Sousa

Coordenação editorial: Cláudia Teles de Menezes Teixeira

Assistente editorial: Maria Cristina Araújo Rabelo

Revisão: Virgínia Mata Machado

Marina Todde Vilela

Comissão editorial: João Francisco de Abreu (PUC Minas); Maria Zilda Cury (UFMG); Mário Neto (Fapemig); Milton do Nascimento (PUC Minas); Oswaldo Bueno Amorim Filho (PUC Minas); Regina Helena de Freitas Campos (UFMG)

Conselho editorial: Antônio Cota Marçal (PUC Minas); Benjamin Abdalla (USP); Carlos Reis (Univ. de Coimbra); Dídima Olave Farias (Univ. del Bío-Bío - Chile); Evando Mirra de Paula e Silva (UFMG); Gonçalo Byrne (Lisboa); José Salomão Amorim (UnB); José Viriato Coelho Vargas (UFPR); Kabengele Munanga (USP); Lélia Parreira Duarte (PUC Minas); Leonardo Barci Castriota (UFMG); Maria Lúcia Lepecki (Univ. de Lisboa); Philippe Remy Bernard Devloo (Unicamp); Regina Leite Garcia (UFF); Rita Chaves (USP); Sylvio Bandeira de Mello (UFBA)

EDITORA PUC MINAS: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Rua Dom Lúcio Antunes, 180 • 30535-630 • Coração Eucarístico • Tel: (31) 3319.9904 • Fax: (31) 3319.9907 • Belo Horizonte • Minas Gerais • Brasil • e-mail: editora@pucminas.br



CONJUNTURA
INTERNACIONAL

ISSN 1809-6182

Conjuntura Internacional

Publicação do Departamento de Relações Internacionais
vinculada ao Curso de Graduação e ao Programa
de Pós-Graduação



PUC Minas

Belo Horizonte

v. 10 n. 2

p. 1 - 88

30 agosto de 2013

Conjuntura Internacional

Conselho Executivo

Prof. Leonardo César Souza Ramos

Profa. Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte

Conselho Editorial

Conselho Editorial

Monica Salomon (UFSC)

Paulo Esteves (PUC-Rio)

Marta Garcia Moreno (PUC-Rio)

Shiguenoli Myamoto (UNICAMP)

Marco Cepik (UFRGS)

Geraldo Zahran Filho (PUC SP)

Flávio Sombra Saraiva (unB)

Antônio Carlos Lessa (UnB)

Paulo José dos Reis Pereira (PUC SP)

André Luiz Reis da Silva (UFRGS)

Miriam Saraiva (UERJ)

Alexandre César Cunha Leite (UEPB)

Marcelo Oliveira (UNESP)

Leticia Pinheiro (PUC Rio)

Carlos Arturi (UFRGS)

Clarisa Giacaglia (Universidad Nacional de Rosario – UNR)

Apoio

Departamento de Relações Internacionais

Chefe do Departamento: Professor Jorge Lasmar

SUMÁRIO

Relações políticas e comerciais entre Brasil e China: riscos e oportunidades07 - 11

Political and commercial relations between Brazil and China: risks and opportunities

Alexandre César Cunha Leite

A agenda econômico-comercial dos BRICS12 - 18

BRICS economic commercial Agenda

Ivan Machado Oliveira

O legado de Margareth Thatcher.....19 - 29

The legacy of Margareth Thatcher

Reginaldo C. Moraes

O dilema dos refugiados na Itália: um estudo de caso a partir de *protection by persuasion* e da Escola Inglesa das Relações Internacionais30 - 41

The refugee Dilemma in Italy: a case study from Protection by Persuasion and the English School in International Relations

Thiago Cavalcanti do Nascimento

Alimentos y Poder: relaciones para una aproximación teórica desde el realismo42 - 62

Food and Power: relations to a theoretical approach from realism

Juan José Borell

A evolução do processo de integração sul-americana: avanços cognitivos conquistados e dificuldades recentes63 - 73

The evolution of the South American integration process: achieved cognitive advances and recent difficulties

Rafael Murgi

David Harvey discute a geografia do capitalismo, a compreensão da cidade como uma arena de luta política e a transformação das práticas imperialistas74 - 87

David Harvey discusses the capitalism's Geography, the comprehension of the city as a fight arena and the transformation of imperialists practices

Peer Schouten

Chamada de Artigo88



Relações políticas e comerciais entre Brasil e China: riscos e oportunidades

Alexandre César Cunha Leite¹ • 23 de abril de 2013

Resumo:

A análise busca, de maneira sintética, problematizar a seguinte questão: qual é o custo dos ganhos políticos brasileiros no cenário internacional tendo em vista as perdas econômicas resultantes da ligação existente com a China?

Palavras-chave: Política externa brasileira; China

Abstract:

The analysis seeks, succinctly, discuss the following question: what is the cost of Brazilian political gains on the international stage in view of the resulting economic losses of the linkage with China?

Key words: Brazilian foreign policy; China

Existe uma relação constituída ao longo de anos, que vem passando por uma evolução bem significativa recentemente: a relação existente entre Brasil e China. O Brasil tem contato com a China desde meados da década de 1940, mas isso se dá de forma relativamente esporádica conforme comprovam alguns tratados firmados - disponíveis no site do Ministério das Relações Exteriores cujas execuções não foram observadas na prática, e, ao serem investigados mais a fundo, mostram-se incipientes. Havia boa intenção na formulação desses tratados, mas pouco foi concretizado. Essa realidade sofre certo impacto ao longo dos governos, tendo como ponto de corte, para essa fala, os governos da década de 1980 e início de 1990. Nesse período, especialmente durante os governos de Collor e FHC, existia uma ideia de se estar mais próximo de países centrais, países desenvolvidos. A China, nesse momento, é vista, pela estratégia política brasileira como um bom parceiro comercial – tanto para o governo Collor, quanto para o governo de Fernando Henrique Cardoso, mas não como uma potência para se estar mais intimamente atrelada.

A partir desse momento, questiona-se: qual seria o papel da China, em uma estratégia de política externa brasileira, para além de um parceiro comercial? No final da década de 1990, não só o Brasil como o resto do mundo – alguns países com mais intensidade e outros com menos – constatam que a China não é relevante apenas no que diz respeito ao âmbito comercial e eco-

nômico, mas sobretudo como um ator político de grande importância no cenário internacional. Tal relevância "descoberta" - que supera os resultados econômicos - permite que os países que estão próximos ou associados à China tentem obter um ganho de expressividade, por intermédio de uma replicação, uma ampliação do discurso que é realizado por outros atores do cenário global. Naturalmente, isso ocorre quando é do interesse da China, pois o país tem uma forma bastante pragmática de lidar com o sistema, de forma que essa convergência ocorre desde que haja aproximação dos interesses. No caso do Brasil, principalmente depois de Fernando Henrique Cardoso, com o início do governo do presidente Lula, identifica-se que há uma possibilidade grande de se obter ganhos com essa proximidade com a China.

Desenvolve-se, então, uma teoria baseada na ideia de que o Brasil realiza uma troca em que se tenta obter, ao lado da China, ganhos políticos, enquanto esta alcança ganhos econômicos garantidos por um conjunto de fatores internos favoráveis e fatores externos que maximizam o ganho comercial chinês. Durante o governo Lula, tem-se uma mudança de rumo da política externa brasileira com a China. Enquanto no governo Fernando Henrique Cardoso a proximidade junto às grandes potências era tida como garantia de desenvolvimento e inserção internacional chancelada, no governo do presidente Lula julgava-se que as oportunidades que aparecessem dentro do cenário internacional deveriam

ser mais bem aproveitadas, no que diz respeito às relações tanto econômicas quanto políticas com países que possuem posição similar à brasileira - são as bases do universalismo e multilateralismo presente no governo Lula, que por sua vez, dariam sustentação à aplicação mais determinada e pragmática de novas formas de cooperação sob o signo da chamada Cooperação Sul-Sul. Tais países seriam aqueles que possuem posição semelhante dentro do jogo internacional, as potências médias ou países emergentes, aqueles que foram em outro momento histórico chamados de países em desenvolvimento. Enfim, os países que não reuniam as melhores e mais adequadas condições para obter seu máximo desenvolvimento.

O Brasil conseguiu identificar uma oportunidade interessante de realizar acordos bilaterais com esses países em desenvolvimento - a despeito do discurso de política externa asseverar outra estratégia. Essas relações ficaram mais interessantes para o Brasil quando foi criada a sigla BRICS, que, de certa maneira, estimulou uma "institucionalização" do grupo. O Brasil conseguiu, com um esforço um pouco menor, arregimentar países com desejos políticos similares aos seus. Ou seja, Índia, China, Rússia e África do Sul, mas principalmente, Brasil, China e Índia -, têm desejos muito parecidos dentro do cenário internacional e a criação do BRICS fez com que a amplitude da divulgação de suas demandas políticas e sua voz na constituição de uma agenda do grupo fosse maior, a ponto de se criar grupos de maior relevância. O que fica claro até aqui é

que a política externa durante os governos Collor e FHC era mais direcionada aos países centrais, enquanto o governo Lula foi marcado por uma preocupação maior acerca das interações com os países em desenvolvimento, o que posteriormente seria chamado de cooperação sul-sul.

Para que se tenha voz no cenário internacional, é preciso ter apoio; para que se fortaleça o discurso, é preciso fortalecer o agente que emite o discurso, assim obtém mais força para o discurso e um público ouvinte mais concentrado e interessado. Nesse ponto, o governo capaz de realizar esse tipo de ação e desenvolver essa estratégia foi, certamente, o governo Lula. Não se pretende com isso, afirmar que o governo Lula tenha sido superior. Contudo, acredita-se que a política externa desse período esteve voltada ao objetivo de conseguir uma voz mais expressiva para o Brasil, através da busca por uma nova via de desenvolvimento junto a outros países, buscando superar os obstáculos colocados, impostos pelos países centrais.

Tendo em vista essa realidade, procura-se apresentar aqui como se caracteriza o sistema de ganhos dentro dessas parcerias. O que se observa, a partir da análise dos dados, é que o Brasil alcançou uma maior projeção dentro dos fóruns internacionais, mas, para que isso fosse possível, o Brasil terminou por aceitar uma troca: ao observarmos o fluxo comercial Brasil-China, o Brasil é o grande importador de produtos manufaturados da China e o grande exportador de produtos básicos, primários, com poder de bar-

ganha inferior ao chinês, tanto ao importar quanto ao exportar. Ao passo que a China é atualmente grande parceira comercial do Brasil, porém tendo o último uma perda relativa nos termos de intercâmbio. Em troca, a China, tem apoiado o Brasil em sua participação, fala e busca por uma atuação mais protagonista na constituição de uma agenda internacional menos restritiva. Diante disso, conclui-se que o Brasil recebe (em troca do saldo negativo do fluxo comercial com a China) apoio para uma maior participação nos fóruns internacionais e na criação das chamadas parcerias técnicas, estratégicas e comerciais. Há um esforço para se colocar no papel essas relações entre os dois países – com um caráter revisionista – distribuindo os setores para se tentar aumentar os ganhos brasileiros nessa parceria com a China, o que pode ser observado pela leitura do Plano de Ação Conjunta Brasil - China.

O que se observa dessa relação é mais um ganho político por parte do Brasil em troca de um ganho econômico particularmente alto por parte da China. Isso não significa que o Brasil deva abrir mão desses ganhos, pois ele necessita tanto do fornecimento dos produtos manufaturados chineses como também precisa manter, pelo menos por enquanto, esses contratos de exportação de bens primários. A relação entre os dois países é relativamente boa e estável, mas há riscos e oportunidades que nela se encerram. Considera-se, nesse caso, o custo de oportunidade ou o *trade off* de ganhos políticos *versus* ga-

nhos econômicos. A repercussão dessa troca é que a política externa brasileira deixa de ser tão isolacionista dentro do cenário sul-americano e internacional, mas ao mesmo tempo os resultados comerciais brasileiros ficam em posição de risco diante de uma grande dependência da relação com o mercado chinês. Há, a meu juízo, uma trajetória de desindustrialização e uma mudança a "favor" do setor primário no setor produtivo brasileiro. Dados sobre a economia mineira, por exemplo – que podem ser coletados em pesquisas realizadas pela FIEMG (das quais tive participação direta) – já mostram que a economia de Minas Gerais encontra-se defasada, principalmente no setor da indústria de transformação, fazendo uma troca de investimentos para o setor primário, especialmente o agrícola. Dois fatores, variáveis fundamentais para o desempenho brasileiro, começam a ser colocadas em risco: produção e emprego.

Um desempenho econômico fraco, como vem ocorrendo nos últimos anos, deixa o Brasil relativamente fragilizado, ao ponto de, ao mesmo tempo em que o país se encontra em um período de taxa de crescimento relativamente baixa, começa a haver uma ameaça gradual de um processo inflacionário e passa-se a perceber um fluxo comercial mantido basicamente por produtos primários. Não se pretende dizer que todo esse processo deve-se exclusivamente à relação existente entre Brasil e China, mas que a "troca" política (ampliação e fortalecimento do discurso brasileiro nos grandes fóruns internacionais)

versus economia (aumento da dependência comercial brasileira diante a China) tem participação efetiva na constituição desse cenário, não se pode negar. Isso causa certa preocupação, visto que, com exceção do estado de São Paulo, todos os demais caminham no mesmo sentido de Minas Gerais, rumo a uma "re-primarização". Um dos fatores que acentua esta situação de forma significativa é a presença chinesa dentro do fluxo comercial brasileiro, muito embora isso só tenha ocorrido porque o Brasil abriu espaço para a China. No que diz respeito à questão da política externa brasileira, pensa-se que se o Brasil é um jogador, ele deve começar a rever suas posições no jogo. De forma sintética, o ponto que se pretende levantar com essa discussão é: qual é o custo dos ganhos políticos brasileiros no cenário internacional tendo em vista as perdas econômicas resultantes da ligação existente com a China?

Recebido em 12 de julho de 2013

Aprovado em 08 de agosto de 2013

ⁱ Economista, mestre em Economia Política e Doutor em Ciências Sociais. Professor da Universidade Estadual da Paraíba e coordenador do grupo de pesquisa em Ásia-Pacífico.



A agenda econômico-comercial dos BRICS

Ivan Tiago Machado Oliveiraⁱ • 23 de abril de 2013

Resumo:

O artigo visa a analisar a agenda comercial dos BRICS, identificando o posicionamento de cada um deles, ou do grupo, quanto a alguns dos principais temas do comércio internacional na atualidade.

Palavras chave: BRICS, comércio internacional.

Abstract:

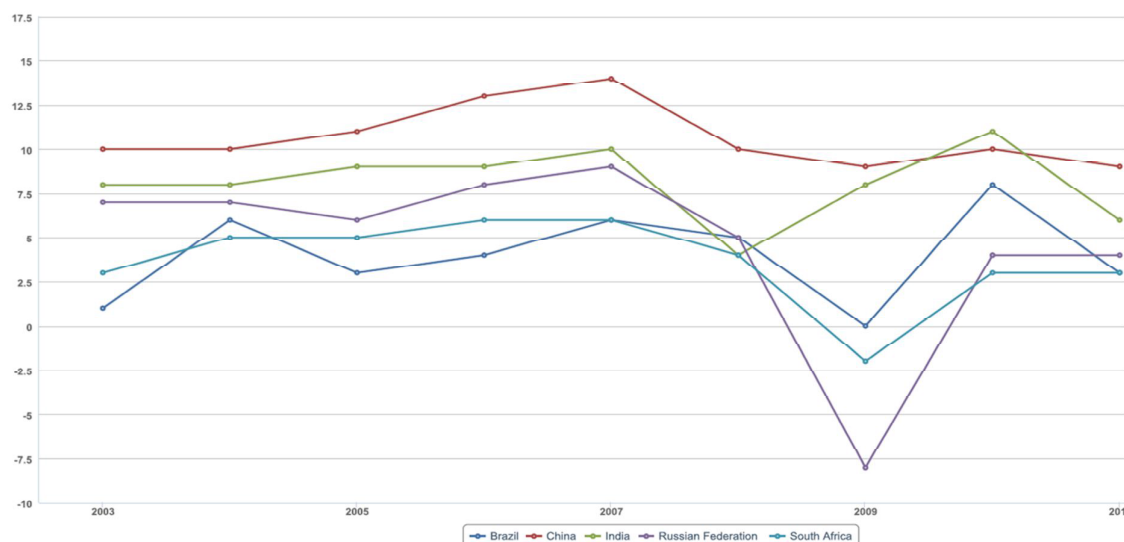
The article aims to analyze the trade agenda of BRICS, identifying the position of each one, or group, as some of the main themes of international trade today.

Key words: BRICS, international trade.

Ao se analisar os dados econômicos nos últimos anos, alguns questionamentos começaram a ser levantados sobre a viabilidade da permanência do crescimento sustentado nas chamadas economias emergentes, entre as quais se destacam os BRICS. Contudo, não apenas a redução do crescimento do produto nacional bruto (PIB) pode ser visto como elemento de crítica aos emergentes em geral, e aos BRICS em particular. A dificuldade de se conseguir estruturar uma agenda conjunta coerente entre os países do BRICS, particularmente sobre temas econômico-comerciais, é ressaltada por alguns analistas, não obstante os esforços tentativos no sentido de dar maior concretude ao grupo por meio da criação de um fundo de reservas e de um banco de desenvolvimento. Tomando em conta esse contexto, o presente artigo visa a analisar a agenda comercial dos BRICS, identificando o posicionamento de cada um deles, ou do grupo, quanto a alguns dos principais temas do comércio internacional na atualidade.

Em primeiro lugar, observa-se o crescimento econômico entre 2011 e 2013, através de dados disponíveis e já consolidados para os países dos BRICS. Como apresentado no gráfico 1, que segue, China e Índia apresentam um crescimento muito acima do padrão dos demais, com Brasil e África do Sul crescendo um pouco menos. Esse tipo de indicador os apresenta como economias emergentes. Os atores econômicos que buscam oportunidades de negócios identificaram esses cinco países como sendo aqueles com maior propensão a ter e manter taxas elevadas de crescimento. Mesmo no período da crise de 2008, estes países cresceram acima da média internacional, com algumas exceções – entre elas o Brasil. O Brasil não tem crescido muito nos últimos anos apesar de ter crescido um pouco acima da própria média anterior à crise. O Brasil não se destaca como uma grande economia com crescimento sustentável e prolongado, apresentando taxas menores do que a média da América Latina nos últimos dez anos, por exemplo.

Gráfico 1: Crescimento do PIB - % (2003-2011)



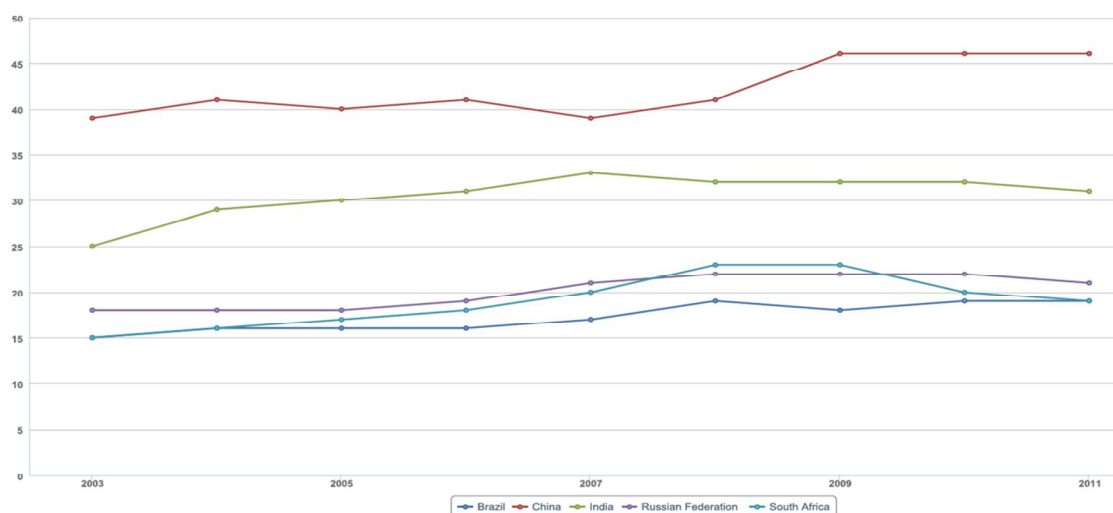
Fonte: Banco Mundial.

Um elemento essencial para pensar o crescimento desses países é o investimento, seja ele privado ou público. Novamente se destaca a discrepância entre China e Índia, que apresentam taxas muito acima dos demais BRICS, como se observa no gráfico 2. A participação do investimento no crescimento do PIB é essencial para se entender o crescimento da China, além de outros elementos, como o enfoque na demanda externa – exportações. Uma alta taxa de investimento explica boa parte do crescimento chinês nas últimas décadas, que tem superado a média de 10% ao ano, com redução nos anos pós-crise. O Brasil cresceu de forma semelhante durante o período do milagre econômico, mas o *catch up* chinês tem sido mais substancial, impactando em toda a economia mundial.

capita não é um indicador ideal, mas é comumente usado para se analisar o desenvolvimento econômico de um país tomando por base sua estrutura populacional. Apesar da China ter apresentado um crescimento elevado de seu PNB *per capita* nos últimos anos, ela e a Índia continuam a apresentar as menores PNB *per capita* entre os BRICS. Brasil e África do Sul aparecem com PNB *per capita* com uma leve tendência de alta ao longo do tempo. No caso russo, é importante ressaltar o “efeito petróleo” para a economia do país e como uma população decrescente gera um aumento do PNB *per capita*.

A China ainda possui uma renda muito baixa, em 2011, por exemplo, observa-se um PIB *per capita* próximo de 3 mil dólares, o que é menos de um terço do brasileiro. Ou seja, apesar

Gráfico 2: Investimento como parte do PIB - % (2003-2011)



Fonte: Banco Mundial

Para além dos dados de crescimento em si, é importante pensar em algumas medidas de bem-estar. O produto nacional bruto (PNB) *per*

do crescimento substantivo, ainda há uma massa da população sem acesso aos benefícios que o crescimento econômico está gerando. Ainda

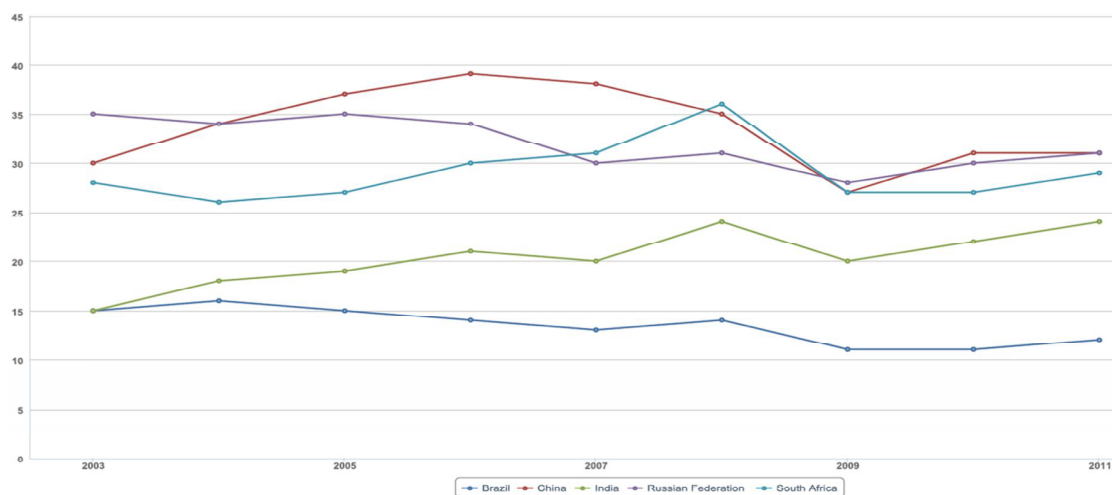
assim, a China foi o país que, nos últimos anos, viu o maior número de pessoas saindo da linha da pobreza e os efeitos desse incremento de renda da população, tanto na China quanto na Índia, são substantivos quando se pensa em termos absolutos.

Em se considerando o quadro macroeconômico acima apresentado muito brevemente, a China desponta, de forma importante entre os BRICS, como aquele país com maior importância relativa e absoluta no comércio internacional. Pode-se observar essa importância quando se analisa a exportação de bens e serviços como percentual do PIB, que mostra tudo que foi produzido no país em um determinado ano, em

Rússia, é como a reta do Brasil sempre aparece com os menores índices que relacionam comércio e produção entre os países do BRICS. A China se destaca como maior produtora de manufaturados, particularmente de produtos de alta tecnologia – bens que exigem que o país tenha maior capacidade de investimento e de mão-de-obra qualificada. Para esses bens de alta tecnologia, o percentual do total exportado de manufaturados chineses fica em torno de 25% em 2011, enquanto o dos demais países o valor é de cerca de 6% ou 7%.

O que resume tudo que se analisou até agora é o grau de abertura, que pode ser medido por meio de vários indicadores, entre eles o que

Gráfico 3: Exportações de bens e serviços - % PIB (2003-2011)



Fonte: Banco Mundial.

relação ao que foi exportado naquele período, como se vê no gráfico 3.

