

A GEOPOLÍTICA DOS MARES COMO FATOR ESTRATÉGICO PARA A INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA DO SUL

Fernanda Pacheco De Campos Brozowski¹
Raphael Padula²

Introdução

Inicialmente, convém expor que o presente trabalho não tem por objeto de análise as diferentes concepções e práticas de integração vigentes na América do Sul. Na última década, este tema vem sendo explorado pela academia de forma bastante disseminada e consistente e hoje podemos dispor de uma farta gama de estudos sobre o assunto – que, naturalmente, ainda está longe de ser esgotado. No entanto, nosso intuito aqui é contribuir mais pontualmente com o debate, destacando aspectos da geopolítica do Atlântico Sul e dos oceanos em geral que reforcem os argumentos do chamado eixo revisionista de integração.

Para tanto, organizamos este artigo em quatro tópicos. No primeiro, exploraremos algumas análises sobre as características da heterogeneidade e da fragmentação do processo de integração sul-americano. Com isso, buscaremos localizar em que ângulo da integração se inserem as reflexões que aqui levantamos. No segundo tópico, trataremos dos fenômenos mais relevantes da geopolítica mundial entorno dos recursos oceânicos e energéticos e seus efeitos nas políticas continentais. No terceiro, destacaremos os fatores geopolíticos presentes no Atlântico Sul que repercutem no avanço da integração regional e apontaremos algumas potencialidades ainda não exploradas. E por fim, no quarto tópico, concluiremos com algumas reflexões sobre a necessi-

¹ Doutoranda e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: brozowski@yahoo.com.br

² Professor Adjunto e Coordenador da Pós-graduação em Economia Política Internacional (PEPI) do Instituto de Economia da Universidade Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: padula.raphael@gmail.com

dade de o elemento geopolítico estratégico vir a ser uma variante de maior peso na agenda regional.

A integração sul-americana e a geopolítica global

Para sermos mais objetivos em nosso propósito e não nos estendermos no polêmico tema sobre os tipos de integração, neste trabalho tomaremos como base a classificação sugerida pelo economista venezuelano José Briceño Ruiz (2013). Segundo o autor, desde 2003, a nova fase do regionalismo latino-americano se caracteriza fundamentalmente pela heterogeneidade e pela fragmentação. Para o acadêmico, hoje coexistem três eixos de integração – o do regionalismo aberto, o anti-sistêmico e o revisionista. Estes eixos adotam, em maior ou menor grau, os lineamentos de três modelos econômicos de integração: o neoliberal, o social e o produtivo. Com um viés centrado no livre-comércio, o modelo neoliberal busca integrar a região aos mercados globais por meio da abertura comercial e da eliminação de barreiras ao livre mercado. O modelo social procura, através da cooperação, coordenar uma política social regional que fomente políticas redistributivas e diminua os efeitos sociais negativos produzidos pelo regionalismo aberto. E o modelo produtivo vê a integração como instrumento de desenvolvimento regional, que se materializaria com a industrialização, a conexão cadeias produtivas e a complementaridade econômica.

Ainda que com visões distintas, o projeto anti-sistêmico e o revisionista não se contrapõem de forma antagônica no processo de integração da América do Sul. Inclusive, é possível afirmar que exercem mutuamente influências que diversificam suas agendas sem anular suas orientações centrais: a ALBA, por exemplo, trouxe para dentro do Mercosul a pauta social e vem reforçando de forma propositiva a necessidade de se buscar mecanismos para diminuir as assimetrias econômicas regionais. Por outro lado, notamos claramente a configuração de um antagonismo na relação entre o eixo estratégico e o revisionista, ainda que este último não represente uma ruptura completa com o projeto comercialista. Briceño Ruiz (2013, 15) indiretamente também estabelece este contraste colocando a Aliança do Pacífico como um projeto que faz oposição tanto à ALBA, quanto ao Mercosul.

La Alianza del Pacífico representa una respuesta política de los gobiernos latinoamericanos que todavía apoyan el modelo de integración abierta, es una reacción al creciente protagonismo del eje del ALBA y del gobierno de Hugo Chávez en el escenario de la integración económica en América Latina. El nuevo bloque se propone buscar también ser un factor