O que salta aos olhos, neste caso, além de certa semelhança na participação relativa das exportações no PIB para China, África do Sul e

se apresenta no gráfico 4: exportação somada à importação, dividido pelo PIB. O Brasil, nesse contexto, é um dos países mais fechados comercialmente do mundo. Ao se analisar todos os países que fazem parte da OMC, o Brasil é hoje

o que tem menor grau de abertura comercial. Possui economia essencialmente fechada, o que é um ponto importante para se pensar a agenda de comércio e de integração, tendo a maior tarifa média aplicada entre os países do BRICS. O Brasil é ainda pouco integrado internacionalmente do ponto de vista produtivo e comercial, mesmo se comparado aos demais países do BRICS.ⁱⁱ

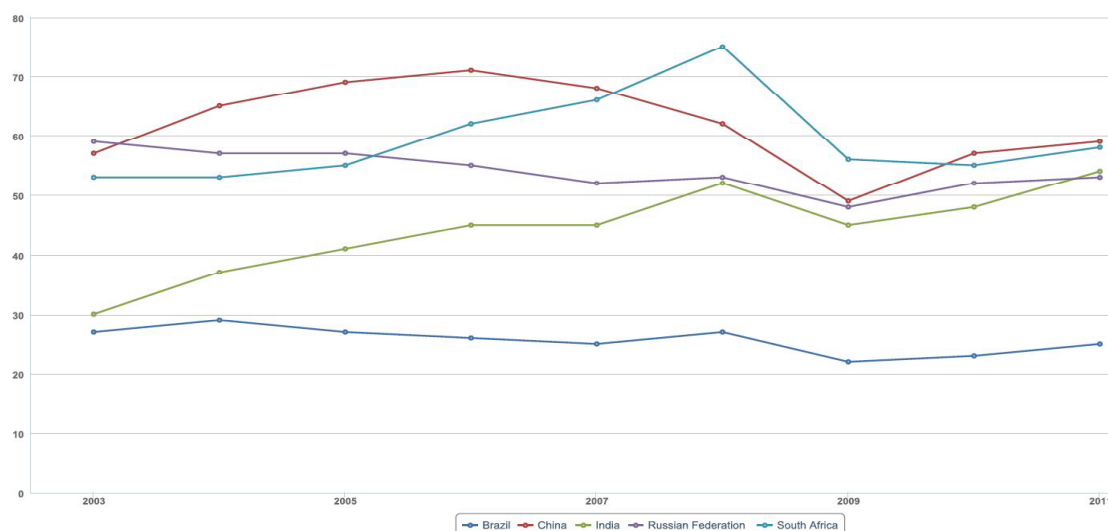
Em se passando a analisar o comércio de serviços, que tem crescido bastante nos últimos anos, é importante ressaltar que, se por um lado os BRICS têm ampliado sua participação nas trocas internacionais em geral, na agenda de serviços isso fica ainda mais claro. Este setor é tradicionalmente caracterizado pela forte presença de empresas de economias desenvolvidas (especialmente Estados Unidos, União Europeia e Japão), mas os BRICS têm ganhado mercado de forma rápida. A taxa média de crescimento das exportações de serviços dos BRICS de 2001 a

2010 foi de 17% ao ano, fazendo o grupo representar cerca de 10% das exportações mundiais de serviços em 2010.

Ao se analisar os novos setores dinâmicos – aqueles com maior potencial de crescimento da demanda internacional – observa-se que a participação do percentual de exportação total dos BRICS tem crescido, com destaque para a Índia. Como apontado no gráfico 5, há uma tendência, a partir de 2006 principalmente, que assinala para o crescimento de setores dinâmicos da exportação de serviços na pauta de comércio dos BRICS. Apesar deste crescimento, há uma clara prudência na liberalização destes setores por todos os países do grupo, o que pode ser visto desde a participação na OMC até os acordos preferenciais de comércio negociados. Este é um setor relativamente protegido em todos os países dos BRICS, com regras e restrições à entrada importantes.

Além disso, vale frisar que em conside-

Gráfico 4: Grau de abertura – (X+M)/PIB, em % (2003-2011)



Fonte: Banco Mundial.

rando os BRICS como demandantes e ofertantes de serviços, ou seja, em se cruzando oferta e demanda de serviços entre os países do grupo, identifica-se uma série de setores com potencial de crescimento no comércio de serviços intra-BRICS, entre eles: transporte, viagens, serviços financeiros, computação e informação.¹

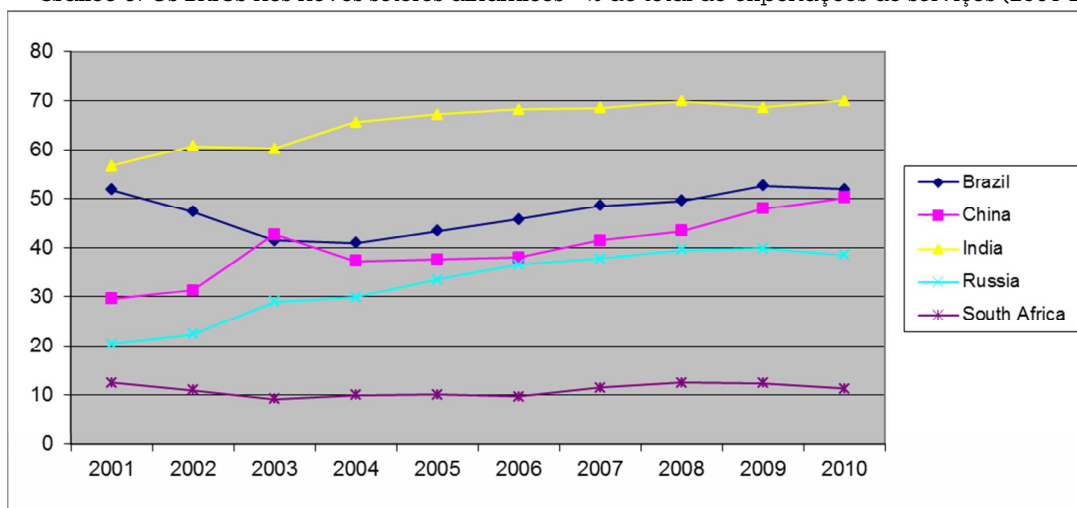
Relacionada ao comércio de serviços, a agenda de integração em cadeias globais de valores tem ganhado espaço entre acadêmicos e *policy makers* da área comercial ultimamente. Entre os

permanece relativamente afastado de importantes cadeias produtivas globais.

Os acordos comerciais assinados pela China buscam facilitar essa integração, reduzindo tarifas e barreiras não tarifárias e facilitando o comércio entre os parceiros envolvidos.² Nenhum dos demais BRICS implementa políticas comerciais que tão claramente se vinculam à ampliação de suas participações em processos produtivos regionais ou globais.

Ao se analisar os impactos de um hipotéti-

Gráfico 5: Os BRICS nos novos setores dinâmicos - % do total de exportações de serviços (2001-2010)



Fonte: Unctad.

BRICS, há uma preocupação sobre os impactos dessa integração em seus processos de desenvolvimento, havendo velocidades e tipos distintos de integração. Por exemplo, enquanto a China é um grande polo econômico-comercial na Ásia – que atrai uma série de outras economias que exportam bens primários e intermediários que são nela processados e reexportados – o Brasil

co acordo de livre comércio entre os BRICS obtêm-se o valor de US\$ 1,4 bilhão de acréscimo no bem-estar total dessas economias.³ Contudo, um acordo como esse avigoraria os padrões de comércio existentes entre eles, robustecendo o

¹ Par mais informação ver Oliveira (2013b).

² Para informação sobre as tendências regulatórias nos acordos preferenciais assinados pela China, entre outros, ver Oliveira e Badin (2013).

³ Dados de Ferraz (2013).

papel da exportação de manufaturas pela China e de *commodities* pelos demais BRICS.

Assim, qual a agenda comercial comum entre os BRICS? Pode-se afirmar que todos veem a OMC como locus relevante de coordenação das políticas comerciais dos países em desenvolvimento, sendo a manutenção de *policy space* elemento comum em suas agendas. Entretanto, o debate sobre cadeias globais de valor e seus impactos no sistema multilateral deve impulsionar a negociação de novos acordos plurilaterais sob os auspícios da OMC. Se isso acontecer, é provável que se encontre menos convergência entre as posições negociadoras dos BRICS, dadas as diferenças substantivas nos graus de integração de suas economias nessas cadeias.⁴

São muitos e crescentes os desafios para a construção de uma agenda comercial comum e coerente entre os BRICS. O reforço na coordenação de ações tanto na OMC quanto no G20, que ganha espaço inclusive em temas comerciais, é patente, embora a realidade da inserção econômica internacional de cada um deles sinalize que essa tarefa não será nada fácil.

Referências

BADIN, Michelle S. R. Tendências regulatórias nos acordos preferenciais de comércio no século XXI: os casos de Estados Unidos, União Europeia, China e Índia. Brasília: Ipea, 2013.

FERRAZ, Lucas. Os BRICS sob a Ótica da Teoria dos Acordos Regionais de Comércio. Texto para Discussão. Ipea. Brasília, 2013.

OLIVEIRA, Ivan T. M. A Política Comercial Externa Brasileira: Uma análise de seus determinantes. São Paulo: Editora Saraiva, 2013a.

_____. BRICS: Novos competidores no comércio internacional de serviços? Texto para Discussão. Brasília, Ipea, 2013b.

THORSTENSEN, Vera. Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Brasília: Ipea, 2012

Recebido em 12 de julho de 2013

Aprovado em 08 de agosto de 2013

ⁱ Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Doutor e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Mestre em Estudos Latino-Americanos pela *Universidad Complutense de Madrid* (UCM) e Graduado em Economia pela UFBA. É membro da International Studies Association (ISA) e da Latin American Trade Network (LATN). As opiniões apresentadas neste artigo são pessoais e podem não refletir aquelas da instituição à qual o autor se vincula.

ⁱⁱ Oliveira (2013a) analisa detalhadamente a política comercial externa brasileira quanto à sua estratégia de negociações comerciais.

⁴ Para uma análise da política comercial dos BRICS, ver Oliveira e Thorstensen (2012).



O legado de Margaret Thatcher

Reginaldo C. Moraesⁱ • Agosto de 2013

Resumo:

O artigo analisa o legado neoliberal de Margaret Thatcher e seus desdobramentos para a periferia.

Palavras-chave: Margaret Thatcher; Neoliberalismo; Periferia

Abstract:

The article analyses the neoliberal legacy of Margaret Thatcher and its consequences for the periphery.

Key words: Margaret Thatcher; Neoliberalism; Periphery

Durante os ‘Vinte e cinco gloriosos’ do pós-guerra, os liberais anti-keynesianos pareciam ter sido reduzidos à impotência e à insignificância. No mundo acadêmico, isso era visível para quem olhava o conteúdo dos livros de História do Pensamento Econômico: os ultraliberais eram quase uma nota de rodapé. Na vida política, mais grave ainda. A vigorosa reconstrução do capitalismo na Europa e no Japão, bem como a “era dourada” dos norte-americanos era associada a uma forte intervenção estatal, regulando e estimulando a economia. Abria-se a era da “economia mista”, saudada pelo mais famoso e mais vendido manual de “Economics”, o de Paul Samuelson. Além disso, as políticas públicas de “welfarestate” diminuía a desigualdade e a tensão social. Os surtos revolucionários pareciam ter sido empurrados para a periferia do sistema capitalista, para o Terceiro Mundo, ainda subdesenvolvido e submetido a diferentes formas de neocolonialismo.

Nos anos 1970, contudo, o cenário mudava e os personagens, também. Começava uma era dura nos Estados Unidos e na Europa, a era da “estagflação” e das alegadas inefetividades das políticas keynesianas de gestão das crises. Os ultraliberais azeitavam seus think-tanks para o paciente trabalho de reorganização dos partidos conservadores do mundo inteiro. Foi o que fez Margareth Thatcher¹. Seu primeiro combate foi

dentro do partido conservador, ainda dominado ou pelo menos conformado a políticas econômicas protecionistas e ao *Welfare State* do pós-guerra. Estribada em *think-tanks* muito ativos, ela conquistou a liderança do Partido Conservador. A partir daí, a sequência de vitórias dos neoliberais ou neoconservadores foi estrondosa: em 1979, Margaret Thatcher chega ao governo na Inglaterra; em 1980, Reagan, nos EUA; em 1982, Helmut Kohl, na Alemanha². A rigor, porém, as primeiras grandes experiências de “ajuste” neoliberal haviam sido ensaiadas na América Latina: em 1973, no Chile, com Pinochet, e em 1976, na Argentina, com o general Videla e o ministério de Martinez de Hoz³. Nos

difusão da doutrina neoliberal na Inglaterra em *Thinking the Unthinkable - Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution (1931-83)*. (Londres: Fontana Press/HarperCollins, 1995). Para o caso norte-americano, ver George Nash, *The Conservative Intellectual Movement in America (since 1995)* (Wilmington: Intercollegiate Studies Institute, 1996). Ainda nessa linha, ver James Allen Smith, *The Idea Brokers - Think-Tanks and the Rise of the New Policy Elite* (Free Press: 1993).

² Para uma exposição das políticas da nova direita, ver por exemplo: David G. Green, *The New Right - The Counter-Revolution in Political, Economic and Social Thought* (Nova York/Londres, Harvester/Wheatsheaf, 1987); Grahame Thompson, *The Political Economy of the New Right* (Londres: Pinter Publishers, 1990); Andrew Gamble, *The Free Economy and the Strong State - The Politics of Thatcherism* (Londres: MacMillan, 1988); Ralph Miliband et al., *El Neoconservadurismo en Gran Bretaña y Estados Unidos - retórica y realidad* (Valência: Alfons el Magnànim, 1992).

³ Para um balanço duro das políticas e crenças da nova direita, especialmente no caso inglês, vale a pena ler um autor antes entusiasta do neoliberalismo e agora crítico acerbo do “fundamentalismo de mercado”: John Gray, *Falso amanhecer - os equívocos do capitalismo global*, trad. Max

¹ Richard Cockett analisa os centros de elaboração e

anos 80, os programas neoliberais de ajuste econômico foram impostos a países latino-americanos como condição para a renegociação de suas dívidas galopantes. Daí se passou à vigiância e ao efetivo gerenciamento das economias locais pelo Banco Mundial e pelo FMI: 1985, Bolívia; 1988, México, com Salinas de Gortari; 1989, novamente a Argentina, dessa vez com Menen; 1989, Venezuela, com Carlos Andrés Perez; 1990, Fujimori, no Peru. E, desde 1989, o Brasil, de Collor a Cardoso. Em um livro do início dos anos 1990, Anne Krueger, economista-chefe do Banco Mundial durante a fase dos ajustes, festejava as dezenas de programas de aperto aplicados mundo afora – os países que os ‘acolheram’ deixaram de governar suas dívidas, passaram a ser governados pelas dívidas ou a serem governados através de suas dívidas.

É justo dizer que Margareth Thatcher tomou a dianteira e, de certo modo, expôs de modo mais radical a nova ‘revolução conservadora’. Mais do que isso, criou uma senha para sua suposta inevitabilidade: *There’s no alternative*, essa era sua frase identificadora, resumida na sigla TINA. Krueger poderia tê-la associado à sua

comemoração dos ajustes. A partir de tais programas e da ação pioneira da “Dama de Ferro”, privatizar e desregular passar a ser regras de comportamento para governos ‘modernos’ e ‘livres’. Thatcher também foi um exemplo de radicalismo e inflexibilidade, o que lhe valeu esse apelido, Dama de Ferro. É conhecida a sua declaração, frente à greve dos mineiros ingleses: posso até quebrar a Inglaterra, se isso for o preço para vencer esse sindicato. Seus adversários costumam dizer que conseguiu os dois objetivos. O sindicato nunca mais foi o mesmo. Quanto à Inglaterra, seguiu uma trajetória clara de desfiguração, tanto no plano doméstico quanto na política externa.

Apesar do protagonismo de Thatcher e da pompa da casa real, a Inglaterra, que já era um leão decadente, foi cada vez mais empurrada a secundar a política externa americana, papel excelentemente desenvolvido pelo sucessor e opositor de Thatcher, Tony Blair, uma espécie de mordomo de luxo de George W. Bush. E a sociedade inglesa, em várias de suas dimensões, foi ficando cada vez mais parecida a uma cópia piorada da sociedade americana, com suas desigualdades gritantes, sua dívida pública estratosférica e assim por diante. Até o sistema carcerário britânico foi ficando meio ‘ianque’, distancian-do-se dos padrões e dimensões dominantes na Europa. Mas há vários modos de medir o ‘sucesso’ e de defini-lo e, por isso, Thatcher também foi sendo copiada e imitada em diversos qua-

Altman (Rio de Janeiro: Record, 1998); do mesmo autor, *Jogos finais- questões do pensamento político moderno tardio* (São Paulo: Editora Unesp, 2008). Para o casochileno, ver Juan Gabriel Valdes, *Pinochet's Economists - The Chicago School in Chile* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995). Sobre a Argentina, ver Javier Alberto Vadell, *Neoliberalismo e consenso na Argentina (1976-1991)*, dissertação de mestrado em ciência política (Campinas: IFCH/Unicamp, 1997).

drantes do mundo, inclusive no Brasil, onde inspirou numerosos agentes de reformas econômicas, reforma do estado, reformas dos serviços públicos, etc. A ironia da história é que alguns desses “reformadores do Estado”, anos mais tarde, iriam se arrepender e vestir a camisa de um “neodesenvolvimentismo” vago e prolixo. Talvez esteja aí outro dos legados de Madame Thatcher. Como diz a frase popular: tem quem goste.

Mas mudanças de lado e de discurso não são exclusividade de nenhuma geografia. Ocorreram no Brasil, ocorreram no México. E ocorreram, claro, na Inglaterra de Thatcher. É instrutivo visitar aquilo que escreveu, nos últimos anos, um antigo entusiasta do neoliberalismo e das demais formas de filosofia neoconservadora, John Gray. Alinhado com o trabalhismo até o começo dos anos 1970, Gray aderiu então, com fervor, à nova fé neoliberal. E depois, nos anos 1990, em nova guinada, juntou-se ao New Labor de Tony Blair, tornando-se mais e mais um crítico do neoliberalismo. Talvez por conta dessa trajetória, sua revisão das ideias neoliberais tenha um sabor especial: é o reconhecimento de um fracasso. Gray, em uma palavra, afirma a tragédia do neoliberalismo e do thatcherismo, em especial. Mas isso só é possível, na verdade, porque Gray mudou sua régua, seu critério de medir fracassos e sucessos. Certamente, essa régua não leva em conta a sentença com que Thatcher definia seu horizonte: destruo a Inglaterra, mas acabo com o sindicato dos mineiros ou, mais

amplamente, esculhambou ainda mais a economia e a coesão social da Inglaterra, mas implanto minhas crenças e mudo a pauta das opções políticas daqui por diante. Nessa medida, talvez se possa dizer que Thatcher venceu. Pelo menos parcialmente e por algum bom tempo.

Na crítica ao thatcherismo, Gray lembra que “o correspondente natural dos mercados livres não é um governo democrático estável. É a política volátil da insegurança econômica.” (GRAY, p. 274). Ora, se Thatcher tem alguma responsabilidade na difusão do outrora chamado ‘pensamento único’, bem como de suas realizações, isto é, da política que se apoia nessas crenças liberais, então podemos dizer que seu legado é a ‘política volátil da insegurança econômica’ que temos hoje, graças ao fato de que Thatcher morreu, seu partido saiu do governo inglês faz tempo, mas os procedimentos e políticas que implementou não foram corrigidos, revogados e muito menos sepultados.

Cadáver adiado que procria

Thatcher morreu, e alguns dizem ou querem crer que o thatcherismo também morreu. Mas o que dizer dos quadros institucionais que implantou e suas decorrências no comportamento social, econômico, nas ideias? Isso está enterrado? Ou se trata da reedição da frase de Fernando Pessoa: um cadáver adiado que procria?

De fato, reconhece Gray, "a política thatcheriana provocou muitas mudanças importantes nas instituições e na sociedade britânica, algumas irreversíveis (GRAY, p.41). E seus sucessores 'trabalhistas' parecem estar comprometidos com a afirmação dessa irreversibilidade, seja porque nela acreditam, seja porque lhes seja conveniente que assim pensemos, para justificar o que eles próprios fazem. Afinal, lembremos, "There's no alternative". Se Thatcher americanizou ou 'americanalhou' a Inglaterra, o certo é que Anthony Charles Lynton Blair deu um passo adiante e transformou a política inglesa numa sucursal ajoelhada da Casa Branca. E, na política doméstica, seguiu 'aperfeiçoando' as reformas da Dama de Ferro. A conversão de Tony Blair talvez seja mais um legado da Dama.

De quais reformas thatcherianos estamos falando? Gray oferece um resumo útil:

Paralelamente à privatização dos ativos públicos, havia uma ampla centralização das instituições intermediárias e governamentais regionais. O Serviço Nacional de Saúde, as escolas, antigos cursos politécnicos e universidades, prisões, a administração da Justiça e o controle das autoridades sobre as forças policiais foram reorganizados. Essas instituições foram retiradas do controle das autoridades locais democraticamente eleitas e colocadas sob o controle de comitês não eleitos indicados pelo governo e das Next Steps Agencies, que, quando muito, respondiam unicamente ao governo central. Por volta de 1995, esses comitês empregavam mais gente e gastavam mais dinheiro que o governo local. Finalmente, os mecanismos de mercado - oferta competitiva compulsória, pagamento relacionado com o desempenho e o lucro e expedientes similares - foram injetados em todos os serviços públicos.

(GRAY, p. 42).

As consequências dessas 'desregulações' ou 'liberações' foram nítidas. Uma delas, o aumento da desigualdade e uma inédita ampliação da pobreza, de uma pobreza estrutural e encardida, sem esperança de reversão. Ainda uma vez, é Gray quem recita:

Ainda mais chocante foi o crescimento de uma *underclass*. A porcentagem de famílias britânicas (não-pensionistas) totalmente sem trabalho - ou seja, nenhum de seus membros faz parte da economia produtiva - cresceu de 6,5% em 1975 para 16,4% em 1985 e 19,1% em 1994. O crescimento continuou, talvez até mais acelerado, sob o governo de John Major. Entre 1992 e 1997, houve um aumento de 15% no número de pais solitários desempregados.

Explicando em detalhes: na Grã-Bretanha hoje, aproximadamente uma em cada cinco famílias (não contando os pensionistas) não tem uma única pessoa trabalhando. Isto é exclusão social em uma magnitude desconhecida em qualquer outro país europeu, mas há muito tempo conhecida nos Estados Unidos. Esse dramático crescimento de uma *underclass* ocorreu como consequência direta das reformas neoliberais do bem-estar social, particularmente pela maneira como afetaram a moradia. A venda das casas de propriedade do conselho municipal para os seus locatários é frequentemente elogiada como uma história de sucesso. Certamente, foi importante do ponto de vista eleitoral como fonte de apoio ao thatcherismo nos anos 80 - embora tenha se voltado contra os conservadores nos anos 90. Em termos sociais e econômicos, a eliminação das moradias municipais foi um dos principais fatores que contribuíram para o surgimento de uma cultura de dependência neoliberal. O dispêndio com o auxílio-moradia no período 1996-1997 foi estimado em mais de 11 bilhões de libras esterlinas. Isto representa 1,5% do Produto Interno Bruto da Grã-Bretanha e mais de dez vezes o custo total do auxílio-

moradia no período 1979-1980. O gasto público com habitação social foi substituído muitas vezes pelo desconto de aluguéis e pela ajuda no pagamento das hipotecas. O preço da privatização da moradia municipal na Inglaterra foi um aumento colossal da dependência em relação à previdência social. (*Ibid.*, pp. 44—45).

A “americanização” da Inglaterra, um país cada vez menos ‘europeu’, aparece até mesmo em lugares incômodos e menos perfumados. Um deles, o universo carcerário:

Números sobre criminalidade são mais difíceis de conseguir e notoriamente complicados de interpretar. Contudo, a tendência geral não pode estar equivocada. Em 1970 houve cerca de 1,6 milhão de crimes graves registrados na polícia da Inglaterra e no País de Gales; em 1981 houve 2,8 milhões. No final de 1990, o número de crimes registrados ficou em 4,3 milhões; em 1992, o número foi de 5,6 milhões. Além do mais, a Pesquisa Criminal Britânica (British Crime Survey) sugeriu que os números verdadeiros eram quase três vezes superiores aos números oficiais.

Ao mesmo tempo, os gastos do Estado com o cumprimento da lei na Grã-Bretanha aumentaram constantemente. Entre 1978/1979 e 1982/1983, o dispêndio com as forças policiais cresceu cerca de um quarto em termos reais. O número de policiais aumentou de aproximadamente 10 mil para mais de 120 mil no primeiro período de governo de Margaret Thatcher. (Tais aumentos de folha de pagamento e do número de policiais não eram uma característica da administração John Major.) De modo geral, as tendências dos gastos estatais para o cumprimento da lei se devem a crimes de todos os tipos e modalidades e cresceram durante o período Thatcher - uma tendência comparável à experiência da Nova Zelândia e à América de Ronald Reagan. (*Ibid.*, pp. 44—45)

O legado de Thatcher para a Inglaterra

ainda é um terreno em disputa. Durante suas cerimônias fúnebres, frases de circunstância e formalidades, nos níveis elevados da academia e do mundo político, contrastavam com manifestações bastante duras do lado de baixo da ‘nova sociedade inglesa’ – manifestações tão rudes quanto aquelas que a Dama de Ferro costumava endereçar a seus inimigos. E no lado de baixo do Equador, qual o legado do thatcherismo?

Reformas neoliberais na periferia: incerteza e insegurança

Já em setembro de 1998, a revista *Newsweek*, em artigos reproduzidos no Brasil pelo jornal *O Estado de S. Paulo* (21-9-1998), mostrava que o FMI não estava tão otimista com os programas que impusera aos países endividados. Reconhecia a proliferação da pobreza e das tensões sociais onde aparentemente se esperava encontrar o paraíso do mercado. Tornavam-se cada vez mais visíveis os efeitos destrutivos da desregulamentação dos mercados financeiros, com a liberdade para trocas e movimentos de capitais e para a criação dos chamados derivativos. Ela estimulou uma avalanche de investimentos especulativos, muito mais rentáveis do que os investimentos na chamada economia real. São também evidentes os impactos desastrosos dessa tendência sobre o emprego e a renda e, mais ainda, sobre a estabilidade política, social e econômica desses países.

E como o mundo econômico e financeiro se tornou ainda mais "globalizado", também a estabilidade internacional é afetada. A "política volátil da insegurança econômica" atinge níveis ainda mais dramáticos quando se chega ao porão do mundo globalizado.

Contudo, com todos esses 'inconvenientes' e incômodos, o sucesso *político* do neoliberalismo parece claro. Algumas de suas vitórias são claras. Conseguiu desmanchar em grande medida o Estado de bem-estar social e enfraquecer brutalmente os sindicatos, por meio da liberalização legal e policial do mercado de trabalho e da extensão do desemprego e do emprego precário, desregulamentado, flexível.

O neoliberalismo também alcançou um visível sucesso *moral e ideológico*. Milton Friedman, um monetarista radical da chamada Escola de Chicago, há algum tempo dizia que era preciso criar um clima de opinião em que o capitalismo e o lucro não fossem vistos como pecados, cometidos com vergonha. Hoje, de fato, o grande capital parece que perdeu o medo e a vergonha de ser capital.

E preciso levar tudo isso em conta quando escolhemos um critério para medir os sucessos e os fracassos do neoliberalismo. Devemos pensar no objetivo que ele mesmo definiu para si: a capacidade de impor uma nova correlação de forças na sociedade e na opinião dominante. Isto é, a capacidade de conquistar a hegemonia ideológica, mesmo quando e onde se

verifica um evidente fracasso na realização da prometida recuperação econômica. Trata-se da legitimação de um programa, ou de um "ideal" político, talvez até mais do que uma solução prática para a estagnação econômica ou para a pobreza.

Se adotamos esse critério para medir sucessos e insucessos, talvez o neoliberalismo não tenha fracassado, nem tenha morrido.

Mas há outro legado do thatcherismo que deve nos preocupar. É o legado do 'menos Estado', isto é de Estado supostamente menos interventor na política econômica e mais distante nas políticas sociais e que, de fato, se traduz em políticas de "Estado forte", no plano repressivo.

Das reformas neoliberais surgem, como cogumelos, suas novas *elites yuppies*, os novos "empreendedores" e "reengenheiros" do mundo financeiro e gerencial, *los perfumados*, como se dizia no México por ocasião dos últimos terremotos econômicos. São os elegantes e saltitantes implantadores das "reformas" liberalizantes e dinamizadoras. Ao mesmo tempo, dissolvem-se, mais ou menos rapidamente, mas sempre com notável clareza, as bases políticas do velho conservadorismo. O novo Estado forte é cada vez mais livre das "velhas" formas do controle público. Deliberadamente, e quase por definição, é imune a controle social (e, sobretudo, eleitoral). Junte-se a tudo isso o ingrediente explosivo da exclusão estrutural, conduzindo segmentos cada vez maiores da humanidade a uma situação ins-

tável e desesperadora. Vejamos essa conjunção – yuppies destrambelhados, déficit de participação e controles democráticos, insegurança social. É um coquetel explosivo, fértil para o apelo a soluções de emergência e desespero que de outro modo seriam vistas como inviáveis, indesejáveis ou até mesmo impensáveis.

Quando Hayek expôs seu plano de reforma política e sua crítica ao Estado de bem-estar, há algumas décadas, um de seus críticos lembrou que aquele modelo político era de tal maneira imune à crítica e à mudança que só restaria um caminho aos dissidentes que produziria: o desespero e a insurreição. A reforma do Estado pregada pelos neoliberais pretende criar uma espécie de Estado gerencial, enxuto. Em vez de atribuir a entidades de governo tarefas produtivas e de prestação de serviços, monta comitês e agências encarregados de controlar e contratar serviços prestados por empresas privadas, justamente aquelas que teriam adquirido as entidades anteriormente estatais. Notemos que as instituições do "Estado Velho" eram, pelo menos em princípio, subordinadas ao controle de organismos políticos eleitos: congresso, assembleias estaduais, câmaras municipais, etc. Eram também submetidas à fiscalização judicial dos atos e contas públicas. As novas agências controladoras são instituições ultrapoderosas, mas de fato e de direito imunes a qualquer forma de controle efetivo. São instituições que, cada vez mais, tendem a não responder diante de qualquer sobera-

nia política. Não podem ser controladas – mas também não podem (e não pretendem) ser legitimadas por instituições democráticas convencionais. E esse é um fator de instabilidade política não desprezível.

Mas há outro resultado inquietante do avanço neoliberal. O fundamentalismo de mercado neoliberal depende de uma aposta perigosa. E a crença de que o mercado livre, não regulado, produz crescimento contínuo, amplia as oportunidades econômicas e sociais, assim como as escolhas e acessos ao consumo. Mas o que ocorre diante da possibilidade de uma falha nessa aposta? Afinal, a insegurança diante dos riscos e as flutuações econômicas do mercado são filhos legítimos e esperados da competição mercantil. Aliás, na mitologia neoliberal, o sucesso depende justamente da falta de garantia de sobrevivência. Dizem os neoliberais que é exatamente por causa dessa condição desafiadora que o empenho e a criatividade dos empreendedores são forçados a germinar.

A falência da utopia neoliberal é algo previsível, do ponto de vista lógico. E para milhões de seres humanos no planeta, já é algo dolorosamente constatado e vivenciado. Esse fracasso abre o campo para movimentos políticos não apenas não liberais, mas radicalmente antiliberais, dos mais variados tipos.

Profecias do apocalipse

Tratemos de resumir a cena. Níveis de insegurança sem precedentes são impostos a massivos segmentos populacionais, provocando terremotos na sua vida e nas suas expectativas. Tal cenário já se desenrolou e gerou movimentos reformistas no final do século XX. Sim, uma espécie de 'onda cor de rosa' moderou algumas das políticas mais duras da Dama e de seus seguidores. Mas as reformas foram tímidas demais para afastar o 'legado' neoliberal. Em alguns países, como nos elos mais frágeis da União Europeia, o cenário deprimente se aprofundou. São estes os resultados humanos (ou desumanos) das reformas econômicas e das reestruturações produtivas implantadas em todo o mundo - e não revertidas, depois da suposta "superação" do neoliberalismo por governos socialdemocratas.

Durante mais de um século, movimentos operários, socialistas e democráticos havia imposto ao capital restrições reguladoras que impediram a ação bárbara do "moinho satânico" do mercado, para usar a expressão celebrizada por um conhecido livro de Karl Polanyi. São esses "entraves" à suposta ordem natural das coisas que a contrarrevolução neoliberal enfraqueceu sensivelmente. Essa foi a vitória de Thatcher: quebro a Inglaterra, mas liquido o sindicato dos mineiros, não esqueçamos essa frase. Esse movimento reacionário prepara a emergência de um mundo sinistro: apatia política, desilusões e desmoralizações ideológicas, insegurança econômica e atomização social. Além

disso, trata-se de uma sociedade que pode "dispensar" da inclusão social - e da própria sobrevivência física - uma parte crescente dos seres humanos. Está pronto o caldo de cultura propício às soluções de desespero. E, como se sabe, desespero e insegurança são péssimos conselheiros. Apatia política e desilusões com as saídas convencionais, desmanche de tradições políticas, sociais e culturais que outrora costuravam e resguardavam a sociedade, ausência de saídas progressistas confiáveis (elas mesmas mergulhadas na desilusão e na desmoralização) – situações extremas que preparam o caminho para a emergência de "soluções" extremas, aquelas que parecem ser o único ponto firme num mundo em que tudo naufraga, grito que parece ter espírito num mundo sem espírito, para repetir uma célebre frase. Foi em quadro similar que vicejou o fascismo, um *sintoma* de males profundos, que, contudo, tinha o engenho de não se apresentar como sintoma, mas, antes, como *remédio* - amargo, necessário e... o único que nos sobra.

Esse quadro pode soar apocalíptico e exagerado. Mas ainda uma vez valeria a pena lembrar as profecias macabras de Lord Keynes, antevendo os efeitos nocivos do *laissez-faire* e da paz imposta aos países derrotados na Primeira Guerra Mundial:

Nem sempre as pessoas aceitam morrer de fome em silêncio: algumas são dominadas pela letargia e o desespero, mas outros temperamentos se inflamam, possuídos pela instabilidade ner-

vosa da histeria, podendo destruir o que resta da organização social, e submergindo a civilização com suas tentativas de satisfazer desesperadamente as necessidades individuais.⁴

Keynes acentuava as cores das cenas mais perigosas, esperando que disso resultasse a prudência política que as pudesse evitar. Por isso, alerta para que não se espere até que "idéias de loucura e desespero tirem esses sofrendores da letargia que precede a crise", uma vez que, nessas circunstâncias, "o homem se abala e afrouxam-se as relações estabelecidas. O poder das idéias torna-se soberano e os homens passam a dar ouvidos a quaisquer promessas transmitidas pelo ar." (*Ibid.*, p. 172-173.).

Hoje podemos ver que muitas dessas promessas ainda estão apenas no ar, aguardando a encarnação do demônio. Mas, se não forem construídas barreiras confiáveis à barbárie enquanto ainda é tempo, não faltarão transmissores e antenas. Esses instrumentos aparecerão quando as promessas e expectativas radiantes de escolha, riqueza e consumo do neoliberalismo forem amplamente superadas pelos seus outros filhos legítimos e bem mais previsíveis: a insegurança, o risco, a precariedade da vida e a ameaça de morte para amplos segmentos da raça humana.

Essas multidões são cada vez maiores mesmo no admirável Primeiro Mundo. Para elas,

perfila-se no horizonte próximo uma vida sem perspectivas e sem sonhos. Nos noticiários das prateadas antenas de TV a cabo, desfila a morte lenta e letárgica das multidões descartáveis, na África, na Europa do leste, na Ásia ou na América Latina, mas também em bolsões cada vez mais significativos dos países avançados. Tudo isso deveria nos alertar. Aqueles que são reduzidos à condição de manada podem discordar dessa caminhada silenciosa para o abate. Podem passar da letargia às opções históricas. Afinal, em um mundo de tantos absurdos, uma reação "maluca" pode parecer "racional"... ou pelo menos justificável.

Qual o legado de Margareth Thatcher? Deixemos de lado a 'fulanização' da pergunta. Qual é o legado do vendaval de contrarreformas neoliberais que varreu o mundo nas últimas décadas do século XX? A mídia conservadora certamente providenciará lamúrias sobre a morte da Dama de Ferro – afinal, como diz a tradição popular, de morto não se fala mal. Mais do que isso, aparecerão as vozes que dizem algo assim: bom, o mundo é melhor sem a inflação, a decadência americana, a estagnação dos anos 1970. Quase nos esquecemos dos custos das reformas, trocar a inflação por um endividamento em cascata, a estabilização por um mundo sem empregos, por uma desigualdade nunca vista e uma escalada de "pequenas" guerras e genocídios nos Bálcãs, no Oriente Médio ou na África. Os bufões do norte, além de seguir dizendo que o Ira-

⁴ A primeira edição foi publicada em 1919, não se deve esquecer.

que dispunha de armas químicas de destruição em massa, logo entoaram: bem, o mundo ficou melhor sem Saddam Hussein. Talvez os iraquianos não pensem exatamente assim. Talvez também não pensem assim seus vizinhos, numa região que é hoje ainda mais tensa e explosiva. Os bufões talvez comentem a morte da Dama de Ferro dizendo algo parecido: que ela deixou o mundo melhor. Outros dirão que é melhor que ela tenha deixado o mundo. São apenas mudanças na ordem das palavras. Mas refletem de que lado estamos.

ⁱ Doutor em Filosofia. Professor da Unicamp e membro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos.

As notas apressadas retomam, por vezes literalmente, vários dos argumentos que desenvolvi em meu livro *Neoliberalismo - de onde vem, para onde vai*, agora disponível online (http://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2012/01/livro_neoliberalismo.pdf).

Referências

COCKETT, Richard. *ThinkingtheUnthinkable - Think-TanksandtheEconomicCounter-Revolution* (1931-83). Londres: Fontana Press/HarperCollins, 1995

GRAY, John. *Falso amanhecer - os equívocos do capitalismo global*.

KEYNES, John Maynard Keynes. *As Consequências Econômicas da Paz*. São Paulo: Ed. Imprensa Oficial-IPRI-UnB, 2002.

KRUEGER, Anne. *Political Economy of Policy reform in developing countries*. Massachusetts Institute of Technology, 1993.

Recebido em 29 de junho de 2013

Aprovado para publicação em 11 de julho de 2013



O dilema dos refugiados na Itália: Um estudo de caso a partir de *protection by persuasion* e da Escola Inglesa das Relações Internacionais

Thiago Cavalcanti do Nascimento¹ • 29 de abril de 2013

Resumo:

O presente trabalho examina o dilema dos refugiados na Itália. Buscou-se interpretar o fenômeno através do arcabouço teórico da Escola Inglesa das Relações Internacionais e da abordagem desenvolvida pelo cientista político britânico Alexander Betts. O trabalho ainda trouxe a temática dos refugiados para o debate acadêmico nas Relações Internacionais através da averiguação de um caso prático. As migrações internacionais têm sido um fenômeno intenso na atualidade e junto delas surgem problemas de complexa superação. Este trabalho buscou mostrar soluções para os dilemas vividos por migrantes forçados na república italiana através de uma moderna literatura desenvolvida sobre o tema.

Palavras-Chave: Cooperação Internacional, Refugiados na Itália, Migrações.

Abstract:

This paper examines the dilemma of refugees in Italy. Sought to interpret the phenomenon through the theoretical framework of the English School of International Relations and the approach developed by British political scientist Alexander Betts. This paper has brought the issue of refugees to the academic debate in International Relations through the investigation of a case study. International migration has been an intense phenomenon nowadays and with them overcoming complex problems arise, this study aimed to present solutions to the dilemmas of forced migrants in Italy through a developed modern literature on the subject.

Key- Words: International Cooperation, Refugees in Italy, Migrations.

A península itálica tem vivenciado nos últimos dois anos um influxo de migrantes forçados para o seu território, em virtude, também, de sua proximidade geográfica com países em conflito do norte da África, como Tunísia e Líbia. Dentre estes migrantes forçados também se encontram migrantes econômicos que deixaram seu país de origem em busca de melhores oportunidades na Itália.

Deste modo, pode-se elencar uma série de problemas ocorridos neste contexto. O governo italiano expulsou refugiados líbios do seu território, sendo condenado pela Corte Europeia de Direitos Humanos, pois o princípio do *nonrefoulement* foi violado e os refugiados foram tratados de modo desumano. De acordo com tal princípio do Direito Internacional, o refugiado não pode ser devolvido ao seu país de origem. Além disso, os italianos estavam em dificuldades para diferenciar migrantes forçados dos econômicos.

Os italianos não têm garantido condições dignas nos seus campos de refugiados e menos ainda soluções duráveis. Com isso, refugiados estão fugindo desses campos em busca de melhores condições. Assim, a região vive um impasse, pois a Itália exige uma solução conjunta em parceria com a União Europeia, mas isto não vem acontecendo em função da grave crise econômica na região, enquanto a Itália carrega o ônus da concessão de refúgio em virtude de sua proximidade geográfica.

Deste modo, o presente trabalho investiga os motivos do impasse na região estudada e lança propostas para a superação do dilema que

vem se prolongando, para isso faz-se necessário observar a literatura desenvolvida sobre o tema para então interpretar o caso concreto. A superação do quadro é complexa, uma vez que há uma instabilidade no norte da África e uma grave crise econômica na Europa. Nesse sentido, o trabalho apresentará o dilema das soluções duráveis na política internacional, a proteção por persuasão defendida por Alexandre Betts, o modelo de cruzamento de questões temáticas e uma tentativa de conclusão através de possíveis soluções ao dilema.

O dilema da solução durável como uma questão internacional

De acordo com os teóricos da Escola Inglesa das Relações Internacionais (RI), Hedley Bull (2002) e Martin Wight (2002), os conflitos são inerentes à sociedade internacional. Embora haja a anarquia no sistema internacional explanada pelos autores da tradição realista das RI, como Kenneth Waltz (2001), uma sociedade de Estados é possível segundo os autores da Escola Inglesa, pois podem existir costumes entre os atores estatais, estes costumes podem evoluir e tornarem-se leis. Essas leis conferem ao sistema internacional anárquico um aspecto de sociedade. (CASTRO, 2012)

A ideia de sociedade mostra o caráter normativo destes autores da Escola Inglesa, porém não utópico, pois para eles existe uma sociedade de Estados, não composta apenas por seres humanos. Wight afirmava que as leis e instituições imprimiam esse caráter de sociedade, mesmo dentro da anarquia internacional.

Nos assuntos internacionais há tanto cooperação quanto conflito; existe um sis-

tema diplomático e o direito internacional e instituições internacionais que complicam ou modificam o andamento da política do poder; e existem até regras para limitar as guerras, que não deixam de ter influência. Dificilmente pode ser negada a existência de um sistema de estados, e admitir em parte a existência de uma sociedade, pois uma sociedade corresponde a um certo número de indivíduos ligados por um sistema de relacionamentos com certos objetivos comuns. (WIGHT, 2002, p. 97)

Martin Wight ainda demonstra no seu livro “A política do poder” a importância das leis e das instituições nesse processo de construção de uma sociedade internacional, mas ele não defendia um governo supranacional, mas sim um ambiente em que o direito fosse respeitado e exercido.

A Escola Inglesa debateu firmemente sobre a ordem e a justiça na política internacional, segundo ela esses seriam valores imprescindíveis. Em seu livro de 1977, Hedley Bull destacou o que para ele seria a ordem na sociedade internacional, um modelo de atividades entre os Estados que sustenta os objetivos dessa sociedade,

Existe uma sociedade de estados (sociedade internacional) quando um grupo de estados, conscientes de certos valores e interesses comuns formam uma sociedade, no sentido de se considerarem ligados, no seu relacionamento, por um conjunto comum de regras, e participam de instituições comuns. (BULL, 2002, p.19)

O autor indica um ordenamento no plano internacional semelhante à ordem na vida social, sem cair num idealismo, mas ele simplesmente mostra sem utopias as relações interestatais, pois este ordenamento era existente. Bull defende ainda as instituições internacionais, como agentes decisivos para manutenção

da ordem. Todo esse arranjo institucional acontecia por meio da cooperação, já que existiam corpos diplomáticos, organizações internacionais e o direito internacional. Esta ordem deveria ser mantida pelas grandes potências, já que Bull (2002) reconhecia a desigualdade de poderes entre os atores. (LITTLE, 2000)

Hedley Bull ainda faz considerações sobre a justiça nas relações entre Estados. Segundo ele a justiça poderia ser classificada de duas formas: comutativa e distributiva. A justiça comutativa se relaciona aos procedimentos e à reciprocidade nas relações, isto é, os Estados seguem as mesmas regras pré-estabelecidas, sem exceção, manifestadas no direito internacional e na diplomacia. (JACKSON; SORENSON, 2007)

Com relação à justiça distributiva, Bull se refere aos bens, como a riqueza e o poder são distribuídos no sistema internacional. Segundo ele a justiça acarretaria em repasse de recursos dos países mais ricos para os menos favorecidos, no caso um auxílio ao desenvolvimento. (BULL, 2002)

A justiça em si é um conceito normativo. Bull mostra seu compromisso com a mudança ao defender uma justiça distributiva entre os atores, algo pouco notório na literatura tradicional de Relações Internacionais. Este era um compromisso da Escola Inglesa, respeitando o direito e as instituições, sem revoluções. O respeito ao direito e às instituições era um ideal perseguido por autores da perspectiva de Bull e Wight, estes autores eram na maioria das vezes acadêmicos e diplomatas, isto é, pessoas que transitavam na política internacio-

nal que provavelmente combateriam os flagrantes desrespeitos às normas e convenções internacionais da contemporaneidade.

Considerando que as relações internacionais contemporâneas são caracterizadas por uma sociedade de Estados com normas e instituições, mesmo havendo Estados soberanos, pode-se dizer que há um flagrante desrespeito a estas normas e instituições no que tange à proteção dos refugiados. Esse desrespeito pode ser constatado através da divisão italiana do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Itália foi um dos países que obteve crescimento acima de 100% no acolhimento de refugiados nos últimos dois anos.

De acordo com a Convenção de Genebra para os refugiados de 1951, refugiado é todo aquele que

Devido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa de ditos temores, não queira valer-se da proteção de tal país". (Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, art. 1º A, e seu protocolo de 1967).

Um dos fatores do grande número de refugiados africanos na península itálica é a sua proximidade com regiões de conflito, como Líbia e Tunísia. Além disso, os líbios que são grande parte dos refugiados do último biênio foram colonizados por italianos e a Líbia permaneceu como província até o limiar do século vinte. Nesse contexto, ergue-se a problemática estudada, isto é, um país rico que é forçado a receber o maior número de migrantes forçados porque está próximo de regiões de conflito,

mas que não recebe o apoio necessário de parte dos outros membros da União Europeia. Assim, a Itália incorre nos custos da proteção unilateralmente.

Como destacado pelo cientista político britânico Alexander Betts (2009), a cooperação internacional seria uma das saídas para esse tipo de impasse, uma vez que italianos buscam apoio junto aos membros vizinhos para a partilha dos encargos, pois garantir proteções duráveis tem um alto custo. O impasse persiste e os refugiados aguardam por uma solução no limbo representado pelos assentamentos insalubres. O descumprimento das determinações da Convenção de 1951 de Genebra está tornando-se rotineiro no continente europeu.

A proteção por persuasão de Betts

De acordo com Alexander Betts em *Protection by Persuasion*, os refugiados são uma consequência visível das atrocidades cometidas no interior dos países. Existem várias causas que fomentam migrações forçadas e solicitações de refúgio, dentre elas guerras e massacres. Deste modo, pessoas cruzam fronteiras em busca da garantia de direitos básicos que lhes são negados em seus países de origem. (BETTS, 2009)

O acolhimento seria uma questão de segurança internacional e um dever dos países signatários da Convenção de 1951 do ACNUR. A partir do momento que os refugiados são acolhidos num país qualquer, evita-se que eles fiquem marginalizados ou recrutados por organizações criminosas. A proteção se dá por

meio de soluções duráveis, como: repatriação, integração local ou reassentamento.

Segundo o cientista político, a cooperação internacional é a chave para resolver o impasse característico da questão, mas nem sempre é possível por alguns motivos, um deles é o fato da cooperação ser onerosa, até mesmo para países centrais. De acordo com Betts, os países se sentem constrangidos a encarar os custos das soluções duráveis, pois os ganhos não são exclusivos dos países que se comprometem com os elevados custos dos programas de proteção, mas, também, de países que não se comprometem com esses custos e se beneficiam da mesma forma, os caronas.

Sobre os caronas é importante destacar que eles são um efeito da justiça internacional, inclusive previsto pelos teóricos da Escola Inglesa. Uma vez que os países centrais devem manter a ordem na sociedade de Estados, incorrem em custos altos, porém países pobres e periféricos podem ganhar com essa justiça distributiva sem realizar esforços. Então, assim se verifica o impasse destacado por Betts, que se torna o principal empecilho à proteção de refugiados em todo o mundo, pois os Estados poderosos relutam em obter um ônus que não será repartido.

O regime internacional, no tema dos refugiados, surgiu para facilitar a cooperação na matéria, a exemplo de outras áreas como saúde, comércio, meio ambiente, finanças, trabalho etc. Contudo, a temática dos refugiados ainda tem recebido pouca atenção nos estudos de Relações Internacionais e tem sido trabalhada por outras áreas do conhecimento, como

a Antropologia, a Sociologia e o Direito. É necessário interpretar o fato representado pelas migrações forçadas através das Relações Internacionais, já que o problema rompe fronteiras e afeta as relações humanas em nível global. (PACÍFICO, 2011)

Ainda, de acordo com Betts, o regime internacional estabelecido na Convenção de 1951 sobre os refugiados trouxe grandes definições, pois estabelece quem é o refugiado e seus direitos, bem como o papel do ACNUR na fiscalização dos Estados enquanto o cumprimento da convenção. Além disso, o alto comissariado deve garantir a proteção e as soluções duráveis para o problema. O regime estabeleceu dois núcleos normativos, o primeiro refere-se ao asilo, que obriga os Estados signatários a promover os direitos básicos em seus territórios e o segundo núcleo refere-se ao compartilhamento dos encargos da proteção.

O primeiro núcleo é algo cristalizado na prática política, pois possui amparo no Direito Internacional, mas o segundo núcleo é problemático, porque o compartilhamento dos encargos entre os Estados é altamente discricionário. Nesse ato de compartilhar os encargos da proteção reside o cerne da cooperação do regime. A cooperação torna-se um impasse, pois não há um marco legal como no caso do asilo. (BETTS, 2009)

Além disso, quando um país faz um esforço financeiro objetivando resolver um problema além das suas fronteiras, a repercussão doméstica não é a desejável. Betts usa a expressão “impasse norte-sul” para caracterizar o dilema envolvendo

países ricos e pobres, já que os países pobres são os de cotidiano mais conturbado e onde permanece a maior parte dos refugiados, pois muitos não conseguem fazer grandes jornadas rumo aos países centrais, permanecendo em países pobres vizinhos. Os países do Norte ficam sem grandes incentivos a cooperar com os países do Sul, pois o problema se mostra distante.

Isso é perfeitamente verificável de acordo com dados do ACNUR recolhidos no período 2010-2011, quando Ásia e África lideram em refugiados, deslocados internos e retornados. Além disso, na Ásia há o maior número de

pessoas sem nacionalidade, isto é, apátridas.

O ACNUR deve persuadir os países centrais a custear a cooperação, a agência foi capaz de persuadi-los em alguns momentos específicos, como na Conferência Internacional sobre Refugiados, Deslocados e Repatriados da América Central (CIREFCA) em 1989 e no Plano de Ação Compreensivo (CPA), lançado na Convenção Internacional de Refugiados da Indochina, também, em 1989. Para que o êxito ocorra, é essencial que o ACNUR mostre aos países centrais como eles podem auferir ganhos com a cooperação em outras áreas temá-

Região	Refugiados	Deslocados Internos	Retornados	Apátridas	Outros
África	2.205.660	6.468.790	995.530	100.000	174.200
Oriente Médio	1.875.120	1.802.000	205.780	694.260	---
Ásia	3.856.000	2.693.880	1.267.740	5.119.660	61.880
Europa	1.647.440	1.359.410	11.880	645.530	175.630
América Latina	367.370	3.303.980	60	120	---
América do Norte	444.960	---	10	---	---
Total	10.396.550	15.628.060	2.481.000	6.559.570	411.710

Fonte: UNHCR Global Appeal 2010-2011

ticas. Deste modo, a agência precisa comprovar que se um país colaborar com os custos das soluções duráveis em outro território, esse mesmo país poderá obter um ganho em outra área como a segurança. (BETTS, 2009)

Então, pode-se observar que existem duas responsabilidades dos Estados, a primeira é o asilo ao requerente e, o mais controverso, que é compartilhamento dos encargos da proteção. O segundo aspecto tem-se verificado na atual conjuntura internacional, sobretudo no caso italiano, em que a Itália, país central, é geograficamente próxima de países pobres em conflito e possui laços culturais com essas nações. A Itália vem recebendo a maior parte dos refugiados africanos no continente europeu e reivindica o apoio dos membros da União Europeia e do ACNUR na resolução do impasse, pois os italianos não conseguem, unilateralmente, cumprir o estabelecido.

No caso explicado, há um país dotado de capacidades próximo a uma região de conflito que busca o apoio de seus pares para garantir asilo aos refugiados. Esta é a única diferença, mas as outras premissas permanecem, como um impasse envolvendo os atores na resolução do problema, isto é, os outros membros da União Europeia.

O caminho apontado por Betts, como possível resolução ao impasse, é a *cross issue persuasion*, que é o cruzamento de questões temáticas que pode servir aos atores mais fracos, no caso, o ACNUR e os países pobres, funcionando com o cruzamento de áreas em uma negociação, ou seja, a temática dos refugiados deveria ser conectada a outros temas e

os países mais poderosos deveriam ser convencidos de que se auxiliarem na temática dos refugiados, suas demandas em outras questões poderão ser atendidas e resolvidas. Por exemplo: refugiados e segurança; refugiados e trabalho; refugiados e bem-estar social e outros. (BETTS, 2009)

Na prática, este ato é difícil e passível de muitos determinantes. Mas segundo Betts isso se verificou outras vezes na história das convenções internacionais sobre refugiados. Então, cabe ao ACNUR e ao governo italiano convencer outros membros da União Europeia a auxiliá-los nesta difícil tarefa, por meio do cruzamento de questões.

O impasse norte-sul destacado pelo autor que retrata o conflito existente entre países ricos e pobres aqui se verifica, uma vez que os refugiados oriundos dos países pobres não têm seus direitos assegurados na Itália. Além disso, quando estes direitos e as recomendações do ACNUR são atendidas pelo governo italiano, ele paga unilateralmente os custos das medidas. Então, o que resta é a habilidade de convencer países vizinhos a colaborar, já que não há um marco legal para esta questão.

Deste modo, a cooperação internacional é o único meio de se alcançar soluções duráveis, somada a um arcabouço jurídico sólido que caracteriza uma sociedade internacional. A ausência desse arcabouço jurídico faz com que a cooperação não exista, tornando-se algo facultativo e dependente de interesses contingentes dos Estados.

O cruzamento das questões no caso italiano

Ainda de acordo com Betts (2009), o cruzamento das questões é o meio pelo qual os atores fracos podem persuadir atores mais poderosos a realizarem seus interesses, assim, por meio do convencimento de que existirão ganhos recíprocos no fornecimento de um determinado bem, em vez de caronas, os atores mais poderosos cooperam.

Na situação estudada, a solução aparente também é esta, solução que deverá ser buscada pelo ACNUR e pela Itália. De acordo com a divisão italiana do ACNUR (2012), cerca de vinte mil pessoas da Líbia chegaram à península em busca de proteção, embora esta proteção não tenha ocorrido de forma satisfatória. Além disso, ainda de acordo com o ACNUR italiano, a Itália é um dos países industrializados que mais receberam requerentes de asilo, obtendo um incrível aumento de 400% de refugiados no seu território após o limiar da primavera árabe.

O contexto de grave crise econômica, que por sua vez fomenta atitudes racistas e xenófobas ainda parece longe do fim, enquanto os indicadores sociais e a segurança pública no norte da África deterioram-se intensamente. Segundo o ACNUR, há uma heterogeneidade de migrantes na região do mediterrâneo, alguns são pessoas em busca de refúgio e outros são migrantes econômicos, pessoas que migram em busca de melhores condições de vida e trabalho.

Um passo a ser dado para além de reuniões diplomáticas envolvendo o ACNUR e a União Europeia é a estratégia da persuasão

para proteção. Os italianos precisam, nas suas negociações, incorporar assuntos do interesse de outros membros do bloco. O ACNUR, com seu papel epistêmico, precisa mostrar no campo das ideias e das práticas como a cooperação pode ser benéfica para os diversos atores. Já que a Europa vive um momento de crise econômica aguda e de altas taxas de desemprego, os migrantes ainda não são prioridade na agenda regional.

Os migrantes na maioria desses lugares sofrem de todos os tipos de ódio e preconceito, então, a alternativa de integrá-los localmente no mercado de trabalho, por exemplo, não parece exequível, pois nem os cidadãos europeus encontram oportunidade de trabalho e vivem à beira de perderem conquistas trabalhistas históricas, sendo necessário que o ACNUR e demais atores envolvidos nessa causa estabeleçam nexos causais entre os temas a serem negociados.

Assim, os outros membros da União Europeia precisam concordar que o tema refúgio no continente está ligado a outros temas que afetam diretamente o cotidiano da região. No caso do ACNUR, isso pode ser feito por meio de suas convenções, que reúnem estadistas, diplomatas, jornalistas e acadêmicos, por meio, também, de resoluções e de criação de outras instituições especializadas ou aperfeiçoamento das já existentes. Pode-se verificar que a persuasão é a essência do processo. Os países mais fracos e o ACNUR precisam convencer por meios técnicos que existem ligações entre o refúgio e outros temas dentro da conjuntura específica, isto é, um momento de fragilidade

institucional nos países que passaram pela Primavera Árabe e de crise econômica e até política no continente europeu.

Se há desemprego nos países europeus não é culpa de imigrantes ou refugiados, mas de um sistema econômico em colapso e de problemas estruturais no continente. Nos países da primavera árabe também existem problemas estruturais que levaram suas economias à estagnação e amargos indicadores sociais, tendo como um dos principais problemas a alta concentração de renda. (JOFFÉ, 2011)

No momento atual as instituições internacionais, como o ACNUR, têm uma margem de manobra pequena, mas ao menos necessitam fiscalizar o cumprimento de resoluções, tratados e normas que se debruçam sobre a temática. Contudo, não se pode deixar de apontar alguns elementos que se cruzam. A paz, a reforma política e políticas econômicas e sociais orientadas em países como os do norte da África poderiam reduzir no longo prazo o número de migrantes econômicos. Além disso, os países da União Europeia, cooperando com os italianos, podem minorar conflitos na Itália e estabelecerem melhores relações diplomáticas, já que isso servirá como objeto de barganha na região.

As alternativas parecem frágeis, mas não deixam de serem propostas viáveis, como ilustradas por Betts no seu exemplo com países do sul e do norte envolvendo as duas conferências exitosas, CIREFCA e CPA. Entretanto, as dificuldades pelas quais passam os países da Europa certamente é um elemento crucial que inviabiliza a cooperação, por exemplo, no

compartilhamento dos custos das soluções duráveis.

Indubitavelmente, há que se criar uma estrutura legal para o compartilhamento dos custos, como defendido por Alexander Betts. Embora existam diversos empecilhos, o tema não pode sair da agenda internacional e é obrigação das agências especializadas não deixar o tema marginalizado. Esse é um dos papéis do ACNUR, inclusive.

Além disso, o ocidente precisa se empenhar na construção da paz no mundo árabe de forma satisfatória, não se envolver apenas para proveito imediato, mas intervir objetivando ganhos em longo prazo; ganhos esses que serão auferidos pela sociedade internacional. Isto é, uma postura diferente da que se viu há dois anos com o início da Primavera Árabe, quando forças ocidentais patrocinavam levantes ou tentavam fortalecer regimes falidos e as ações que não passaram de uma retórica democrática. (PINTO, 2011)

Enquanto isso, a União Europeia precisa buscar soluções para seus problemas econômico-financeiros e, assim, garantir a justiça social que era tão característica da região. No velho continente a situação austera parece estar distante do término e a Itália é um dos países mais afetados pelo colapso econômico e este mesmo país se vê prejudicado quando precisa encarar os custos das soluções duráveis. Deste modo, os refugiados que se encontram em solo italiano também estão sob a égide de outros membros da União Europeia e somente quando essa responsabilidade for encarada seriamente como

um problema internacional, os problemas dos refugiados no continente serão remediados.

A observância da Convenção de 1951, do direito internacional e o respeito às instituições especializadas na questão são atos esperados numa sociedade de Estados, como observado por Wight e Bull. O dilema dos migrantes, em geral, precisa estar na pauta da política internacional, assim como conflitos armados, meio ambiente, economia, finanças, terrorismo, tecnologia e outros nem mais e nem menos importantes. Quando se fala em migrações, sobretudo as forçadas, fala-se em problemas sociais graves que afetam uma determinada nação e suas adjacências.

Considerações finais

O impasse norte-sul que caracteriza a questão dos refugiados é uma contribuição de Alexander Betts ao estudo das Relações Internacionais que, enquanto campo do conhecimento, não têm prestado a atenção devida a um dos fenômenos mais marcantes da sociedade internacional, que são as migrações voluntárias e forçadas, no caso dos refugiados, migrações forçadas.

O que o cientista político Alexander Betts (2009) propõe é mais que uma nova teoria para a disciplina, mas um programa político, pois sua elaboração teórica é carregada de ação. Ele demonstra como atores em uma situação de impasse podem contornar a situação por meio da persuasão e da cooperação diplomática. Seu modelo teórico pode ser aplicado a diversas questões políticas, econômicas, estratégicas etc.

Assim, o caso real vivido pela União Europeia e os refugiados do norte da África pode ser enquadrado no seu pensamento, pois há um impasse envolvendo atores com capacidades diferentes e problemas comuns. Além disso, o problema se coloca como uma questão social no meio internacional, pois se visualiza muitos descumprimentos às normas internacionais e aos direitos humanos quando se trata da proteção aos refugiados na Europa e em outras partes do mundo.

Neste momento, é importante ressaltar que há solução para os problemas vivenciados no Mediterrâneo, desde que exista vontade política para isso, porque os meios técnicos já existem. Apesar da fragilidade existente entre os atores envolvidos, pois o cenário político-econômico está conturbado em ambos os lados do impasse, há condições institucionais para a resolução do problema, ao menos parcialmente.

Espera-se que os acadêmicos de Relações Internacionais tratem o tema de forma satisfatória e os líderes políticos se debrucem sobre a questão, já que a falta de soluções duráveis se trata de uma agressão às liberdades individuais.

Referências

- BARRETO, Luiz Paulo Teles F. Das diferenças entre os institutos jurídicos do Asilo e do Refúgio. In http://www.mj.gov.br/snj/artigo_refugio.htm acesso em 26 fev. 2008.
- BETTS, Alexander. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2009.
- BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica: Um Estudo da ordem na política mundial*. Brasília: Ed. UnB/IPRI, 2002.
- IMDH- Instituto Migrações e Direitos Humanos. Refugiados e Refugiadas quem são? Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/IMDH/ControlConteudo.asp>

x?area=1b4b8e16-909c-41c8-a114-53ffe3e60582/>
Acesso em 15/12/2012.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens. Rio de Janeiro: Jorge Zahar: 2007.

JOFFÉ, George. A Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspectivas de futuro. In: Instituto Português de Relações Internacionais nº30. Lisboa: Junho, 2011.

LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hidemi. The English School of International Relations: A Contemporary Reassessment. New York: Cambridge University Press: 2006.

LITTLE, Richard. The English School's Contribution to the Study of International Relations. In: European Journal of International Relations. 2000. Vol. 6, N. 3, p. 395-422.

OLIVEIRA, Flávio Rocha. Realismo e Liberalismo no Estudo das Relações Internacionais: Guerra do Golfo, 1990-91. São Paulo: Plêiade, 2009.

ONUBR- Nações Unidas Brasil. Itália já recebeu 52 mil refugiados das revoltas na Líbia e na Tunísia este ano. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/italia-ja-recebeu-52-mil-refugiados-das-revoltas-na-libia-e-na-tunisia-este-ano/> > Acesso em 10/11/2012.

PACÍFICO, Andrea P. Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime. By Alexander Betts. In: *Journal of Refugee Studies*, 24 (2), 2011, p. 422-424.

PINTO, Ana Santos. A União Europeia e a Primavera Árabe: entre os vícios da retórica democrática e os riscos da ação política. In: Instituto Português de Relações Internacionais nº30. Lisboa: Junho, 2011.

UNHCR- The UN Refugee Agency. Disponível em: < <http://www.unhcr.it/> > Acesso em 30/12/2012.

WIGHT, Martin. A Política do Poder. Brasília: Ed. UnB, 2002.

¹O autor é bacharel em Economia pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB).



Alimentos y Poder: relaciones para una aproximación teórica desde el realismo

Juan José Borrellⁱ • Agosto de 2013

Resumen:

Existe una estrecha relación entre los alimentos y el poder. Dentro del campo de las Relaciones Internacionales este tema no es comúnmente abordado, sin embargo es posible comprenderlo teóricamente y recurriendo a desarrollos contemporáneos. El texto esboza un recorrido desde la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad haciendo hincapié en el marco de la Guerra Fría, procurando contribuir de esta manera al campo de las Relaciones Internacionales desde una perspectiva realista.

Palabras clave: Alimentos; Poder; Realismo; Seguridad nacional; Geopolítica

Abstract:

There is a close relationship between food and power. Within the field of International Relations this topic is not commonly addressed, however it is possible to understand theoretically and using contemporary developments. The text outlines a path from the Second World War to the present with emphasis on the context of the Cold War, thus seeking to contribute to the field of International Relations from a realistic perspective.

Key words: Food; Power; Realism; National Security; Geopolitics

El presente trabajo busca dar cuenta de las relaciones entre la producción de alimentos y el poder en tanto determinante de la conducta internacional y determinante de la seguridad nacional. La escuela teórica de las relaciones internacionales desde donde se aborda el tema es el realismo en sus diversas variantes. Específicamente pretendo hacer un recorrido de los diversos aportes teóricos del realismo desde el contexto de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad haciendo especial hincapié en los aportes generados en el marco de la Guerra Fría, a fin de comprender el modo en que la producción agroalimentaria es un elemento constitutivo del poder nacional, puede ser utilizada a su vez como instrumento de política exterior, y está sujeta también en el plano global a un amplio conjunto de dinámicas de poder. Menciono hechos históricos y ejemplos contemporáneos que contribuyen a dar sustancia a dichas interrelaciones, focalizándome en particular en el caso de EEUU.

De la geopolítica clásica al realismo de la guerra fría

En términos generales los alimentos, o bien la producción de alimentos, no es un asunto central abordado en el campo disciplinar de las relaciones internacionales. Se ponderan cuestiones relacionadas con el comercio internacional de *commodities* agrícolas, o bien los alimentos como

instrumento de ayuda humanitaria y cooperación internacional. Pero no es una cuestión que usualmente se considera respecto a la conformación del poder nacional, ni al sistema agroalimentario como eje de la competencia global por los recursos naturales.

La Geopolítica clásica a fines del siglo XIX y principios del XX es quien pondera a la tierra, en tanto factor natural asociado directamente a la producción de alimentos, como tema de estudio en el marco más amplio de las consideraciones sobre el espacio y la posición geográfica relativa de un Estado como elementos centrales (MARINI, 1985). Las obras de Friedrich Ratzel y Karl Haushofer plantean al respecto una visión organicista del Estado según la cual el espacio juega un rol determinante, similar al del cuerpo para todo ser vivo. Esta “corporeidad” del ente Estado opera a la vez fisiológicamente, cumpliendo cada elemento una función en relación a las demás: el núcleo histórico central, el *hinterland*, la frontera, entre otros. Según esta concepción de la geopolítica, el espacio adquiere un carácter vital (*lebensraum*), tanto interna como externamente, por un lado fuertemente relacionado con los medios de vida necesarios para el sustento de la población nacional, por otro respecto al posicionamiento geográfico respecto de otros Estados-organismos y el equilibrio de fuerzas. En Alemania particularmente, la lectura que hace Haushofer de la relación espacio-Estado,

servirá como justificativo para la expansión del nazismo:

“Arrancamos penosamente algunos metros al mar, nos torturamos cultivando pantanos... y en Ucrania nos espera una tierra inagotablemente fecunda, con un espesor de diez metros de humus en algunos sitios. (...) Lo que la India fue para Inglaterra, lo serán para nosotros los territorios del Este.”¹

La escuela realista de las relaciones internacionales a mediados del siglo XX resignifica el enfoque más duro de la Geopolítica clásica respecto a la posición geográfica en un sentido estado-céntrico, y la relación espacio-recursos como uno de los ejes centrales para pensar la conformación del poder nacional. En EEUU, además de los trabajos de eminentes geopolíticos como Nicholas Spykman *America's strategy in world politics* (1942) y Robert Strausz-Hupé *Geopolitics: the struggle for space and power* (1942), el aporte teórico más significativo es el que realiza Hans Morgenthau en su trabajo *Politics among nations. The struggle for power and peace*. De los elementos constitutivos del poder nacional, los recursos naturales figuran entre las cuestiones vitales, y específicamente la disponibilidad de alimentos además del petróleo, constituyen los materiales básicos que deben ser considerados respecto a la elaboración de políticas de seguridad nacional. Según el autor,

“un país que es autosuficiente (en alimentos), o casi autosuficiente, posee una gran ventaja sobre una nación que no lo es y que está obligada a importar las materias alimentarias que no produce, a riesgo sino de padecer hambrunas. (...) La autosuficiencia en alimentos ha sido siempre una fuente de gran fortaleza. A la inversa, la escasez permanente de alimentos es una fuente de debilidad permanente en la política internacional.” (MORGENTHAU, 1973, p. 124)

Vale destacar que las consideraciones teóricas de Morgenthau se dan en el contexto de la segunda posguerra, momento en el cual EEUU reconfigura su rol en escala internacional y la producción de alimentos cumple una función estratégica en el plano concreto. A nivel operacional, ya a principios de la década del '40 el presidente Roosevelt crea un comité especial para el estudio de los hábitos alimentarios de la población. Dicho comité integrado por reconocidos médicos higienistas e investigadores sociales del momento como Carl Guthe, Kurt Lewin y Margaret Mead entre otros, tenía como objeto determinar la ingesta, composición dietaria y salud física de masivos sectores poblacionales rurales y urbanos de clase media-baja a fin de que puedan incorporarse prontamente por un lado como mano de obra para la industria bélica en crecimiento y por otro como reclutas para ser enviados al frente de batalla. EEUU no estaba dispuesto a repetir el error de Inglaterra a principios de siglo durante la segunda guerra *Boer* cuando aproximadamente la mitad de los reclutas enviados desde las islas británicas para enfrentar a los sudafricanos padecían cuadros severos de desnutrición y debilitamiento físico, no pudien-

¹ Alocución de Adolf Hitler, 23 de setiembre de 1941, en “Conversaciones sobre la Guerra y la Paz (1941-1942)”, Barcelona: Luis de Caralt editor.

do cargar ni siquiera fusil, mochila y pertrechos de batalla. Una nación fuerte precisa de hombres fuertes, y los alimentos son considerados en consecuencia “*a munition of war*”. Tal es el caso a su vez en Gran Bretaña durante ambas conflagraciones bélicas mundiales, cuando la marina alemana cumple con bastante eficiencia el objetivo táctico de cortar el suministro de alimentos de ultramar, el cual representaba más del 60% de la dieta nacional compuesto mayormente por las importaciones de cereales y carnes provenientes de Canadá, Argentina, Australia y Nueva Zelanda. La campaña nacional “*Dig for Victory*” de autoproducción hortícola impulsada por el Ministerio de Guerra británico durante los ‘40 en todo el territorio e involucrando a toda la población civil, es una respuesta de supervivencia la cual tiene como trasfondo la arraigada concepción de los alimentos como insumo vital para ganar la guerra y así lograr “a como de lugar” la autosuficiencia alimentaria.

En paralelo a la percepción biopolítica pragmática de la necesidad de políticas públicas en materia de ingesta y buena alimentación por razones de Estado, se desarrolla la concepción de la producción agroalimentaria como instrumento de poder. Es decir, los medios para lograr la autosuficiencia alimentaria no son una cuestión humanitaria, sino que un asunto de guerra. En el plano interno en tanto capacidad de poder autónoma, y en el plano externo como capacidad de proyección de poder.

Al respecto y particularmente en EEUU en el seno del clan Rockefeller –grupo que podría tipificarse como integrante central de la élite de poder según el sociólogo Charles Wright Mills o bien como una unidad posicionada jerárquicamente en la estructura política doméstica según el neorrealismo– se elabora a principios de la década del ‘40 el plan integral de mecanización e industrialización de los sistemas agroproductivos que durante la guerra y en las décadas posteriores se extenderá a países del llamado Tercer Mundo con fines de poder y seguridad estratégica: México, Colombia, Nigeria, India y Filipinas. El consorcio liderado por la Fundación Rockefeller nucleaba a los máximos referentes y corporaciones de origen norteamericano del sistema agroalimentario: productores de maquinaria, de semillas, insumos, energía, créditos agrícolas, procesamiento y logística comercial (como *Standard Oil*, *Chase Manhattan Bank*, *Cargill*, *Caterpillar*, *John Deere*, *Monsanto*, *Dow*, *United Fruit*, *Gerber* y *Ralston Purina* entre otras). Actuando como un poderoso *lobby* de presión se transforman en el cerebro y músculo del gobierno norteamericano para su política exterior de *Food Power*, colaborando a formular e instrumentar en 1949 el *Point Four Program* del presidente Truman y en 1954 la *Public Law 480* del presidente Eisenhower, más conocida como *Agricultural Trade Development and Assistance Act*, que se convertirá en 1959 en el programa de

asistencia exterior *Food for Peace* (PERKINS, 1997).

En este sentido la función que cumple en EEUU la producción agroalimentaria es doble y responde a intereses tanto económicos como políticos, integrando a la vez en una estrategia común de poder a sectores privados y gubernamentales. Por un lado representa una enorme oportunidad de negocios el expandir a escala mundo el conglomerado del *agribusiness* y el modelo agroindustrial que motorizará lo que luego será llamado “Revolución Verde”; esto implica a su vez un mayor control efectivo de los medios de producción y comercialización agroalimentaria en diversas regiones del planeta, e implica también la capitalización y modernización del agro en regiones rurales del Tercer mundo donde existen formas comunitarias de tenencia de la tierra y de laboreo manual por parte de campesinos que serán paulatinamente reemplazados por la mecanización agrícola. Por otro lado significa que los excedentes agrícolas pueden utilizarse como ayuda humanitaria en aquellas regiones del mundo subdesarrollado donde las hambrunas crónicas y estallidos sociales amenacen la estabilidad política y presenten una oportunidad para la intromisión y expansión de los regimenes comunistas. Al respecto, el reporte de 1951 al gobierno de EEUU de la Fundación Rockefeller sobre el “Problema Alimentario Mundial” sostenía que el

“problema de los alimentos se ha vuelto uno de los asuntos más extremos y preocupantes del mundo; y directa o indirectamente es la causa de la mayor parte de las actuales tensiones y descontento del mundo... Agitadores de los países comunistas están creando gran parte de la situación. El tiempo ya está maduro, en algunos lugares posiblemente pasado de maduro, para compartir algo de nuestro conocimiento técnico con estos pueblos. Una acción apropiada debería ayudarlos ahora a alcanzar las mejoras por medio de una evolución, incluyendo aquellas en agricultura, las cuales de otro modo podrían llegar por medio de la revolución.” (PERKINS, 1997, p. 138)

La instrumentación de planes de ayuda financiera y reconstrucción económica a fines de la década del '40 en Europa y Japón, que tienen como objetivo geoestratégico ulterior servir de amortiguación a la expansión soviética, será replicado en los esfuerzos en materia de ayuda económica y técnica para el desarrollo del Tercer Mundo en el marco de los dispositivos de contención de la Guerra Fría. La producción de alimentos y la ayuda alimentaria jugarán un rol esencial en la *realpolitik* de la inmediata posguerra hasta la caída de la URSS. En este sentido, el estratega que retoma y lleva a la práctica la doctrina “del cerco” y el posicionamiento espacial respecto del *rimland* euroasiático de Spykman, el realista George Kennan, afirma en un reporte al Secretario de Estado George Marshall que

“tenemos cerca del 50% de la riqueza del mundo pero sólo 6,3% de su población (...). Nuestra real tarea en la época que viene es divisar un patrón de relaciones las cuales nos permitan mantener esta posición de disparidad sin detrimento para nuestra seguridad nacional. Para hacer tal cosa, deberemos dispensar

todo sentimentalismo e idealismo; y nuestra atención deberá estar concentrada de toda forma posible en nuestros objetivos nacionales inmediatos. Necesitamos no engañarnos a nosotros mismos con que podemos permitirnos hoy en día el lujo del altruismo y el bienestar mundial.” (KENNAN, 1948, p. 14)

El “altruismo” en términos de Kennan y las políticas para el llamado Desarrollo Internacional en el marco de la Guerra Fría según los realistas, serán el rostro social del amplio conjunto de dispositivos instrumentados de la doctrina de la contención. A fin de implementar paliativos en materia social y como continuación de las políticas de asistencia exterior de posguerra, vale recordar que a instancias del Secretario de Estado Dean Rusk (asociado a su vez de la Fundación Rockefeller) y del Consejo de Seguridad Nacional (encabezado por McGeorge Bundy, integrante del *Council on Foreign Relations*), el presidente Kennedy crea en 1961 el organismo especial para ayuda exterior de carácter no militar *USAID* (*United States Agency for International Development*), el cual a partir de los ‘60s y ‘70s adoptará como uno de sus principales ejes de acción la ayuda en materia alimentaria en el llamado Tercer Mundo. En este sentido, bajo el paraguas discursivo de la fraternal “ayuda humanitaria”, las políticas concretas desde una óptica realista emplean a los alimentos como medio de presión, influencia y cooptación, es decir como instru-

mento de ejercicio de poder y de afirmación de la seguridad nacional.²

Por su parte, otro de los representantes más pragmáticos del realismo norteamericano de la Guerra Fría, Henry Kissinger, fiel a su archiconocido dictum de que “quien controla el petróleo controla a las naciones, y quien controla los alimentos controla a la humanidad”, será quien de luz verde a las negociaciones para-diplomáticas de venta de cereales a la Unión Soviética en la década del ‘70 (MORGAN, 1982). Las relaciones comerciales y financieras de cualquier tipo con los soviéticos estaban prohibidas, aunque esto no impidió que Kissinger en tanto Secretario de Estado y Asesor de Seguridad Nacional de los presidentes Nixon y Ford desde 1969 hasta 1977 (a la vez que asesor privado de Nelson Rockefeller), permita orquestar secretamente el comercio del conglomerado del *agribusiness* con el Kremlin. Según las desclasificaciones de archivos oficiales en 1975-76 del Comité Church del Senado norteamericano para el estudio de operaciones gubernamentales de actividades de inteligencia, el tráfico implicaba que el

² Vale mencionar a modo de ejemplo que, durante el período 1942-1949 el boicot y las enormes presiones de EEUU para limitar la producción y comercialización de granos de Argentina –uno de sus mayores competidores en materia agrícola– se ajustan exactamente a esta concepción realista excepcionalista y monopólica del poder internacional, y por supuesto que de ninguna manera a algún tipo de intención humanitaria de permitir un mayor flujo de *commodities* en el escenario mundial que colabore a solucionar la inseguridad alimentaria. Consultar al respecto: Carlos Escudé (1996), *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación Argentina, 1942-49*; Buenos Aires: Edit. de Belgrano.

“gobierno pagaba a las compañías cerealeras un subsidio lo bastante elevado por cada bushel que enviaban, de modo que las empresas pudieran ofrecer trigo de EEUU con un descuento respecto de los precios mundiales predominantes. Los subsidios salían del presupuesto federal.” (MORGAN, 1982, p. 123)

Esto planteaba no sólo el modo en que el oligopolio de los *traders* influía (e influye) en la política exterior, sino que además ponía en evidencia la confluencia mayor de intereses económicos y políticos en la proyección de poder internacional. Según la visión del realismo estructural, esto al igual que las acciones del conglomerado agroindustrial encabezado por la Fundación Rockefeller arriba mencionado, no sería en absoluto incompatible con la comprensión de la inseparabilidad de las capacidades económicas respecto a otras capacidades, ya que los “Estados usan medios económicos para fines políticos y militares, y medios políticos y militares para el logro de intereses económicos.” (WALTZ, 1988, p. 141)

Para citar un caso de perfecto amalgamamiento de intereses, significativamente desde 1988 hasta la actualidad, Henry Kissinger continúa sus actividades como asesor estratégico de asuntos internacionales integrando el reducido Comité Directivo de una de las mayores comercializadoras de agroalimentos del mundo, la *Continental Grain Company*³, considerada una de

las cinco “hermanas” del poderoso oligopolio *trader* integrado además por *Cargill*, *Bunge*, *Dreyfus* y *ADM*.

II- Los alimentos y la cuestión demográfica

Aparte del texto de Morgenthau ya mencionado, en el campo teórico de las relaciones internacionales no se vuelve a tomar a los alimentos como objeto de análisis. Lo alimentario en un plano internacional es abordado por instituciones como Naciones Unidas, que a través del organismo para la agricultura y la alimentación (FAO) estudia la situación de la producción agroalimentaria mundial, las condiciones para el desarrollo agrícola y la respuesta a crisis asociadas a la falta del acceso efectivo a los alimentos que ocasionan hambrunas e inseguridad alimentaria. Aunque los programas de asistencia alimentaria a países del Tercer Mundo estarán determinados por el pragmático juego de poder del tablero internacional, e instrumentados de esta manera por organismos netamente norteamericanos como *USAID* o fuertemente influenciados por el Departamento de Estado como el *World Food Program* de Naciones Unidas hasta el día de hoy.

De todos modos, si bien la lógica binaria del conflicto de la Guerra Fría estaba determinada por la amenaza de un choque armado mayor

³ Continental Gray Company. Disponível em: <www.continentalgraincompany.com/continentalGrainCompany/boardofDirectors.aspx>. Acesso: 21 de agosto de 2013.

entre ambas superpotencias y la utilización de armas nucleares en gran escala, significativos estudios consideraban que el poder militar era hasta cierto punto inadecuado para pensar y afrontar los temas principales de la agenda política a futuro. Al respecto, George Kennan entendía que los mayores desafíos que EEUU encontraría a fines del siglo XX escaparían en cierto modo a la órbita estatal-militar y pasarían por “la organización de una sociedad global, una crisis de alimentos-población y el problema ambiental.” (DOUGHERTY; PFALZGRAFF, 1993, p. 116)

Fuertemente influenciados por ideas neomalthusianas, muchos realistas verán la cuestión alimentaria en relación a la variable demográfica. Según la máxima de Thomas Malthus de fines del siglo XVIII y principios del XIX, la capacidad de crecimiento de la población es mayor que la capacidad de la tierra para producir alimentos para el hombre, por lo que la población aumentaría en progresión geométrica mientras que los alimentos tan sólo en progresión aritmética. De no existir obstáculos que frenen el crecimiento de la población, podrían sobrevenir en consecuencia hambrunas, miseria y guerra. De esta visión apocalíptica reiteradas veces demostrada como imprecisa y falsa,⁴ los seguidores en el siglo XX de Malthus deducirán las presuntas nefastas consecuencias para la estabilidad política y la

seguridad nacional de la inacción y la falta de límites al crecimiento demográfico mundial.

Particularmente, esta concepción es la que genera la elaboración a fines de la década del '40 de la teoría de seguridad nacional de la población en el seno de la Fundación Rockefeller, la cual dará a su vez espíritu al *Point Four Program* de la Doctrina Truman: la sobrepoblación tiende a agotar los recursos, esto genera mermas en la producción de alimentos y por ende hambrunas, a su vez esto produce caos social e inestabilidad política lo cual puede llevar a una insurrección comunista, lo que implica una amenaza para los intereses norteamericanos y en consecuencia puede arrastrarlos a la guerra (PERKINS, 1997). Como más arriba ejemplifico, toda la estrategia de política exterior de los EEUU en materia de desarrollo internacional y ayuda humanitaria desde la década de 1950 en adelante tendrá como racionalidad de su conducta internacional el criterio de la sobrepoblación como una amenaza para la seguridad nacional.

Incluso este criterio será moneda corriente en diversos organismos *think-tank* de peso en EEUU, como el *Council of Foreign Relations*, la *RAND Corporation* o el *Population Council*. Contemporáneamente será replicado en asociaciones internacionales influyentes como el *Club de Roma* y en agencias especializadas de Naciones Unidas como UNFPA, y también en organismos no gubernamentales o para-gubernamentales

⁴ Se puede consultar al respecto: Davis, Mike (2006), *Los holocaustos de la era victoriana tardía. El Niño, las hambrunas y la formación del Tercer Mundo*, Valencia: PUV.

como la ambientalista anglo-holandesa *World Wildlife Fund*.⁵

De aquí que articulándose también en relación a la variable demográfica, la producción de alimentos quedará situada entonces en el conjunto de políticas estratégicas de seguridad nacional de EEUU incluso más allá de la lógica westfaliana de construcción de las amenazas en un sentido estadocéntrico. Quizás el caso más significativo de pragmatismo realista sea nuevamente el de Henry Kissinger, quien desde la alta gestión de gobierno encabezó la realización y presentación en 1974 del Memorando de Seguridad Nacional N° 200 (NSSM 200) oficializado como política exterior por el presidente Gerald Ford en noviembre de 1975. El Reporte Kissinger, desclasificado en 1980, establecía respecto al acceso a los recursos naturales que,

“en particular, nosotros creemos que el crecimiento poblacional podría tener varias serias consecuencias negativas en la producción de alimentos en los países menos desarrollados, incluyendo sobrestimaciones de la capacidad de la tierra para producir, degradación ecológica en áreas económicas marginales, y sobre pesca en los mares. Todas estas condiciones podrían afectar la viabilidad de la economía mundial y por ende los prospectos para la paz y la seguridad.” (NSSM 200, 1980, p. 103)

⁵ El caso de la influyente *WWF* es significativo y sirve para contribuir al debate en política internacional desde una óptica realista sobre el rol de los organismos aparentemente no gubernamentales y la estrecha relación con los Estados, se puede consultar: Borrell, Juan José (2008), *Un panda verde en el jardín: el caso de la WWF y su geoestrategia internacional*, en Revista “Ambiental” CUPA-UNR, Año 8, N° 8, Rosario: Laborde. pp. 203-230.

No es casual la similitud en los planteos de las amenazas para la seguridad nacional del NSSM 200 y el que percibía la Fundación Rockefeller en el reporte *The World Food Problem* de 1967 al presidente norteamericano:

“Aunque los esfuerzos para promover la planificación familiar no pueden reemplazar el esfuerzo para incrementar la producción de alimentos, los dos son de importancia combinada; a menos que ambos programas sean exitosos, el mundo afrontará un catástrofe” (PSAC, 1967, p. 46).

Desde el ámbito gubernamental-burocrático y desde el privado se articula entonces un fluido intercambio de ideas, proyectos y fondos con el fin de disponer acciones de proyección de poder en el plano internacional. En este sentido al referirnos desde el realismo a unidades en el escenario político internacional, EEUU en tanto Estado sintetiza un amplio conjunto de actores internos públicos y privados que combinan medios e intereses nacionales y conforman así el conjunto de capacidades para el ejercicio de poder. Estas capacidades que EEUU ostenta en materia agroalimentaria lo posicionan en un lugar de preeminencia en la estructura internacional y está más allá de las modificaciones y características del sistema internacional, sea este bipolar o multipolar. La élite de poder es conciente de estas capacidades y la función que cumplen determina el posicionamiento de EEUU, permitiéndole a su vez interactuar con otros Estados desde una situación de fuerza, incluso durante la Guerra Fría subrepticamente con la URSS, su archirival y gran poder en tér-

minos políticos y militares. Es decir, la *realpolitik* a escala mundial queda determinada por las capacidades de las unidades y el juego de fuerzas de acuerdo a los medios e intereses con los que se cuenta para ejercer poder, más allá de las denominaciones nacionales, los colores de las banderas y las adscripciones ideológicas de cada actor.

III – Alimentos: ¿seguridad nacional o ejercicio de poder?

Una pregunta correlativa que se desprende de las formulaciones teóricas y del pragmatismo político antes mencionado, es si la conformación y puesta en marcha de políticas internacionales en materia de alimentos responde a un objetivo de búsqueda de poder o de seguridad por parte de la unidad Estado. ¿Aumentar la producción de alimentos sirve como reaseguro de la supervivencia nacional o es meramente proyección de poder? ¿Aumenta mi quantum de seguridad nacional reducir la población en el Tercer Mundo y disponer de mayores volúmenes de materias primas alimenticias? ¿Aumenta mi quantum de poder nacional una significativa reducción de la natalidad en África, Asia y América Latina, y un incremento en la producción de trigo, soja y maíz? La unidad Estado que dispone políticas en esta dirección, ¿actúa por prevención ante una certeza percibida de inseguridad, o bien

actúa proactivamente persiguiendo mayores cuotas de poder?

Viéndolo desde otra óptica, ¿de qué manera presenta una amenaza para la seguridad nacional población de ultramar que no posee recursos, medios ni capacidades para ejercer poder de ningún tipo? Según el realismo estructural, el cual plantea que la disposición de las unidades de acuerdo a sus capacidades y poder es lo que determina la estructura en política internacional, está claro que las masas poblacionales de los llamados países menos desarrollados sin capacidad de influir en las decisiones políticas domésticas de sus gobiernos, no aportan ni lo más mínimo en la conformación y proyección de poder de esas unidades, las cuales ya de por sí ocupan una posición periférica o muy acotada en el sistema internacional. En este sentido es nulo el desafío de poder y la posibilidad de presentar amenazas para la seguridad nacional de una superpotencia mundial o de un poder regional. En cambio, siguiendo el razonamiento, ¿cuáles son las oportunidades que presenta para la construcción de poder nacional el incremento de la producción agroalimentaria en base a la explotación de recursos naturales de ultramar?

En una lógica de “suma cero”, los recursos que uno no explota quedan librados a la posibilidad de explotación de otros, y los recursos que esos otros explotan sirven a fin de que esos otros sumen capacidades y construyan poder, en detrimento de las capacidades que podría uno

desarrollar y servir para la construcción propia de poder.

De acuerdo al concepto de “acumulabilidad” del realismo defensivo, podemos entender la hipótesis que establece que “la política internacional es más competitiva, por lo tanto más violenta, cuando los recursos son más acumulativos” (VAN EVERA, 1999, p. 108). A la inversa, si la acumulabilidad es baja los estados son menos expansionistas y se preocupan menos por el expansionismo de otros estados. Lo cual pone en evidencia la alta acumulabilidad del recurso “alimentos”, y no sólo por los ejemplos que menciona Van Evera respecto a la búsqueda de autosuficiencia alimentaria de Alemania y Japón en el contexto de la 2da Guerra, sino que más aún a partir del salto que significó la proyección de la Revolución Verde a escala global por parte de EEUU.

Lo que deja en claro que el propósito de la conducta internacional en materia agroalimentaria de un actor de peso como EEUU es perseguir como fin el poder. Es decir, extender a escala global el sistema de producción de la matriz agroindustrial, acompañar diplomáticamente la expansión del conglomerado del *agribusiness* privado doméstico, abrir a corporaciones propias la explotación y comercialización de recursos de ultramar, ejercer un mayor control del flujo mundial de materias primas, monopolizar los circuitos de producción y comercialización, disponer de mayores volúmenes de *stock* granario

para uso comercial y diplomático, desarrollar actividades de investigación y patentes conjuntamente entre el sector público y el privado, y todo aquello que pueda comprenderse como acciones que tienen como racionalidad aumentar el quantum de poder.

Los recientes giros en materia agroalimentaria y el cambio biotecnológico consecuente de la Revolución Verde, no hacen más que corroborar esta línea de conducta. Al respecto, un reporte especial de 2003 de la *National Defense University* sobre el rol del agronegocio, utilizan los mismos conceptos de Hans Morgenthau de sesenta años atrás, establece que

“la Historia demuestra que una nación capaz de alimentar a sus propios ciudadanos es esencialmente más fuerte y por lo tanto capaz de proveer una sociedad más saludable y segura. A la inversa, una nación dependiente de otras naciones para alimentarse es esencialmente más vulnerable y objeto de los caprichos de fuerzas externas. La agroindustria es un componente clave de nuestro poder nacional (...) y es una fuente de gran poder para nuestra nación.” (NDU, 2003, p. 3).

Si bien la administración Bush dio un gran impulso al conglomerado agroindustrial y postulaba que la agricultura era una cuestión de seguridad nacional, en 2009 el Departamento de Estado estableció como asunto estratégico la iniciativa para el “Hambre Mundial y la Seguridad Alimentaria”, a partir de la propuesta encabezada por el Senador Dick Lugar y aprobada por el Congreso de EEUU denominada *Global Food Security Act* (S. 384) para promover la segu-

riedad alimentaria mundial.⁶ La preocupación humanitaria de paliar el hambre de los cerca de 1.000 millones de personas en el planeta y las causas que lo generan, se podían acoplar según el Departamento de Estado a los esfuerzos por expandir el sistema agroalimentario mundial de la mano del *agribusiness*. Es decir, discursos que literalmente podrían ser entendidos desde una visión liberal, de fraternal cooperación internacionalista, en verdad se circunscriben al *Food Power* arriba mencionado; quedan sujetos a las capacidades de EEUU en materia agroalimentaria para el ejercicio de poder a escala mundial en sus diversas formas. Claramente, como analizan los altos oficiales del Ejército, Marina y Fuerza Aérea en el reporte del *Agribusiness Group*,

“la seguridad de una nación es definida como la capacidad para proteger sus intereses nacionales. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 claramente subraya nuestros inmediatos intereses domésticos de incluir la protección física de la vida y la tierra norteamericana así como proteger la prosperidad económica norteamericana. (...) En un contexto internacional de creciente recelo del poder militar tradicional, el agronegocio norteamericano provee una fuente predispuesta a convertirse en la herramienta líder de un poder e influencia “aceptable”. (...) Los agronegocios presentan para el liderazgo de nuestra nación una poderosa y única herramienta para influenciar en el mundo a través de medios no cinéticos. Como nación, podemos transferir apoyo diplomático, económico y de información en la forma de tecnología agrícola, modelos de negocios agrícolas, y técnicas de gestión de suelos y agua. Económicamente, los agronegocios presentan tremendas oportunidades para vinculaciones internacionales a través de la inversión directa

al exterior por parte de nuestras corporaciones de bandera norteamericana.” (NDU, 2003, p. 7)

IV – Alimentos y competencia por los recursos naturales

La explicitación de estos intereses y el conjunto de iniciativas institucionales que se dan actualmente en EEUU no son aislados y en cierto modo son comunes a esfuerzos que se vienen llevando adelante en otros Estados de peso del tablero internacional, como es la reciente investigación del influyente *Royal Institute of International Affairs* para determinar las estrategias globales a futuro en materia alimentaria para el Reino Unido (AMBLER-EDWARDS ET. AL., 2009). Al mismo tiempo, un fenómeno global que se viene señalando desde el pico del precio de las *commodities* de 2008 que está estrechamente vinculado a la producción de alimentos y a los esfuerzos de diversos Estados en esa línea, es el llamado “acaparamiento de tierras” (*land grabbing*). De acuerdo a organismos internacionales de Naciones Unidas como FAO y agencias estatales para el desarrollo internacional de algunos países desarrollados, existiría un acentuado proceso de adquisición masiva de tierras fértiles en países no desarrollados y en vías de desarrollo por parte de estados emergentes, como por ejemplo China, Arabia Saudita, Emiratos Árabes, India, Corea y Sudáfrica entre otros. Aunque los dedos acusadores apuntan su enfoque del riesgo de

⁶ www.state.gov/s/globalfoodsecurity/index.htm

dicha conducta en el daño medioambiental y la vulneración de derechos de población nativa, es decir en razones globalistas y humanitarias por fuera de la lógica de las amenazas para la seguridad nacional de los Estados, lo que está en juego en un sentido realista en el mediano y largo plazo en un mundo cada vez más multipolar y competitivo es el acceso a recursos naturales básicos que son de carácter estratégico, particularmente en este caso en materia agroalimentaria. Un acceso que además paradójicamente, la libertad de mercado mundial permite que sea compulsivo, desordenado y no sujeto a control incluso por los poderes occidentales (BORRELLI, 2012).

De igual manera, los estudios recientes que refieren a una competencia global por los recursos naturales, incluyendo ítems directamente vinculados con la producción agroalimentaria como el petróleo y el agua dulce, en el fondo sopesan la dificultad en el acceso a bienes que serán escasos a futuro y objeto-premio de una carrera entre varios contrincantes (KLARE, 2012). El reposicionamiento geoestratégico del tándem anglo-norteamericano en Medio Oriente tras septiembre de 2001 y de los estados de peso que conforman la OTAN en el Magreb y Cercano Oriente tras la llamada “Primavera Árabe”, más allá de las construcciones discursivas sobre la libertad y la democracia global, permitió efectivamente un mayor acceso a cuantiosos yacimientos hidrocarburíferos y una mayor hegemonización del flujo energético mundial. Lo que pone

en evidencia que, aunque el mismo Michael Klare (analista de seguridad especializado en asuntos energéticos) haya afirmado en su último trabajo que en el “futuro más cercano el recurso natural más precioso de todos –los alimentos– se volverán también escasos en muchas partes del mundo” (KLARE, 2012, p. 11), la seguridad energética continúa siendo vital en todos los espectros estratégicos: defensa, economía y sociedad; y en particular en EEUU para sostener el sistema agroindustrial de producción de materias primas alimenticias y comercialización mundial. El recurso petróleo es estratégico para el *agribusiness*, y tal fue su pensada configuración durante la Revolución Verde en una estrecha alianza entre el oligopolio petrolero y el oligopolio granario. Las políticas internacionales en materia energética impactan directamente en el sistema agroalimentario, y asegurar el suministro energético implica asegurar el suministro agroalimentario. Una significativa merma en el suministro de petróleo asestaría un golpe desequilibrante al sistema de producción agroindustrial. Más aún, el agotamiento de la economía del petróleo implicaría en lo inmediato el fin de la economía agroindustrial en gran escala, ergo del *Food Power* internacional. La posibilidad de acumulabilidad de los recursos energéticos se emplean consecuentemente para la adquisición o protección de otros recursos (VAN EVERA, 1999), y en este caso en particular, para la puesta en marcha

del sistema agroindustrial de producción de materias primas alimenticias.

A la inversa, en un sentido positivo, el suministro agroalimentario utilizado con fines energéticos, no compite con el suministro de petróleo sino que colabora a aumentar las ganancias del sector agroindustrial y su capacidad de acumulabilidad. En el juego de oferta y demanda del suministro alimentario mundial, que se destinen *stocks* de materias primas alimenticias en gran escala como maíz, soja o caña de azúcar para la producción de etanol y biodiesel, constriñe la oferta de *commodities* agrícolas disponibles y eleva en consecuencia su cotización, siendo mayores los beneficios que percibe el sector; aunque esto vaya en detrimento de un acceso más económico a los alimentos y de la seguridad alimentaria mundial. Los biocombustibles se suman a la ecuación del *Food Power* y colaboran a incrementar la lógica de acumulabilidad de los recursos naturales disponibles, directamente por el uso de agroalimentos como la soja y el maíz (EEUU emplea la tercera parte de su producción doméstica para la generación de etanol) e indirectamente por la utilización de tierra fértil, agua potable y biodiversidad para generar energía y no alimentos como en el caso de la caña de azúcar y el aceite de palma. Por lo que prospectivamente se estima que en el mediano y largo plazo el

mañana difícil de manejar por sus implicancias.” (NIC, 2008, p. 51)

Al mismo tiempo, en el marco de la competencia global por los recursos naturales, se señalan novedosos factores de presión los cuales escapan también de la lógica estado-céntrica de amenazas. La *vedette* actual de las agendas de seguridad internacional es el fenómeno denominado cambio climático. El mismo cobró relevancia tras el fin de la Guerra Fría a partir de esquemas no tradicionales de pensamiento internacional; aunque sus raíces pueden rastrearse en los movimientos conservacionistas de mitad del siglo XX y década del '60.⁷ De acuerdo a los agoreros del desastre ecosistémico, el impacto que tendría el paulatino incremento de la temperatura del planeta sobre los sistemas agroalimentarios sería altamente negativo. En particular,

“el movimiento y el crecimiento de la población tenderán a agravar las consecuencias aumentando la exposición de la sociedad a las tensiones medioambientales (por ejemplo, haciendo que más habitantes se desplacen hacia las zonas costeras) y reduciendo la cantidad de recursos disponibles por persona (haciendo que haya, por ejemplo, menos comida por habitante y más crisis de escasez de alimentos).” (Stern, 2007, p. 41)

Aunque dicho fenómeno se incorpore en la agenda de asuntos globales y bajo el paradigma pos-Guerra Fría de la seguridad humana, los

“mundo oscilará entre la competencia y el conflicto por intereses en la seguridad energética y la seguridad alimentaria, generando una

⁷ Para un marco geopolítico y analítico de cómo se integra dicho factor en las agendas de seguridad es interesante el trabajo de Dalby, Simon (2009), *Security and environmental change*, Cambridge: Polity.

detonantes planteados del fenómeno parecen reproducir los esquemas neomalthusianos del movimiento eugenésico de principios del siglo XX, ya que focalizan como causante de las posibles disrupciones ecosistémicas al factor antropogénico, es decir a la acción del hombre en el planeta. Nuevamente el acceso a la explotación de los recursos está en juego: estos son limitados y de cumplirse las aspiraciones de crecimiento de los países menos desarrollados, los recursos se agotarían indefectiblemente. Especialmente entonces, “es en esos países en desarrollo donde más deben acelerarse los intentos de adaptación” ya que em

“el transcurso de las próximas décadas, entre 2.000 y 3.000 millones de habitantes se añadirán a la población mundial, la práctica totalidad de los cuales en países en vías de desarrollo. Esto no hará más que acentuar la presión existente sobre los recursos naturales –y el tejido social- de numerosos países pobres y expone a un mayor número de personas a los efectos del cambio climático.” (STERN, 2007, p. 99)

Los planteos diagnostican los males y prescriben las mismas recetas geoestratégicas del Reporte Kissinger NSSM 200, el Reporte *World Food Problem 1967* de la Fundación Rockefeller o el tristemente célebre *Limits to Growth* del Club de Roma. Aunque no adscriban explícitamente a la presentación de las amenazas desde una causal estado-céntrica, el factor desestabilizante percibido en un sentido realista es la conducta expansiva en materia poblacional, indus-

trial y de recursos de unidades competidoras en una escala global. El desafío mayor que presentan los estados emergentes en un mundo con tendencia hacia la multipolaridad está en el trasfondo de cualquier fenomenología:

“EEUU con certeza deberá también lidiar con un esquema estratégico rápidamente cambiante que podría desafiar sus esfuerzos para preservar la estabilidad a nivel mundial. En el corto plazo, es probable que el cambio climático sea un multiplicador de presiones, que exacerbe tensiones y que complique la política exterior norteamericana en una amplia variedad de formas.” (PUMPHREY, 2008, p. 8)

Tal es incluso el esquema de amenazas que presentan actualmente realistas ofensivos o neoclásicos como el anglo-estadounidense Colin S. Gray. En un escenario global donde EEUU debe ejercer un rol hegemónico, los asuntos de guerra evolucionarán y aparecerán en una amplia diversidad de formas, debido no sólo a los nuevos factores percibidos (como el del llamado cambio climático) sino que además por la emergencia de una revolución tecnológica que podría instrumentar novedosos dispositivos con fines bélicos. Según Gray dado que la guerra es endémica en la condición humana, que no asistiremos en un futuro inmediato a grandes guerras como las ya conocidas sino que a nuevos tipos de guerras, y que el orden mundial debe ser resguardado por alguien para asegurar su estabilidad, EEUU tiene el desafío estratégico de readaptar su política de seguridad nacional en base al nuevo tipo de amenazas. De aquí que según el estado del mundo,

“una estrategia de seguridad nacional sostenible para EEUU necesitará para ser efectiva superar las siguientes amenazas principales para el bienestar norteamericano y global, presentadas en orden descendente de probable significancia:

- Retorno al conflicto de los grandes poderes (o sea la multipolaridad)
- Cambio climático: escasez de recursos (agua, alimentos, energía)
- Superpoblación, migraciones ilegales masivas, presiones políticas en países superpoblados, pandemias
- Globalización y desarrollo muy desigual
- Proliferación nuclear y guerras nucleares regionales
- Terrorismo islámico” (GRAY, 2009, p. 16)

Del conjunto de factores generadores de crisis, algunos podrían considerarse desde una óptica tradicional y otros desde una agenda más heterodoxa de los asuntos internacionales. Sin embargo lo que los convierte en elementos constitutivos de los juegos de poder internacional en un sentido realista es precisamente escapar a una lógica exclusivamente nominal estado-céntrica y permitir presentar a la vez por un lado las razones para una aproximación indirecta a las cuestiones álgidas de poder, y por otro implicar desafíos que son tanto amenazas como oportunidades estratégicas para las relaciones internacionales. En ese listado se guardan las razones para ver como una amenaza el crecimiento económico de los BRICS, la carrera por los recursos naturales, el crecimiento de la población mundial (en espe-

cial de aquellas nuevas clases medias en los países emergentes que usan cada vez más recursos), y el desarrollo de ADM entre otras cuestiones. El crecimiento por ejemplo de China en un contexto internacional de libre comercio y democratización no debería presentar una amenaza desde una óptica liberal, pero precisamente es la decidida conducta de “autoayuda” china lo que plantea un interrogante a futuro para la seguridad del gran-hegemón, así como las conductas del resto de las unidades del tablero internacional que pugnan por mejores posicionamientos estructurales.

V – Alimentos, nuevas tecnologías y poder

En materia agroalimentaria, un control efectivo en sentido clásico de los medios de producción y comercialización en un contexto de acentuada competencia por los recursos naturales, estaría igualmente dejando fuera de su espectro de alcance aquellas regiones agroproductoras que ostentan las capacidades para lograr la autosuficiencia. De todos los medios quizás lo más difícil de controlar en una relación inversamente proporcional a la distancia geográfica es los recursos naturales. Es decir, a mayor distancia el objetivo del agente con voluntad de control, menor es la posibilidad de acceder a su control efectivo. El sistema agroindustrial puede exten-

der a cualquier continente y región el circuito de provisión, producción, transformación y comercialización, conformado por maquinaria, energía, fertilizantes, semillas, químicos, transporte, carreteras, acopios, molinos, puertos, buques y un largo etcétera; y aún así no controlar la dotación de recursos naturales de cada lugar. Puede adquirir tierras fértiles y disponer sistemas de riego para una mayor efectivización de la producción, pero la capacidad natural integral de producción es algo que escapaba en un sentido tradicional al poder de control. Esta fuerza natural es lo que ha permitido históricamente la supervivencia de grupos humanos con relativa autonomía agroalimentaria en diversas partes del mundo, y es lo que Morgenthau refería como un constitutivo vital del poder nacional.

Ahora bien, lo que significativamente ha cambiado con la revolución biotecnológica en la década del '90 es la capacidad de ejercer control sobre esa fuerza natural agroproductiva. Los desarrollos en ingeniería genética han permitido reemplazar paulatinamente los híbridos de semillas del paquete agroindustrial por los nuevos eventos genéticamente modificados; y lo que la natural dotación geográfica permitía en materia agroalimentaria, los avances en tecnología volvieron en cierto modo obsoleto. En otras palabras, el posicionamiento geográfico y la dotación de recursos, en materia agroalimentaria, queda sujeto de ahora en más al control de quien posee efectivamente el *know-how* biotecnológico.

Dado que existe la capacidad técnica de controlar la evolución celular de las plantas, quien dispone de esos medios tecnológicos, tiene la capacidad de imponer las condiciones de la producción vegetal. Para quienes se encuentran insertos en el marco actual del sistema agroindustrial de producción, poseer la tenencia de tierra fértil, de sistemas de riego y agua potable, de insumos e infraestructura, no implica más poseer la capacidad de agroproducción. Con la revolución biotecnológica, tener capacidad de producir implica tener acceso a los recursos genéticos, y el acceso es un servicio que se alquila a los poseedores efectivos del *know-how* biotecnológico.

Lo que esto pone en evidencia es un giro paradigmático del poder y de los medios de aproximación a la cosa estratégica. Como explica Colin Gray respecto al desafío que presenta para la reflexión en materia de seguridad nacional las nuevas formas de hacer la guerra de la llamada “revolución de los asuntos militares” (RMA),

“no es ninguna sorpresa que el futuro de los asuntos de guerra registrará una intensa actividad todo a lo largo del espectro de lo regular y lo irregular. Dada la actual inmadurez de la biotecnología, de la tecnología espacial y de la ciber tecnología, no es exactamente un salto al vacío del desconocimiento predecir avances mayores de las tecnologías RMAs. En la actualidad, no sería creíble predecir que los asuntos de guerra de la mayor variedad de formas no estará reformulada por la biotecnología, la nanotecnología, la robótica y la tecnología de la información.” (GRAY, 2009, p. 34)

Los eventos transgénicos permiten una aproximación indirecta a la cosa estratégica, es decir a la producción agroalimentaria, e implican un control masivo y sutil de los medios de agroproducción y de la autosuficiencia alimentaria. Para los sectores liberales ligados al *agribusiness* el empleo de semillas genéticamente modificadas (GM) es algo sumamente positivo, una suerte de regalo del ingenio creativo humano y empresarial que permite una mayor adaptabilidad a las condiciones del suelo y al rigor climático, ergo una mayor rentabilidad. Aunque esto no oculta el hecho de que un reducido conglomerado de grandes corporaciones de origen norteamericano, británico y alemán, ostenta el mayor número de eventos biotecnológicos (y patentes internacionales) desarrollados e implementados en el planeta.⁸ Cuestión que no es menor, ya que

“los genes son el “oro verde” del siglo de la biotecnología. Las fuerzas políticas y económicas que controlan los recursos genéticos del planeta ejercerán un formidable poder sobre la eco-

nomía mundial del futuro, justo como en la era industrial el acceso a los combustibles fósiles y los metales valiosos y su control facilitaban el de los mercados mundiales. En los años que vienen, el decreciente acervo genético del planeta va a convertirse en una fuente de creciente valor monetario.” (RIFKIN, 2009, p. 69)

Aunque lo económico no es el único beneficio que las corporaciones y los estados pueden obtener de la revolución biotecnológica, sino que como Gray plantea, el uso militar de eventos biotecnológicos y nanotecnológicos será un efectivo dispositivo empleable para el ejercicio de poder: la diseminación directa de agentes patógenos sobre cultivos y ganado; la disrupción de un suministro masivo de semillas GM sin posibilidades de reemplazo en el corto tiempo; la implementación de semillas de la variedad *Terminator* que impiden la re-siembra ya que su descendencia es estéril; la contaminación indirecta del suministro alimentario en base a semillas con patógenos GM; el ataque indirecto a la salud humana con eventos GM que afecten funciones inmunológicas, reproductivas, respiratorias, cardíacas o neurológicas, y un largo etcétera. No es casual que desde la década del '90 hasta la actualidad se equiparon y pusieron en marcha en todo el territorio de EEUU más de 200 laboratorios especializados en bioseguridad y bioterrorismo.⁹

⁸ Para un análisis integral de cómo está conformado el oligopolio biotecnológico en relación al sistema agroproductivo mundial es revelador el trabajo de Shiva, Vandana (2003), *Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos*, Bs. As: Paidós; para un detalle de cómo ese distribuye la posesión en Argentina del sistema de patentes por parte de corporaciones extranjeras desde la implementación de los OGM en 1996 ver: Bisang, Roberto et. al. (2006), *Biotecnología y desarrollo. Un modelo para armar en la Argentina*, Bs. As: Prometeo-UNGS; para consultar estudios exhaustivos en materia de propiedad de patentes y agrobiotecnología en Argentina y la región, ver: Casella, Aldo P. y Bergel, Salvador D. (2008), *Agrobiotecnología. Políticas públicas y propiedad intelectual*, Corrientes: MV editor.

⁹ Se puede consultar al respecto: Ryan, Jeffrey y Glarum, Jan (2008), *Biosecurity and bioterrorism. Containing and preventing biological threats*: Oxford: Elsevier. Dada la importancia y la prospectiva estratégica del tema también fue abordado institucionalmente por la OTAN, ver: Gullino,

Según la hipótesis del realismo defensivo, “la tierra para agricultura era más acumulativa antes de la era de los nacionalismos; el nacionalismo la devaluó al incrementar el costo de control de las tierras conquistadas” (VAN EVERA, 1999, p. 107). Sin embargo debido al desarrollo biotecnológico se ha repotenciado la acumulabilidad del recurso “alimentos”, al ser el germoplasma celular el nuevo objeto de competencia y no exclusivamente la tierra. La tierra es un recurso natural determinante para el suministro de alimentos, pero para los grandes poderes que ostentan el exclusivo *know-how* de la bioingeniería, los recursos genéticos incrementan la acumulabilidad de los alimentos ya que el cambio tecnológico potencia la “utilidad neta del recurso en función del poder que confiere a su propietario corriente y el poder que conferiría a un conquistador.” (VAN EVERA, 1999, p. 106)

Según una visión realista ofensiva o neoclásica, la biotecnología y el sistema internacional de patentes implican una reafirmación del poder en tanto habilidad para ganar o proteger la propiedad (DEMAREST, 1998). En este sentido los desarrollos biotecnológicos en materia agrícola, como por ejemplo la patente de la ampliamente difundida soja RR que es un emprendimiento conjunto de la mega-compañía norteamericana *Monsanto* y la Secretaría de Agricultura de

EEUU, confirman las políticas de poder en tanto desarrollo de capacidades estratégicas para alcanzar un mejor posicionamiento en la estructura internacional. Por un lado los esfuerzos en materia de investigación biotecnológica para la preservación de la seguridad nacional ante el riesgo a futuro de posibles ataques bioterroristas, por otro lado como ejercicio de construcción de poder mediante la implementación de eventos GM que coadyuvan al control del suministro agroalimentario mundial. Este tipo de poder lejos de un posicionamiento geográfico epidérmico, como subraya el Tte. Cnl. Geoff Demarest, implica la capacidad de proyectar poder estratégico en profundidad, es decir la “habilidad para ganar o proteger los derechos de propiedad dentro y fuera de sus fronteras” (DEMAREST, 1998, p. 110); no sólo mediante el sistema jurídico internacional de protección de patentes, sino que pragmáticamente a partir del control biotecnológico de la expresión genética de las plantas en tanto propiedad privada extendida a escala global. En otras palabras, puedo no llegar a poseer o controlar un territorio geográficamente distante de mi centro de poder, pero puedo poseer y controlar el material genético que allí se utilice y que se emplee a escala mundo para la obtención de alimentos.

La biotecnología se desarrolla así en el marco de la Revolución Verde y significa la última expresión en materia de *Food Power*.

Conclusión

M.L. et al. (2008), *Crop biosecurity. Assuring our global food supply*, Dordrecht: Springer-NATO security series.

Lejos de los discursos optimistas de cuño liberal moderno sobre los beneficios universales del progreso técnico o bien de la raíz altruista de la cooperación internacional y la llamada ayuda humanitaria, los diversos juegos de fuerzas, acciones y dinámicas del sistema agroalimentario arriba planteadas corroboran su estrecha relación con el poder en tanto determinante de la conducta internacional y en tanto determinante constitutivo de la seguridad nacional, así como también su instrumentación en materia de política exterior. Desde un marco teórico realista se puede en consecuencia echar luz de estas interrelaciones complejas y contribuir así a una certera comprensión.

Referências

- AMBLER-EDWARDS, Susan et al. (2009), *Food futures: rethinking UK strategy*; Londres: Royal Institute of International Affairs.
- BORRELL, Juan José (2012), Dinámica de land grabbing y competencia por los recursos: hacia una reconsideración geoestratégica del Lebensraum, en *Revista Escuela Superior de Guerra*, Nº 581, Año XC, May-Ago, Bs. As.: EA. pp. 115-123.
- DEMAREST, Geoff (1998), *Geoproperty*, Londres: Frank Cass.
- DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert (1993), *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires: GEL.
- GRAY, Colin S. (2009), *After Iraq: the search for a sustainable national security strategy*; Carlisle: Strategic Studies Institute – United States Army War College.
- KENNAN, George (1948), PPS/23: Review of current trends in US foreign policy, Washington DC: Policy Planning Staff – Department of State.
- KLARE, Michael (2012), *The race for what's left. The global scramble for the world's last resources*; New York: Metropolitan Books.
- MARINI, José Felipe (1985), *El conocimiento geopolítico*, Bs. As.: Círculo Militar.
- MORGAN, Dan (1982), *Los traficantes de granos. La historia secreta del pulpo mundial de los cereales: Cargill, Bunge, André, Continental y Louis Dreyfus*, Bs. As.: CREA.
- MORGENTHAU, Hans J. (1973), *Politics among nations. The struggle for power and peace*, Nueva York: Mc Graw Hill (ed. 2006).
- NDU (2003), *Agribusiness Group Report*, Washington: National Defense University.
- NIC (2008), *Global trends 2025*, Washington DC: National Intelligence Council.
- NSSM 200 (1974), *Implications of worldwide population growth for U.S. security and overseas interests (The Kissinger Report)*, Washington DC: White House.
- PERKINS, John H. (1997); *Geopolitics and the Green Revolution. Wheat, genes, and the Cold War*, New York: Oxford University Press.
- PSAC (1967), *The World Food Problem Report*, Washington DC: The White House
- PUMPHREY, Carolyn (ed.) (2008), *Global climate change*, Carlisle: SSI-USAWC.
- RIFKIN, Jeremy (2009), *El siglo de la biotecnología*, Barcelona: Paidós.
- STERN, Nicholas (2007), *El informe Stern*, Barcelona: Paidós.
- VAN EVERA, Stephen (1999), *Causes of war*, Ithaca: Cornell UP.
- WALTZ, Kenneth (1988), *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires: GEL.

Recebido em 28 de fevereiro de 2013

Aprovado em 20 de março de 2013

ⁱ Doctorando en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR) – Argentina. Magister en Estrategia y Geopolítica, Escuela Superior de Guerra (IESE-EA). Profesor en UNR y ESG. Contacto: ceuna@unr.edu.ar



A evolução do processo de integração sul-americana: avanços conquistados e dificuldades recentes

Rafael Murgiⁱ • Agosto de 2013

Resumo:

Este artigo analisará a evolução do processo de integração sul-americana, abordando o desenvolvimento institucional das organizações de integração regional, os avanços conquistados até o presente neste processo e as dificuldades recentes para o progresso da integração de uma região com estágios econômicos diferentes e com visões políticas frequentemente divergentes.

Palavras-chave: Integração regional; Política externa brasileira; Organizações internacionais

Abstract:

This article will analyse the evolution of South American integration, covering the institutional development of organisations of regional integration, the advances achieved to date in this process and the recent difficulties to the progress of integration of a region with different economic stages and with frequently divergent political views.

Key words: Regional integration; Brazilian foreign policy; International organisations

Uma tendência da política externa brasileira observada desde o início da década de 1990 é a realização de esforços para a integração regional sul-americana. Nesta área, as principais instituições estabelecidas para atingir este fim são o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL.

Nos anos 1990, o modelo de integração sul-americano foi marcado pelo regionalismo aberto, que coincidiu com as presidências de Carlos Menem e Fernando Collor na Argentina e no Brasil, respectivamente, os quais seguiram as políticas neoliberais preconizadas pelo Consenso de Washington, de 1988, que recomendava privatizações, desregulamentação de mercados e abertura comercial.

Estas políticas trouxeram um período de estabilidade e de aumento do comércio na região até 1997, quando ocorre a crise asiática, que acarreta em diminuição da liquidez e da disponibilidade de investimentos diretos. Em 1999, o Brasil entra em crise e sua desvalorização cambial atinge duramente a Argentina, que entra em crise também em 2001. Em 2002, o Brasil volta a sofrer abalos, às vésperas das eleições que marcam a tendência à esquerda no cenário político do Cone Sul (LIMA; COUTINHO, 2007, p.142).

Com isso, uma década depois da América do Sul ter presenciado, no contexto de afirma-

ção do neoliberalismo nos anos 1990, uma onda regionalista denominada regionalismo aberto, convivem atualmente na região distintas formas de integração regional, fato que se afasta da esperança de existência de uma homogeneização de instituições que resultaria num modelo unitário de democracias de mercado (LIMA; COUTINHO, 2007, p.125).

A integração regional sul-americana nos governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso

A década de 1990 foi caracterizada, na América do Sul, por uma movimentada agenda de negociações comerciais regionais, num contexto regional de substituição dos projetos intervencionistas de desenvolvimento centrados na industrialização protecionista por um modelo neoliberal que transfere para o mercado a tarefa de promover o desenvolvimento. Isto foi demonstrado tanto pela intensificação de acordos de integração já existentes, como no caso dos acordos bilaterais negociados no âmbito da ALADI, que se tornaram mais ambiciosos e abrangentes, quanto pelo estabelecimento de novos mecanismos de integração mais profunda, como no caso dos acordos para criação de uniões aduaneiras e de mercados comuns (VEIGA; RIOS, 2008, p. 4-5).

A integração sul-americana contou, no início dos anos 1990, com a convergência política dos presidentes Fernando Collor e Carlos Menem, que pautaram suas políticas externas com base nas reformas das economias de Brasil e Argentina. Entretanto, quando da assinatura Ata de Buenos Aires, em 1990, tornou-se evidente a divergência de posicionamentos adotados por Argentina e Brasil: enquanto o primeiro país entendia que o MERCOSUL deveria ser um primeiro passo para a integração hemisférica, o segundo enfatizava seu caráter de fórum de fortalecimento da posição regional para eventuais discussões em âmbito continental (MELLO, 2002, p. 37-38).

O contexto da gênese do MERCOSUL no início da década de 1990 foi marcado pelas negociações para a criação do NAFTA – *North American Free Trade Agreement* e pelo lançamento da Iniciativa para as Américas pelo presidente norte-americano George Bush. Neste contexto, a diplomacia brasileira empenhou-se em adotar a estratégia de articular uma posição conjunta com seus vizinhos no Cone Sul para formular uma resposta defensiva à iniciativa norte-americana, ressaltando que ela não deveria contrapor-se aos esquemas de integração em curso na região nem limitar as opções de cooperação com outras partes do globo (MELLO, 2002, p. 37).

A institucionalização da integração regional sul-americana iniciou-se em 1991, com o Paraguai e o Uruguai unindo-se aos esforços de

integração de Brasil e Argentina para a criação do MERCOSUL, pelo Tratado de Assunção.

Fato importante logo após a criação do MERCOSUL foi o final das negociações do NAFTA, em dezembro de 1992. Com isso, passou-se a considerar a possibilidade de inclusão no novo bloco de países latino-americanos, dentre os quais a Argentina e o Chile seriam os candidatos prioritários. Em relação a essa possibilidade, o Brasil foi considerado pelos Estados Unidos como um caso desviante, por conta do seu atraso na implementação de reformas econômicas e na obtenção da estabilização monetária (MELLO, 2002, p. 38).

A partir do governo Itamar Franco, nota-se uma mudança de postura em relação à integração regional em relação à adotada por Fernando Collor de Mello. A integração latino-americana, e particularmente o MERCOSUL, adquiriram um sentido estratégico mais abrangente além da função de catalisadores do processo de liberalização da economia brasileira (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14).

Assim, novas iniciativas integracionistas foram empreendidas pelo Brasil em âmbito regional. Em dezembro de 1992, durante a VI Reunião da Cúpula do Rio em Buenos Aires, foi lançada a Iniciativa Amazônica, com o objetivo de estabelecer uma área de livre comércio entre Brasil e os países amazônicos. Em 1993, os esforços de integração regional do Brasil foram manifestados por meio da proposta de formação de

uma Área de Livre Comércio Sul-Americana – ALCSA na reunião do Grupo do Rio em Santiago, combinando o MERCOSUL, o Pacto Andino, a Iniciativa Amazônica e o Chile. (HIRST; PINHEIRO, 1995, p. 14-15).

Apesar da ALCSA não ter evoluído institucionalmente como o planejado durante sua formação, a política brasileira de integração regional foi reforçada pelo interesse de Bolívia e Chile em associarem-se ao MERCOSUL, em um cenário de malogro da estratégia norte-americana de expansão do NAFTA a outras áreas do continente (MELLO, 2002, p. 39).

Em 1994, a estratégia norte-americana de unificação hemisférica evidenciou-se pela proposta de formação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, durante a realização da Cúpula das Américas, em Miami, de 9 a 11 de dezembro daquele ano. A Cúpula contou com os chefes de estado e de governo da região, à exceção de Cuba, e foi a primeira do gênero desde a realização da Reunião dos Chefes de Estado Americanos, em 1967, em Punta del Este. No encontro de Miami, decidiu-se pelo início imediato de negociações para estabelecimento da ALCA, as quais deveriam ser finalizadas com prazo em 2005 (MAGALHÃES, 1999, p. 9).

Esta nova iniciativa norte-americana levou o Brasil a ter uma tendência a realizar concessões aos seus parceiros do MERCOSUL para que se atingisse o objetivo de criação de uma união aduaneira até o fim de 1994. A Argentina,

contudo, adotava uma posição mais cautelosa, em direção a uma integração de menor alcance, ante a possibilidade de entrada do País no NAFTA e as dificuldades encontradas no estabelecimento da união aduaneira (MELLO, 2002, p. 39).

Em resposta ao avanço das negociações para formação do bloco hemisférico em 1995, a estratégia da diplomacia brasileira consistiu em expandir as alianças regionais do MERCOSUL por meio da assinatura de acordos de associação, inicialmente com o Chile e com a Bolívia, firmados em 1996 (MELLO, 2002, p. 39).

A integração sul-americana foi definida pela diplomacia brasileira como condição prévia para a integração hemisférica. Esta estratégia é baseada em três argumentos: o avanço do interesse de agentes econômicos brasileiros na América do Sul; o aumento da competitividade destes agentes; e a noção de que o plano norte-americano pretendia deslocar a hegemonia brasileira a favor de seus próprios interesses (CERVO; BUENO, 2008, p. 487).

Em 1997, a diplomacia brasileira avaliou que a diminuição de risco de esvaziamento do MERCOSUL, em curto prazo, provinha da paradoxal recusa do congresso norte-americano em autorizar o Poder Executivo a negociar livremente o estabelecimento da ALCA (CERVO; BUENO, 2008, p. 488).

A desvalorização do real, em janeiro de 1999, representou uma importante prova para o

MERCOSUL. Isto porque, com a desvalorização da moeda brasileira, a Argentina passou a alegar que alguns de seus segmentos industriais estavam sendo seriamente comprometidos pelo aumento das exportações brasileiras, fato que gerou grandes desavenças comerciais.

A partir deste momento, no entanto, expansão da integração regional foi tema importante na agenda de integração sul-americana, o que se evidenciou pela realização de negociações entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações, na perspectiva da diplomacia brasileira de adesão do Chile ao MERCOSUL e na realização da I Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, em 2000, ocasião em que foi proposta a criação de uma zona de livre comércio na América do Sul (CERVO; BUENO, 2008, p. 485).

Além disso, da cúpula de presidentes do subcontinente de 2000 resultou a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, um importante instrumento para o Brasil de dinamização do processo de construção da integração física sul-americana (COUTO, 2007, p. 165). A integração física possui um caráter distinto da integração precipuamente comercial predominante nos anos 1990, uma vez que suas potencialidades estratégicas, derivadas do alto custo humano e material inicial, manifestam-se principalmente nos prazos médio e longo (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 140).

Após a existência de um ambiente internacional parcialmente cooperativo, característico da administração Clinton, que coincidiu com seis anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso de 1995 a 2000, a nova diretriz implementada pelo governo de George W. Bush em direção ao unilateralismo criou dificuldades para o mandatário brasileiro. Em resposta a este novo cenário, o governo brasileiro procurou reforçar relações com China, Índia e África do Sul, ao mesmo tempo em que utilizava as negociações entre MERCOSUL e União Europeia para garantir maior espaço de manobra (VIGEVANI et al., 2003, p. 56-57).

A integração sul-americana a partir do governo de Luiz Inácio Lula da Silva

Ao assumir a presidência, em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva deixou claro que a integração seria uma das bases de sua administração. A retórica em seu discurso demonstra uma priorização ideológica com o Sul, principalmente com a América do Sul (CASON; POWER, 2009, p. 133).

Uma das manifestações do posicionamento adotado por Lula da Silva foi a continuidade nas negociações para um acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a Comunidade Andina de Nações, após ser anunciada a assinatura de um acordo entre os blocos no final da

administração Fernando Henrique Cardoso (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 310).

Em 2004, diante da necessidade de extensão da integração regional a toda América do Sul, do destaque da agenda política inerente ao processo e como resposta às dificuldades em se cumprir os objetivos econômicos da integração, é criada a Comunidade Sul-Americana de Nações - CASA, que surge como uma alternativa de intensificação das relações econômicas na região e de aumento de seu poder de barganha nos contextos hemisférico e internacional (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 131).

Este processo de criação de mecanismos institucionais de promoção da integração sul-americana iniciado pelo estabelecimento da CASSA foi complementado pela aprovação, durante Reunião Extraordinária de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Brasília, em 23 de maio de 2008, do tratado constitutivo da UNASUL, organização formada pelos doze países da América do Sul. Dez países já ratificaram seu tratado (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela), o qual entrou em vigor em 11 de março de 2011, após o Uruguai ter depositado seu instrumento de ratificação, cumprindo-se, assim, o requisito de nove ratificações necessárias para a entrada em vigor do Tratado. A UNASUL tem como objetivo a promoção da integração regional, baseando-se na convergência de interesses e no desenvolvimento econômico e social da região.

Dificuldades recentes para o progresso da integração sul-americana

Sobre as dificuldades encontradas para a integração regional liderada pelo Brasil, no âmbito do MERCOSUL, Vigevani e Cepaluni (2007, p. 313-313) afirmam que

A estagnação na afirmação do MERCOSUL, ainda que este seja impulsionado por iniciativas e ativismo no campo social, parlamentar e de outros setores da sociedade e do governo, resulta de razões estruturais. No caso brasileiro, consolidou-se a resistência de alguns setores empresariais, que perderam o interesse regional e percebem potenciais maiores nos mercados dos Estados Unidos e da União Europeia. Ao longo do governo Lula da Silva, não se fortaleceu na sociedade a vocação regionalista. Lógicas regionais internas, a grande pobreza de alguns Estados, problemas que vão se agravando, como a criminalidade, a ideologização de debate sobre política regional e internacional, a busca de resultados imediatos por meio de relações econômicas mais intensas com tradicionais centros dinâmicos da economia mundial são fatores que podem afetar a relação com o MERCOSUL construída nas décadas de 1980 e 1990.

Além disso, embora desde 1991 o governo brasileiro tenha escolhido o MERCOSUL como base de suas ações externas nas áreas de política e economia, parece existir certo cansaço e desgaste paradoxal em relação ao MERCOSUL no exato momento em que existe um consistente interesse político no processo de integração no âmbito do bloco regional (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 313).

No que concerne às relações entre Argentina e Brasil, a colaboração mútua a partir da segunda metade dos anos 1980, a qual se estendeu até a década de 1990, vem encontrando uma série de empecilhos para sua plena materialização devido às dificuldades dos países em alcançar uma convergência de visões necessárias à integração (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 314).

A Argentina passou, durante os anos 1990 e a crise de 2001, por um processo de desindustrialização, fato que evidenciou suas assimetrias em relação ao Brasil e serviu como fonte adicional de tensões no MERCOSUL. Além de ter havido um crescimento exponencial dos investimentos brasileiros na Argentina, os manufaturados, que respondem por quase a totalidade de exportações brasileiras para a Argentina, são responsáveis por menos de 30% das exportações argentinas para o Brasil (CERVO; BUENO, 2008, p. 512-513).

A Argentina, que se torna deficitária em relação ao Brasil após ter sido superavitária a maior parte do tempo desde a criação do MERCOSUL, toma, então, medidas unilaterais de restrição à importação de produtos brasileiros, o que representa uma inversão do que se espera de um processo de integração. Como consequência, há uma deterioração do interesse dos agentes econômicos em relação ao MERCOSUL e um direcionamento das relações do Brasil para fora do bloco, seguindo sua necessidade de conquista

de novos mercados (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 145-146).

Veiga e Rios (2008, p. 5) apontam que o bloqueio da agenda do MERCOSUL e a falta de perspectiva de retomada do aprofundamento da integração regional decorrem da persistência de regimes especiais de importação e de exceções à tarifa externa comum – TEC, em resposta às queixas crescentes dos países pequenos, e da falta de interesse da Argentina, a qual tem adotado uma política cada vez mais protecionista, em aprofundar a união aduaneira e em atuar em bloco nas negociações comerciais internacionais.

Outras dificuldades para a integração regional também merecem ser citadas. Primeiramente, apesar do MERCOSUL ser a área de maior significado comercial para Uruguai e Paraguai, os Estados Unidos, pela potencialidade de seu mercado, possuem alta capacidade de influência sobre esses países. Em segundo lugar, existe no bloco uma ausência de políticas de desenvolvimento regional que possam trazer certa convergência econômica e estímulos financeiros a cadeias produtivas (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 319).

Deve-se citar também o fato de que os acordos de livre comércio possuem mais rápido êxito em mercados com certo grau de integração. O seu avanço, após o estágio inicial de aproveitamento das vantagens comparativas entre os países-membros, geralmente acarreta em níveis mais elevados de oposição doméstica, gerada a

partir da politização de setores econômicos deslocados com o advento da cooperação regional (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 128).

Tendência recente também verificada na América do Sul, nos últimos anos, é o processo de revisão crítica das políticas econômicas adotadas na região nos anos 1990. Inserido num amplo contexto internacional de expansão do nacionalismo econômico e do protecionismo, tem emergido na região, por meio de iniciativas como a UNASUL e a ALBA, um regionalismo pós-liberal que tem demonstrado uma propensão a definir um novo conjunto de prioridades e uma agenda renovada vinculada ao direcionamento do poder político à esquerda em muitos países na região (VEIGA; RIOS, 2008, p. 2).

Os movimentos de revisão política de países como Argentina, Venezuela e Bolívia, entretanto, apresentam importantes diferenças, de acordo com Veiga e Rios (2008, p. 10), uma vez que

[...] apenas na Argentina há um claro recrudescimento do protecionismo comercial, concentrado na resistência à redução de tarifas para produtos industriais nas negociações da OMC, na imposição de barreiras às exportações brasileiras deste tipo de produtos e na imposição de restrições às exportações de produtos alimentícios. Venezuela e a Bolívia parecem mais preocupadas em rever políticas relacionadas aos investimentos estrangeiros e às regras para serviços, tendência que também se observa, embora de forma menos estridente politicamente, no caso da Argentina, no que se refere ao tratamento concedido a empresas estrangeiras que investiram em serviços de infraestrutura (água e esgoto, energia).

No ambiente pós-Consenso de Washington, estratégias de desenvolvimento distintas, incluindo aquelas que se distanciam do padrão liberal, possuem maior aceitabilidade. É neste ambiente que muitos países da América Latina desenvolveram um processo de revisão de políticas em prol do desenvolvimento, a partir de um diagnóstico de mau desempenho econômico herdado das estratégias implementadas nas décadas anteriores. Como parte deste processo, os projetos de integração regional são questionados por estarem vinculados à estratégia liberal dominante nos anos 1990 (VEIGA; RIOS, 2008, p. 9).

Como resultado, há na região uma propensão muito menor à liberalização comercial unilateral, uma crescente resistência em alguns países ao aprofundamento da liberalização preferencial e um processo de revisão dos regimes de investimento estrangeiro direto implementados na década de 1990, caracterizados por serem em geral bastante liberais. (VEIGA; RIOS, 2008, p. 6).

Num ambiente de forte politização das agendas de política comercial e dos projetos de integração, parece haver, apesar da tendência à expansão sem limites do processo de integração regional, uma propensão ao estabelecimento de mínimos denominadores comuns aceitáveis por todas as partes. Ademais, com a migração da Venezuela da Comunidade Andina de Nações

para o MERCOSUL e a assinatura de acordos de livre comércio por países andinos com os Estados Unidos, a perspectiva de uma aproximação entre os dois blocos sub-regionais sob a égide da UNASUL se enfraquece em detrimento de uma divisão entre os blocos que segue alinhamentos políticos (VEIGA; RIOS, 2008, p. 14-15).

Veiga e Rios (2008, p. 15-16) apontam três variáveis internas e duas variáveis externas como passíveis de influenciar o processo de integração regional sul-americano nos próximos anos, quais sejam: o grau de politização das agendas comerciais dos países da região; a evolução política no Brasil, maior país da região; o interesse de grupos privados com relação aos fluxos de comércio e investimentos intrarregionais; o ambiente mundial de fracos resultados das negociações multilaterais de liberalização comercial e de recrudescimento do protecionismo; e a evolução macroeconômica dos principais *players* em âmbito internacional e seu impacto sobre os preços das *commodities* exportadas pelos países da América do Sul.

Conclusão

O processo de integração sul-americano tem apresentado tanto resultados positivos concretos de grande impacto para os povos da região como evidentes fraquezas que dificultam o aprofundamento deste processo. Cervo e Bueno (2008, p. 483-486) apontam seis aspectos benéficos logrados com o processo de integração regi-

onal, quais sejam: a promoção do conhecimento e a demolição de preconceitos entre os países; a criação de uma zona de paz no Cone Sul, com efeitos sobre toda a América do Sul; a elevação do comércio regional; a transformação do MERCOSUL em sujeito de direito internacional, em 1994; o fortalecimento do poder de barganha do MERCOSUL e de seus membros; e a alavancagem da ideia de América do Sul. As fraquezas do processo de integração na região também totalizam seis: distintas visões de mundo entre os membros que dificultam a negociação coletiva; a dificuldade de coordenação de políticas devido à recusa em sacrificar a soberania; a desmoralização do mecanismo da tarifa externa comum; a falta de mecanismos de superação das desigualdades entre os membros; a existência de contenciosos comerciais entre Brasil e Argentina; e a ausência de instituições comunitárias.

As dificuldades de integração inerentes às disparidades estruturais dos países-membros do MERCOSUL tornaram-se ainda mais evidentes a partir da vitória de candidaturas de esquerda na região e da adoção de políticas nacionalistas de recuperação econômica em resposta às crises em países emergentes nos últimos anos do século XX, uma vez que tais políticas têm por objetivo proteger seus mercados e afastar qualquer medida que resulte em perda de autonomia governamental na condução de políticas de desenvolvimento (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 146).

O futuro da integração regional sul-americana estará, neste cenário, condicionado à evolução política doméstica dos países do subcontinente. No ambiente atual de fortalecimento do nacionalismo econômico e de forte politização das agendas de política comercial, os cenários para avanço do processo de integração na América do Sul não podem ser muito otimistas.

Contudo, os anos 2000 podem ser analisados como um período de oportunidade de mudança de paradigmas de integração regional sul-americana, do regionalismo aberto prevalente na década de 1990 para um modelo de integração física e produtiva, em que o Estado volta a ter papel relevante como indutor de um projeto de integração com potencial de ser mais duradouro, operando este desta vez em parceria com a iniciativa privada. Este modelo possui o diferencial de ser menos vulnerável a novas alterações de orientação política em âmbito doméstico e internacional. Apesar de certo pragmatismo na região para a concretização da integração física da América do Sul, o sucesso desse processo, que se encontra em curso, não está assegurado (LIMA; COUTINHO, 2007, p. 147-150).

Referências

CASON, J.W.; POWER, T.J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*. Thousand Oaks, 30: 117, 2009.

CERVO, A.L.; BUENO, C. História da política exterior do Brasil. 3. ed. Brasília: Editora UnB, 2008.

COUTO, L.F. O Horizonte Regional do Brasil e a Construção da América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 50 (1): 159-176, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a09v50n1.pdf>> Acesso em: 3 out. 2011.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 38 (1): 5-23, 1995.

LIMA, M.R.S.; COUTINHO, M.V. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MAGALHÃES, F.S. Cúpula das Américas de 1994: papel negociador do Brasil, em busca de uma agenda hemisférica. Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre de Gusmão, Centro de Estudos Estratégicos, Brasília, 1999. Disponível em <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0020.pdf>> Acesso em: 29 jan. 2013.

MELLO, F.C. Política externa brasileira e os blocos internacionais. São Paulo em perspectiva. São Paulo, 16(1): 37-43, 2002.

VEIGA, P.M.; RIOS, S.P. O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *Breves CINDES*. Rio de Janeiro, agosto de 2008.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol.29, n.2, julho/dezembro 2007.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M.F.; CINTRA, R. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, São Paulo, vol.15 no.2, 2003.

Recebido em 06 de maio de 2013

Aprovado para publicação em 23 de maio de
2013

ⁱ Graduado em Ciências Econômicas pelas USP e Mestrado em andamento em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação Santiago Dantas (UNESP, Unicamp e PUCSP).



David Harvey discute a geografia do capitalismo, a compreensão da cidade como uma arena de luta política e a transformação das práticas imperialistas

Peer Schoutenⁱⁱ • 16 de abril de 2013

Tradução e Notas: Pedro Gonçalvesⁱⁱⁱ e Dante Pezzin^{iv}

Os debates sobre a globalização frequentemente minimizam a importância da escala local nas RI.

Um dos protagonistas na consideração de abordagens espaciais para o tratamento de questões de poder é David Harvey, reconhecido internacionalmente devido a sua peculiar leitura da geografia urbana e ênfase na relação entre os processos de urbanização e produção de desigualdades. Nessa entrevista, Harvey trata da dinâmica dialética do capitalismo e da lógica territorial do poder. Ademais, explica porque se deve ter como foco de análise as cidades nas RI, como também enfatiza que a utilização de diferentes escalas de análise é necessária para compreender os processos globais atuais.

Theory Talks: Qual é, em sua opinião, o maior desafio ou o principal debate na área das RI? E qual o seu posicionamento ou resposta para esse desafio ou debate?

David Harvey: Eu acredito que o principal desafio é o de teorizar corretamente a relação entre a territorialidade do poder político e a espacialidade da acumulação do capital¹. Para es-

clarecer essa afirmação, deve-se investigar a natureza desses respectivos processos. Quais são, por exemplo, os fluxos de capitais? O capital está constantemente deslocando-se no espaço e no tempo, de tal forma que esse processo se constitui quase que uma espécie molecular de fluxo ou movimento. Tal ideia contrasta sobremaneira com o aparato teórico que trata o mundo como dividido em blocos territoriais que possuem distintas estruturas de poder e de tomada de decisões. A tensão entre a lógica territorial e a lógica capitalista de poder² é incrível, como vemos ago-

recursos naturais e humanos para fins políticos, econômicos e militares. Já em relação aos processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo, esse diz respeito às práticas nas quais o capital em sua dinâmica individual (produção, circulação e consumo de mercadorias) procura ampliar a escala de suas atividades e reduzir o tempo de deslocamento de mercadorias e informações para reduzir custos e continuar o processo de valorização do capital [Nota dos Tradutores]. Para mais detalhes, cf. HARVEY, David (2011) "O novo imperialismo", mais especificamente o cap. 2, intitulado "Como o poder norte-americano se expandiu".

²Para Harvey (2011) as duas lógicas apresentam motivações bem distintas. Enquanto o capitalista procura apenas acumular mais capital, está propenso a investir onde quer que se possa haver lucro. Desse modo, pode transcender os limites territoriais e na busca por vantagens individuais só está comprometido com o seu círculo social imediato. Já os grupos políticos na figura do Estado procuram manter ou aumentar o seu poder buscando vantagens que tenham alguma repercussão para o grupo no qual estão comprometidos, podendo esse grupo ser uma comunidade de cidadãos, um grupo da elite, uma classe ou até uma estrutura de parentesco.

A tensão e a subsequente fusão entre as lógicas territorial e capitalista de poder é perceptível, por exemplo, no modo como os governos operam os instrumentos de política econômica (monetária, cambial, fiscal ou comercial) para favorecer determinados grupos ou frações do capital. Por outro lado, Harvey (2011) atenta que o Estado não é passivo nesse processo e quando promove um ambiente favorável para a extração de renda ou à valorização do capital (como os investimentos em infraestrutura), utiliza outros instrumentos de que dispõe para captar esses rendimentos e lucros como fonte de seu próprio poder [N. dos T.]

¹Esses processos formam a base do que o autor compreende como os fundamentos do imperialismo capitalista: uma fusão contraditória entre "a política de Estado e do império" (HARVEY, 2011, p. 31) e os "processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo" (HARVEY, 2011, p. 31). Em relação à política de Estado e do império, trata-se de um projeto empreendido por grupos políticos, que a partir do Estado e por meio de estratégias políticas, diplomáticas e militares, afirmam o poder com base no domínio de um território e na capacidade de mobilizar seus

ra com a atual crise financeira que avança pelo mundo. Eu tentei trabalhar na reflexão sobre essas duas lógicas de poder, e compreendo que minhas respostas podem não ser necessariamente as corretas, entretanto, acredito que nós deveríamos ter um debate mais sério sobre essa questão. Um aspecto da minha posição frente a esse desafio principal, é que não devemos pensar que a lógica capitalista de poder não é territorialmente fundada. Há uma tendência de se considerar que existe algo chamado “globalização”, cujo significado é a existência de forças abstratas que existem sabe-se lá onde. A lógica capitalista de poder cria configurações territoriais o tempo todo, como cidades, divisões regionais do trabalho e Estados. Deste modo, é de se perceber que o capitalismo tem uma clara dimensão e impacto geográficos, os quais estão, entretanto, se modificando constantemente – observe, por exemplo, a história da industrialização: desde a Revolução Industrial Inglesa há um padrão de urbanização, e agora nós observamos um fluxo de trabalhadores indo para as áreas urbanas da China. Portanto, a lógica do capitalismo não é isenta de uma dimensão espacial, o contrário da lógica territorial fixa de poder político. Mais precisamente, o que ocorre é o conflito entre essas duas diferentes concepções e lógicas de espacialidade, a primeira envolvida com a acumulação de capital, e a segunda com a gestão de populações por meio de

configurações territoriais, conhecida como “aparelho estatal”.

Theory Talks: Como o seu pensamento chegou ao estágio em que se encontra atualmente na área das RI?

David Harvey: Para mim, a epifania se deu no final dos anos 1960, início da década de 1970, quando compreendi que a área na qual estava trabalhando, a da geografia quantitativa, não me fornecia subsídios para compreender as questões políticas relativas à guerra do Vietnã, ou as econômicas, da crise de 1972-1975. Encontrei uma maneira de refletir sobre essas realidades quando li o trabalho de Karl Marx: pela primeira vez pensei ter encontrado algo que realmente me ajudava a dar sentido ao que estava ocorrendo. Entretanto, não deu tanto sentido quanto desejava, porque no trabalho de Marx não se dá tanta importância à dimensão geográfica. De certa forma, tenho passado o resto de minha vida levando a Geografia para o pensamento de Marx³. No início, porém, escrever sobre Marx não era viável academicamente e politicamente. Portanto, aqueles que se aventurassem nesse sentido, deveriam fazê-lo de modo bem encoberto. Por essa razão, tive que voltar minha atenção para autores

³Harvey (2000) afirma que os aspectos geográficos do capitalismo foram tratados muitas vezes como um assunto sem maiores implicações para ação política do movimento socialista e desse modo a análise das reestruturações espaciais do capitalismo foram desprivilegiadas em comparação com a análise temporal. Compreender o Desenvolvimento Geográfico Desigual do capitalismo seria, nas palavras do próprio autor, “a maior batalha intelectual de sua vida” (2004, p.545) [N. dos T.]

como, por exemplo, Karl Polanyi, o qual, ao escrever o seu “A Grande Transformação” em 1944, teve que lidar com os mesmos problemas. Ademais, tive que reconhecer que na França havia muitos intelectuais que estavam há muito mais tempo trabalhando com o pensamento de Marx, como Henri Lefebvre e Manuel Castells, o que foi uma das razões de minha ida para Paris naquele período.

Theory Talks: O que seria necessário para um estudante se tornar um especialista em relações internacionais, ou para compreender o mundo de forma global?

David Harvey: Um dos aspectos fundamentais que os estudantes devem se atentar é o de deixar de lado seus preconceitos sobre um autor ou texto e simplesmente lê-lo – isto é, deixem o texto falar com vocês, tenham um diálogo aberto com o mesmo. Tomando como exemplo o caso da leitura do livro “O Capital”, do Karl Marx, isso não só significa deixar de lado o fato de ser um anti-marxista, mas também a possibilidade de lê-lo com um entusiasmo *a priori*. Não importa o que você leia, se você proceder assim, lerá melhor e com mais atenção; lerá de verdade um texto, ao invés de simplesmente ler algo a partir da visão de seu professor. Se você for capaz de agir assim, provavelmente conseguirá sustentar o que tiver lido, e com uma postura aberta e criativa, quando for necessário analisar o que estiver acontecendo concretamente no mun-

do. Assim, você poderá desenvolver novas explicações sobre o mundo e fazer com que minha geração de estudiosos se aposente. Outro elemento importante, e que provoca muitas perguntas por parte dos alunos, é sobre o objeto de estudo. Muitos estudantes gostariam de investigar questões teóricas muito cedo em suas trajetórias acadêmicas, e eu acredito que estudantes de mestrado e de doutorado devem se preocupar com problemas concretos e específicos do mundo real, porque somente analisando essas questões alguém encontra as fontes e o valor de uma teorização significativa.

Theory Talks: Estudiosos das RI centram seus estudos principalmente no que o senhor denomina como sendo “a lógica territorial de poder”. Além dessa, você distingue a “lógica capitalista de poder”. Você poderia explicar como as entende?

David Harvey: Em qualquer momento particular da história, a lógica territorial de poder têm definido fronteiras, e o poder político é orquestrado no interior desses limites. Já em relação à lógica capitalista de poder, é muito simples. Significa que, se eu tiver muito dinheiro, me pergunto: onde o aplicarei? Então, o lanço em circulação, pessoas o gerenciam para mim (e eles fazem muito bem), e então esse dinheiro vai para a China, se movimenta para outras partes do mundo, sem qualquer limite – principalmente a partir da década de 1970,

quando o controle dos fluxos de capitais foi desmantelado, o que significa que o Estado desistiu de sua tarefa de controlar os fluxos monetários⁴.

⁴O descontrole dos fluxos de capitais se dá a partir da década de 1970, em um contexto de fortes críticas ao papel regulador do *Welfare State* (ou Estado de Bem-Estar Social) na Economia. Conforme tratado por Fiori (1997), esse contexto é marcado por crises econômicas e pela vitória ideológica do liberal-conservadorismo nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, ocasionando o gradual desmonte do *Welfare State*, impactando sobremaneira – e de modo desfavorável – na proteção social dos indivíduos. Em relação às medidas adotadas no âmbito econômico, que dizem respeito à reorientação da relação do Estado com a Economia, pode-se destacar que em 1973 o governo dos Estados Unidos anuncia unilateralmente o fim da conversão do dólar em ouro colocando fim ao Sistema Bretton Woods. Essa medida implicou posteriormente na adoção das taxas de câmbio flutuantes, isto é, a determinação dos preços relativos das moedas passou a ser realizada por operadores privados, proporcionando aos agentes do mercado financeiro um grande poder sobre a dinâmica da economia internacional. De acordo com Chesnais (1999), esse poder se amplia a partir de 1979-81, quando os Estados Unidos elevam sua taxa de juros (Choque Volcker) mantendo-a em altos patamares por um longo período e realizando um conjunto de medidas destinadas a desregular e liberalizar os mercados de títulos públicos. Estas medidas conferiram ao Sistema Financeiro Internacional uma volatilidade e instabilidade altas, ao passo em que os operadores privados do mercado financeiro – bancos comerciais e de investimento, companhias de seguro, fundos de pensão e os fundos mútuos de investimento – começam a concorrer entre si, e na luta para obter os maiores níveis de rentabilidade, assumem posturas cada vez mais especulativas no mercado de câmbio e empréstimos internacionais e na compra de títulos públicos dos países. Partindo em grande medida dos trabalhos de François Chesnais, Paulani (2009) considera que essas mudanças se deram em um contexto de baixo crescimento da economia real, redução de salários e aumento do desemprego em vários países, além do crescimento considerável do valor dos ativos financeiros. Em uma conjuntura cada vez mais instável, atravessada por sobressaltos monetários e financeiros com alto poder de contágio entre os países, o capitalismo passa a ter como característica central um regime de acumulação com dominância da valorização financeira, em detrimento da valorização produtiva. Em outras palavras, segundo a autora, isso quer dizer que o processo de acumulação do capital passa a ter uma preponderância da lógica financeira, e a partir de então, a riqueza financeira crescerá a uma velocidade nunca antes vista, e junto dela, o capital fictício do qual falava Marx. Como exemplo de tal reorientação no regime de acumulação, a autora apresenta os seguintes dados: em 1980, havia quase uma equivalência

Após esse evento, os Estados tiveram que se organizar para tentar captar alguns desses capitais que giram ao redor do mundo. Uma boa metáfora para compreender esse princípio é o chamado “Culto à Carga”. Esse culto era realizado por povos indígenas do sudeste asiático quando viam vários aviões voando sobre seu território. Tendo sido dito que aqueles aviões transportavam mercadorias de valor, mas que precisavam de uma pista de pouso para que fossem entregues esses bens, então começaram a construir pistas em seus campos onde se produzia arroz, na esperança de que os aviões ali aterrizariam. Em grande medida, Estados e cidades comportam da mesma maneira quando se trata de atrair fluxos de capitais, e o fazem por meio do corte de impostos, regulações, criando capital humano, e outras formas⁵. Se eles não

entre a riqueza real (medida a partir do PNB mundial, sendo que para aquele ano seu valor foi o de 11,8 trilhões de dólares) e a riqueza fictícia (avaliada a partir do estoque mundial de ativos financeiros, que naquele ano foi o de 12 trilhões de dólares). Em 2006, a riqueza fictícia foi avaliada em 167 trilhões de dólares, e a riqueza real, em 48,8 trilhões, o que significa que a riqueza fictícia foi 3,5 vezes superior à riqueza real [N. dos T.].

⁵No que diz respeito à ideia de que as cidades competem entre si para a atração de fluxos de capitais – o que configura um cenário de “concorrência interurbana”, conforme tratado em Harvey (2006) –, é importante considerar que os fluxos de capitais procuram utilizar o espaço geográfico sob dois modos principais (HARVEY, 1990): em relação ao custo da mercadoria, o espaço é uma barreira ao deslocamento dos produtos, que encarece seu preço final. Assim, essa barreira espacial precisa ser reduzida ao máximo possível, daí a importância do desenvolvimento dos sistemas de transportes e comunicação. Já em um segundo modo, na medida em que se reduzem as “barreiras” espaciais, o capital aumenta sua sensibilidade às diferentes condições de cada lugar, e desse modo, os lugares se tornam potenciais receptores ao recebimento de investimentos, desde que um conjunto de fatores torne esses espaços propícios e atrativos para tanto, como por exemplo: o preço da força de trabalho,

agirem assim, suas economias ficam comprometidas.

Mas não quero dar a entender que o Estado está completamente separado do Capital. O *Federal Reserve*, por exemplo, ainda desempenha um poderoso papel na formação da política monetária; portanto, exerce certa influência política sobre os fluxos de capitais. As duas lógicas de poder, portanto, estão dialeticamente inter-relacionadas.

Theory Talks: Você é um intelectual reconhecido pelos seus estudos sobre a temática da urbanização. Por que ter a cidade como objeto de estudo? O que os estudiosos das RI perdem ao não considerá-la em suas análises?

David Harvey: Eu estou interessado em primeiro lugar no estudo de processos, especificamente os de urbanização. Enquanto a cidade é uma “coisa”, a urbanização é um processo. Trata-se de um processo que não se restringe aos limites da cidade; se trata, de modo geral, de processos de desenvolvimento geográfico desigual⁶. A

isenções fiscais, recursos naturais, grau de modernização da infraestrutura, legislação flexível etc. Milton Santos (1999) afirma que “os lugares, conhecidos em sua realidade material e política, distinguem-se exatamente pela diferente capacidade de oferecer às empresas uma produtividade maior ou menor”. Esta capacidade se torna um atributo dos lugares e na medida em que as empresas elegem determinadas condições para se instalarem em alguma porção do território, os lugares passam a disputar entre si os investimentos das grandes empresas [N. dos T.].

⁶O modo como o capitalismo insere de forma desigual e combinada diferentes territórios e formações sociais em sua dinâmica global, utilizando as escalas espaciais e produzindo a diferença geográfica, a partir dos investimentos em atividades diretamente produtivas ou em capital social básico

tendência de ignorar as cidades e tratar somente o Estado como o único agente com poder de atuação é problemática. É claro que o direito de votar na Organização das Nações Unidas (ONU) é uma atribuição dos Estados, e isso me parece uma boa solução. Entretanto, quando se trata de fluxos financeiros, por exemplo, há uma atividade muito mais densa entre Nova Iorque e Londres do que entre os Estados Unidos e o Reino Unido. E como temos visto na atual crise, o que se passa nessas duas cidades afeta o resto do mundo. Não são os “Estados Unidos” que estão agindo, mas um grupo específico de indivíduos, que se localizam em cidades também específicas. O resto do país tem pouco poder no que diz respeito à decisão do futuro de sua economia, ou, se tratando desse caso, do futuro de sua economia e na do resto do mundo. O resto dos Estados Unidos é antes objeto do que sujeito nesse processo, restando a grande parte dele o desemprego ou o despejo em decorrência da execução de hipotecas. Portanto, compreender a relação entre Londres e Nova Iorque é tão importante quanto a relação entre os Estados aos quais essas cidades pertencem. Os estudiosos que apenas consideram os Estados como agentes ficarão

(transportes e comunicações, ciência e tecnologia, educação e etc.), como estratégias de ampliar a renda ou o lucro de suas atividades (HARVEY, 1990, 2011, 2006). Como estes fatores dependem de condições políticas e econômicas que estão sujeitas às características da formação de cada território, região ou lugar, não se pode dizer que o capital determina as diferenças, mas sim, que as utiliza de modo combinado para extrair a maior margem de lucro ou rentabilidade possível do espaço geográfico enquanto um fator de produção e circulação das mercadorias [N. dos T.].

surpresos com os desdobramentos dessa crise, já que fatos significantes ocorrem e não podem ser compreendidos observando apenas a dinâmica interestatal.

Theory Talks: A cidade é uma arena de luta em seu trabalho. A que essa luta diz respeito?

David Harvey: Por um lado, enfatizando seus aspectos positivos, nas cidades podem ser exploradas novidades e fazer com que essas se tornem realidade, e esse processo ocorre de maneira contínua. As cidades mudam constantemente, e isso faz com que seja emocionante estudar os processos que ocorrem nelas, até mesmo os negativos – como, por exemplo, o fato de que as cidades que hoje vivemos são, essencialmente, o resultado de processos de acumulação do capital. As tendências negativas que acompanham esses processos são a gentrificação⁷, o *boom* da construção civil, e o aumento do número de construções de alto luxo, o que significa que as cidades passam a ser cada vez mais direcionadas para as classes altas. Felizmente, existem

indivíduos que lutam contra esses processos, que estão incidindo nas cidades em que vivem. Esses movimentos de resistência urbana perguntam: Por que essas pessoas envolvidas com a acumulação do capital podem moldar as cidades de acordo com sua imagem e interesses, e não de acordo com os meus? Em toda parte, há indivíduos engajados em lutas populares, confrontando os processos de gentrificação. Apesar disso parecer algo impressionante – e realmente é –, isso é muito mais normal do que se possa imaginar. Petições que são assinadas em frente ao supermercado do bairro exigindo um pequeno parque para a comunidade, ou aquelas no sentido de reivindicar que no dia de domingo não haja automóveis circulando pelas ruas, tudo isso faz parte desse movimento. A cidade é um terreno de luta. Quem vai construir a cidade? Como isso será feito? A partir de quais processos? Todos os que vivem nas cidades estão envolvidos nessa luta, até mesmo quando optam em se abster de uma participação ativa.

Um exemplo no que diz respeito às implicações dessa luta, pode ser encontrado na enorme influência que os planejadores urbanos tiveram no modo como vivemos hoje. Por exemplo, durante o Segundo Império Francês, Georges-Eugène Haussman reconstruiu Paris não a partir do que a cidade era, mas tornando-a uma cidade “moderna”, com *boulevards* e, dessa forma, determinou um novo modo de vida na França. Por outro lado, Robert Moses, tratado como o

⁷Este conceito se refere à expulsão de populações de baixa renda de uma determinada área da cidade, seguida da revitalização e modernização de sua estrutura física e a consequente mudança no perfil populacional que frequenta, trabalha ou habita esse lugar ou região em favor de grupos com alto poder aquisitivo (HARVEY, 2006). O processo de gentrificação ocorre por meio de diferentes formas: especulação imobiliária (aumento no preço de aluguéis e de serviços), mudanças na legislação urbana (como o zoneamento estabelecido no plano diretor), o perfil das novas oportunidades de emprego, e diversos instrumentos do poder público (incentivos fiscais, parcerias público-privadas, etc.) [N. dos T.].

“maior construtor” que, sozinho, foi o formulador da suburbanização dos EUA⁸, e assim contribuiu fortemente para a conformação do *american way of life*, com todas suas implicações sociais e políticas.

Portanto, minha luta é contra os privilegiados que, por disporem de uma vasta soma de dinheiro, podem se engajar em projetos que lhes forem convenientes, afetando não somente suas próprias vidas, mas também as de todos aqueles que vivem na mesma unidade espacial denominada “cidade”. Os movimentos sociais urbanos estão em todas as cidades e possuem uma atuação real e significativa.

Theory Talks: Para muitos estudiosos das RI, as cidades são consideradas

⁸O processo de suburbanização norte-americana, segundo Harvey (2009), foi fruto da busca por uma solução ao problema de disponibilidade de capital excedente no contexto do pós Segunda Guerra Mundial, e essa se deu por meio da alteração, por Robert Moses, da escala de pensamento nas ações do governo sobre os processos urbanos na região metropolitana de Nova Iorque. Essa proposta de mudança se traduziu na realização de amplos investimentos (através de dívida financiada), em sistemas de autoestradas e transformações infraestruturais na região metropolitana de Nova Iorque. Esse processo significou a consolidação de um projeto de suburbanização e de reengenharia da região metropolitana, de modo que as classes altas passaram a valorizar o hábito de se viver nos limites das cidades. Esses subúrbios transformariam radicalmente o modo de vida nas cidades, desdobrando-se em amplas consequências sociais, o que fez com que a primeira onda de feministas nos Estados Unidos proclamasse o subúrbio e o seu modo de vida como o lócus de seus principais descontentamentos.

Esse processo de suburbanização se assemelha em parte ao que no Brasil seria a existência de condomínios fechados. Para as diferenças entre os condomínios fechados brasileiros e os *Common Interest Developments* (CIDs ou incorporações de interesses comuns) e subúrbios norte-americanos, cf. CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (2000) “Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo”, mais especificamente o cap. 7, intitulado “Enclaves Fortificados: erguendo muros e criando uma nova ordem privada”.

principalmente um antecedente histórico dos Estados como principais unidades soberanas. Ademais, alguns estudiosos das RI passaram a incluir a região como um outro nível de governança. O que você tem a dizer a respeito dessas questões?

David Harvey: Eu gostaria de perguntar: o que é o Estado? Como ocorreu sua formação? Há uma tendência de perpetuação do Estado e de o mesmo ser visto como algo natural, enquanto que a governança é vista como algo contingente nos processos que o cria, por um lado, e nos que o enfraquece, por outro. Os Estados, assim como as cidades, são processos. Naturalmente, uma vez que uma configuração territorial é criada, e você coloca paredes ao seu redor, como aquelas que legalmente regulam os fluxos migratórios e de capitais, foi criada uma instituição que pode influenciar os processos pelos quais o Estado foi criado e constituído. Isso implica que, até mesmo quando os Estados funcionam bem enquanto instituição, o poder é sempre instável, mesmo internamente ao Estado. O mais interessante é observar como que o poder de classe pode exercer sua influência e em qual escala. Para entender esses tipos de processos, deve-se “saltar as escalas”, como os geógrafos costumam dizer.

Por exemplo, quando Margaret Thatcher chegou ao poder, se viu confrontada por várias municipalidades socialistas fortes – em resposta, ela basicamente dissolveu o nível municipal de

governo. Isso, por sua vez, criou um caos no governo britânico, e agora eles estão tentando criar alguma nova forma de configuração governamental regional. Os conservadores já tentaram fazer isso antes, por meio da criação do Conselho da Grande Londres, mas a grande piada foi que Ken Livingstone venceu e, por essa razão, Margaret Thatcher decidiu abolir o Conselho. Tal fato ilustra a dialética de tais processos, a luta intensa que ocorre para determinar quais interesses irão prevalecer. Ademais, esse tipo de luta se passa em qualquer nível em que agentes de classe estiverem envolvidos, seja na cidade, no Estado ou na região.

Eu entendo a União Europeia como um resultado temporário notável da agenda neoliberal. Eles desejavam uma unidade geográfica maior para os fluxos de capitais, e conseguiram. Na crise atual, todos os políticos europeus admitiram que não há integração política, somente econômica, o que faz com que não consigam gerenciar a crise de maneira integrada, só podendo ser feita a nível nacional. O Banco Central Europeu tem como mandato o combate à inflação (e não, por exemplo, ao desemprego) – e serve à lógica capitalista de poder, não à lógica territorial de poder.

Podemos citar como outro exemplo o caso da Suécia: suas classes capitalistas burguesas quiseram transformar o País em um Estado neoliberal, mas independente. Quando

descobriram que havia muita resistência a esse projeto no âmbito doméstico, essas classes decidiram incentivar a Suécia a fazer parte da União Europeia e, assim, conseguiram o que desejavam – isto é, uma Suécia neoliberal – ultrapassando a resistência doméstica por meio da atuação em outra escala de intervenção política.

Em qual escala se governa e por quê? A temática da “deposição ácida”, que provém principalmente da poluição industrial, é outro exemplo em que o nível interestatal é insuficiente para se lidar com algumas questões. A cidade de Londres uma vez decidiu livrar-se de sua famosa poluição por meio da construção de chaminés mais altas em suas fábricas. Posteriormente, os suecos descobriram que aquela chuva ácida estava destruindo o ecossistema dos seus conhecidos lagos. Surge então a seguinte questão: a Inglaterra é responsável pelo que ocorre na Suécia? Se sim, então o problema (e a solução inglesa) ultrapassa a escala existente de governança⁹ e alguma outra

⁹O termo governança compreende não somente a ação do Estado, mas o poder real de reorganizar o espaço a partir de uma ampla coalizão de grupos sociais. No caso das cidades, o poder de influenciar as decisões do poder público é disputado por um conjunto complexo e conflituoso de grupos que buscam a hegemonia necessária para fazer valer seus interesses. Na prática, prevalecem na disputa os grupos com maior poder financeiro, tais como as associações comerciais, bancos, indústrias, empresários e incorporadores imobiliários. Outros grupos sociais também disputam a hegemonia necessária à governança, mas sua capacidade de influenciar as decisões do governo não se resume ao poder financeiro e sim, na organização e mobilização de suas ações: igrejas, movimentos sociais, instituições de ensino, sindicatos, dentre outros (HARVEY, 2006; VAINER, 2000) [N. dos T.].

forma de se lidar com essas questões deve ser encontrada. Portanto, novas temáticas acabam demandando novas formas de relações internacionais que, por meio de diferentes escalas, incidirão nessas novas questões. A atual crise fiscal é um dos exemplos desses casos em que há o “salto de escala” para o tratamento de alguma questão, já que os únicos verdadeiros agentes são os bancos centrais espalhados em todo o mundo – as assembleias nacionais não têm nada a dizer a respeito, simplesmente têm que engolir o que os bancos centrais oferecem como a solução mais viável. Os bancos centrais são como ditaduras, já que não há controle democrático ou qualquer tipo de constrangimento sobre o seu processo de tomada de decisão. Os Estados-Nação não parecem querer reconhecer o que está ocorrendo; desse modo, se apresentam como incapazes para lidar com tais fatos. O movimento social ambientalista é, em minha opinião, um dos agentes que atualmente parecem compreender como trabalhar em uma governança multinível, já que um problema ecológico local é quase sempre inter-relacionado com dinâmicas globais. Ademais, esse movimento tem se mostrado hábil na atuação junto aos governos locais, Estados-Nação e às instituições internacionais.

Theory Talks: Você mencionou o conceito marxista “classe” algumas vezes. Como tal conceito deve ser compreendido hodiernamente?

David Harvey: Primeiramente, é importante salientar que “classe” não é um conceito, mas um processo¹⁰. Desde a década de 1970, estamos em um processo de reestruturação da relação entre a sociedade e a economia, e as classes também se transformam nesse processo¹¹. Para determinar de qual classe que alguém faz parte em algum momento específico, deve-se buscar compreender em que medida o indivíduo se posiciona em relação às dinâmicas de acumulação do capital – e a maioria dos indivíduos se posiciona de modo ambíguo:

¹⁰Conforme salientado por Castells (1973), o tema das classes sociais é central para qualquer análise sociológica, independentemente da perspectiva teórica, já que elas expressam a estrutura das relações sociais subjacentes a toda sociedade, bem como seus processos de mudança. A despeito do amplo debate em torno da questão, nos limitaremos a dizer que, grosso modo, Marx trata da ideia de classe a partir das relações sociais de produção, como sendo dotada de um conteúdo histórico empiricamente observável e, assim, não se resumindo a uma categoria analítica. Por se tratar de um processo dialético, no marxismo, as classes sociais só podem ser compreendidas em uma perspectiva relacional, ou seja, na posição de uma classe em relação às demais [N. dos T.].

¹¹Ao longo do século XX a classe trabalhadora conseguiu, de modo desigual, mas progressivo, ampliar o escopo dos direitos sociais, civis e políticos em boa parte do mundo. Por uma série de motivos, que vão desde o papel que os socialistas desempenharam na resistência ao fascismo na Europa e Ásia até o avanço da organização sindical em diversos países, os capitalistas cederam uma série de benefícios proporcionando em alguns países o famoso Estado de “bem-estar social”, o *Welfare State*. Harvey (2008) afirma que a partir da década de 1980, o avanço do neoliberalismo promoveu a recuperação do poder de ação da classe capitalista em escala global, através de diversos mecanismos proporcionados pelo Desenvolvimento Geográfico Desigual, dentre os quais se destacam: a financeirização da economia mundial [nota 8], o crescimento da mobilidade geográfica do capital [nota 7] e a coação e difusão da política econômica neoliberal, a partir de organismos internacionais, como por exemplo o FMI, cuja perspectiva de política monetária limita-se ao controle inflacionário e restrição fiscal e a OMC que, entre outras funções, contribui para o estabelecimento de padrões e normas neoliberais de interação na economia global [N. dos T.].

atualmente, se você possui uma pensão em um banco de algum país desenvolvido, certamente teme perdê-la. Portanto, o seu interesse é que o sistema se revigore. Por outro lado, você também é uma vítima do que chamo de “acumulação por espoliação”¹²: o Estado, as empresas, quem quer que seja, estão constantemente espoliando ativos dos indivíduos. Um exemplo que pode parecer normal é que, em Londres, em um mercado, tudo deve ser feito pelo próprio cliente: desde a seleção dos alimentos, a verificação do seu estado, o pagamento, tudo é feito pelo cliente. Há cinquenta anos atrás, tudo era feito por algum funcionário do mercado. Portanto, o que se passa é que agora o cliente faz um maior uso do seu tempo, enquanto as empresas gastam menos com Trabalho. Isso quer dizer que as classes estão em um movimento constante, e que dificilmente algum indivíduo irá representar um interesse específico, único [apartado de algum interesse de classe], ao longo de suas vidas. Desse modo, a

política de classe diz respeito ao reconhecimento de que muitos de nós possuímos posições ambivalentes e, em face dessa constatação, devemos discutir se e em que medida estamos dispostos a impor limites aos processos de acumulação do capital.¹³

Theory Talks: A atual crise financeira pode ser interpretada como um sintoma do declínio do “Império Americano”?

David Harvey: John Gray, de quem discordo em quase tudo que diz, indicou corretamente que esse evento é tão significativo quanto o colapso da União Soviética. Não há dúvida quanto ao fato de que essa crise tem sido um forte golpe na hegemonia americana, bem como na estrutura dos imperialismos. Isto é, existem, e sempre têm existido, diversos imperialismos ao mesmo tempo: o europeu, o americano, o japo-

¹²Este conceito defende o caráter contínuo da “Acumulação Primitiva” (MARX, 1983): o processo histórico de separação dos trabalhadores da propriedade dos seus meios de produção. Harvey (2006) afirma que, com a restauração do poder de classe promovida pelo neoliberalismo, surgiram mecanismos variados de transferência de ativos e redistribuição de renda das massas da população para as classes mais altas, ou então, dos países vulneráveis para os mais ricos. Segundo Carlos Brandão, a proposta de Harvey “procura discernir criteriosamente a acumulação primitiva, que abre caminho à reprodução ampliada do capital, da acumulação por espoliação que faz ruir e destrói um caminho já aberto” (BRANDÃO, 2009, p.7), ou seja, enquanto a primeira abre caminho à valorização do capital, esta última baseia-se em estratégias para proporcionar ganhos “estéreis” para as classes mais altas, na medida em que se resumem em simples transferências de propriedade e renda: privatizações, corte de impostos para o capital, etc. [N. dos T.].

¹³Assim, é preciso levar em conta o modo como os sujeitos de uma classe enxergam a si mesmos e seus semelhantes e os sujeitos de outras classes, e esses fatores são decisivos para a evolução da luta de classes.

Marshall Berman ilustra bem esse processo no seguinte excerto de seu comentário sobre o Manifesto do Partido Comunista: “Marx compreende que muita gente da classe trabalhadora desconheça o próprio endereço. Muitos vestem roupas elegantes e moram em belas casas porque, no momento, há grande demanda por seu trabalho, o que significa que eles vão muito bem. Podem identificar-se alegremente com os proprietários do capital, sem ter ideia de como os benefícios de que gozam agora são fugazes e circunstanciais. Talvez não descubram quem são e qual é o seu lugar até que sejam dispensados ou demitidos – ou terceirizados, ou tornados desnecessários em sua especialização. Outros trabalhadores, desprovidos de tantas credenciais e vestindo roupas não tão boas, podem não entender que muitos daqueles que os jogam de um lado para outro pertencem, na realidade, a sua própria classe e, a despeito da pretensão, compartilham da mesma vulnerabilidade” (BERMAN, 2012, p.102-3) [N. dos T.].

nês e o chinês – e as ambições desses impérios latentes surgem porque se sentem receosos em relação ao excesso de poder de seus competidores; mas eles existem sempre, e estão em conflito. Agora mesmo estamos no meio de uma mudança que nos levará a um novo balanço de poder no sistema imperialista internacional; um “ajuste estrutural”, se quisermos adotar um termo da economia. O claro centro imperialista americano que existiu, aproximadamente, durante as décadas de 1950 e 1960, foi sendo gradualmente questionado, e enfraquecido pela crise financeira. Agora estamos aproximando do fim desse mono-imperialismo. Entretanto, isso pode não ser algo positivo, já que a competição multipolar entre imperialismos pode causar muitos danos, como a história tem provado. Quando há um claro centro de poder, você pode até não gostar do que está sendo feito, mas pelo menos você sabe em que termos estão as coisas e quem está no comando – quando se trata de configurações múltiplas de poder, e que estão potencialmente em conflito umas com as outras, as mensagens são facilmente manipuladas e a tensão no sistema aumenta, enquanto a cooperação diminui. Acredito que o mundo modificará rapidamente e radicalmente ao longo dos próximos quinze, vinte anos.

Theory Talks: Última pergunta. Você foi, de certa forma, o professor do pensamento do Halford John Mackinder em Oxford. Qual é o valor do trabalho

desse clássico pensador da geopolítica, que afirmou a tão famosa sentença: “quem domina o Leste Europeu, controla a Heartland; quem domina a Heartland, controla a World-Island; quem domina a World-Island, controla o mundo.”?

David Harvey: Mackinder. Ele foi um dos primeiros a relacionar a política com a geografia, como pode se observar na citação mencionada por você e, por isso, ele merece crédito. Entretanto, Mackinder é um exemplo muito claro de alguém que coloca o seu trabalho a serviço da lógica territorial de poder. Afinal de contas, ele foi um político britânico preocupado com o declínio da hegemonia inglesa: em um contexto de decréscimo dos fluxos de capitais para o Império Britânico, Mackinder concebeu uma teoria geopolítica que estava baseada na lógica de dominação geográfica, com o intuito de controlar os fluxos de capitais. Entretanto, Mackinder também é uma figura trágica, porque a citação a que você fez referência era ao mesmo tempo o seu maior medo e o maior sonho da Alemanha, e serviu de inspiração e fazia parte da racionalização da Alemanha para a conquista do Leste Europeu. Já há um reconhecimento, ainda que frágil, de que no trabalho de Mackinder há alguma ideia de uma lógica do capital que precisa ser protegida, de que se deve salvaguardar o Ocidente do resto do mundo, como também a

ideia de se preservar o Reino Unido do Ocidente. Desse modo, ele serve de fonte de inspiração para pensadores como Samuel Huntington. E apesar de eu desconsiderar o valor do seu trabalho, reconheço que suas afirmações são um ótimo exemplo daquilo que os Estados poderosos realmente querem – algo que se deve estudar, caso se tenha o propósito de compreender a política internacional.

David Harvey é professor emérito de Antropologia na City University of New York (CUNY). Dentre os seus livros mais importantes, além dos relacionados nas referências, podemos citar:

Harvey, David. *Spaces of Capital: towards a critical geography*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001.

_____. *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. New York: Verso, 2006.

_____. *The Limits to Capital*. New Edition. New York: Verso, 2007.

_____. *Social Justice and the City*. Revised Edition. Athens: University of Georgia Press, 2009.

Harvey, David. *Condição Pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 2010.

_____. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. New York: Verso, 2012.

_____. *Para entender O Capital – Livro I*. São Paulo: Boitempo, 2013.

Referências

BERMAN, Marshall. “Posfácio – Rasgando os véus: o manifesto comunista”. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *O Manifesto Comunista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BRANDÃO, Carlos. “Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo”. In: ACSELRAD, Henri (org.). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais – fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, 2009.

CASTELLS, Manuel. *A Teoria Marxista das Classes Sociais e a Luta de Classes na América Latina – comentário ao texto de Nicos Poulantzas*. Estudos Cebrap, São Paulo, n. 3, p. 42-63, 1973.

CHESNAIS, François. *Tobin or not Tobin?* São Paulo: Editora Unesp, 1999.

FIORI, José Luís. Estado de Bem-Estar Social: Padrões e Crises. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 7, n. 2, p. 129-147, 1997.

HARVEY, David. *Los limites del capitalismo y la teoria marxista*; tradução de Mariluz Caso. Mexico DF: Fondo de Cult Economica, 1990.

_____. *Espaços de esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2000.

_____. Retrospect on the limits to capital. *Antipode – A radical journal of geography*, V. 36, issue 3, 2004.

_____. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

_____. *Neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

_____. *A Liberdade da Cidade*. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 26, p. 09-17, 2009.

_____. *O novo imperialismo*. 5ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2011.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

PAULANI, Leda. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira no Brasil. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 23, n. 66, p. 25-39, 2009.

SANTOS, Milton. “Guerra dos lugares”. *Folha de São Paulo*, 08 de agosto de 1999 (Especial Brasil 500 d.C).

VAINER, Carlos. "Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano". In: ARANTES, O; VAINER, C; MARICATO, E. *A Cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

ⁱ Essa entrevista com o professor David Harvey foi publicada originalmente no site Theory Talks. O nosso objetivo foi realizar a sua tradução e a inclusão de notas de rodapé apresentando alguns conceitos e ideias trabalhados pelo autor e por outros. Theory Talks é um fórum interativo voltado para a discussão sobre os debates da área das Relações Internacionais (RI), dando ênfase especial para a discussão sobre suas problemáticas teóricas. Theory Talks tem como objetivo oferecer aos estudantes e pesquisadores da área uma visão abrangente do campo e de seus mais importantes protagonistas, e o faz por meio do convite de especialistas renomados das RI para elucidar aspectos relacionados aos seus trabalhos, explicar o que tem sido desenvolvido na área e o que pensam sobre o que ocorre na política internacional. Endereço do sítio: www.theory-talks.org. Endereço dessa entrevista no original em inglês: <http://www.theory-talks.org/2008/10/theory-talk-20-david-harvey.html>.

ⁱⁱ Doutorando em Pesquisas sobre a Paz e o Desenvolvimento (Peace and Development Research) pela School of Global Studies, University of Gothenburg. Editor-chefe do Theory Talks. Contato: peer@theory-talks.org.

ⁱⁱⁱ Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Bacharel em Relações Internacionais (2009) pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Contato: pedropbg@gmail.com

^{iv} Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Bacharel em Geografia (2010) pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Contato: dantepez-zin@hotmail.com.

Chamada de Artigos

Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais, publicada pelo Curso de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, dirige-se a bacharéis em Relações Internacionais. Projetada para ser um fórum permanente de expressão e debate entre analistas internacionais, a revista tem como objetivo estimular a produção acadêmica nacional e internacional. A sua qualidade, reconhecida pelo processo de classificação Qualis/Capes, é assegurada por um Conselho Editorial composto por professores e pesquisadores de todo o país.

Entrega de artigos

O Boletim Conjuntura Internacional opera em fluxo contínuo. Os artigos serão analisados conforme ordem de chegada.

Normas de produção

O artigo deve ser entregue em formato .doc pelo e-mail do Boletim Conjuntura Internacional: ci@pucminas.br, contendo ainda um arquivo informando o nome completo do autor, informações pessoais e e-mail de contato. A submissão também pode ser feita online, a partir do Sistema de Periódicos Online da PUC Minas – <http://periodicos.pucminas.br>

O Boletim Conjuntura Internacional atenta ainda para as seguintes considerações:

- 1 – O autor deve possuir diploma de ensino superior em áreas correlatas à temática central da publicação;
- 2- Os artigos enviados devem ser inéditos;
- 3- Todo e qualquer artigo enviado ao Boletim Conjuntura Internacional será submetido ao Conselho Editorial, a quem cabe a decisão soberana acerca do mérito da proposta;
- 4- Os artigos devem ser formatados com espaçamento duplo, Times New Roman e corpo 12. Devem conter, obrigatoriamente, entre 30.000 e 50.000 caracteres (incluindo espaços; notas; referências; e palavras e caracteres de quadros, gráficos e tabelas). Além disso, devem ser acompanhados por abstracts, resumos de 500 a 800 caracteres em português e em inglês, com quatro a seis palavras-chave, em que fique clara uma síntese de propósitos, dos métodos utilizados e das principais conclusões alcançadas;
- 5- Os quadros e gráficos deve ser apresentados em folhas separadas do texto corrido, numerados e titulados, com indicação das unidades em que se expressam os valores e fontes correspondentes. Os gráficos e tabelas devem se apresentar, sempre que possível, confeccionados para sua reprodução direta;
- 6- As notas devem ser de natureza substantiva, restringindo-se a comentários adicionais do texto. Devem ser alocadas ao final da página, iniciar-se com a chamada numérica recebida no texto, em corpo 10, usando-se espaçamento simples entre linhas e espaçamento duplo entre notas;
- 7- Citações, quando necessárias, devem seguir a regra: se menores de três linhas, são inseridas diretamente no texto, entre aspas; se maiores de três linhas, devem constituir parágrafos independentes com espaçamento simples e margem esquerda de 4 cm. Em

sequência a cada citação, devem aparecer o sobrenome do autor, o ano da publicação e o número de página;

8- As referências devem vir ao final do texto, em ordem alfabética, com título do livro ou periódico em itálico. A referência deve conter, na ordem, sobrenome do autor, nome do autor, título, edição local, editora, data. No caso de periódico, é necessário incluir o nome do mesmo após o título do trabalho;

9- Qualquer dúvida quanto às normas aqui citadas ou a outros modelos de publicação, pede-se seguir as normas da ABNT (para mais informações, verificar http://www.pucminas.br/documentos/normalizacao_artigos.pdf);

10- O Boletim Conjuntura Internacional se reserva o direito de alterar os originais, a fim de adequá-los às regras acima descritas;

11- No caso da publicação do artigo, o autor será notificado de sua publicação;

12- Os trabalhos e artigos são de inteira responsabilidade de seus autores, de forma que o Boletim Conjuntura Internacional e seus conselheiros não assumem a responsabilidade pelas opiniões expressas.

Telefones para contato: (31) 3319-4257 e (31) 3319-4935

Para mais informações, favor enviar e-mail para ci@pucminas.br

Atenciosamente,

Conselho Executivo da Revista Fronteira.

Prof. Leonardo César Souza Ramos

Profa. Geraldine Marcelle Moreira Braga Rosas Duarte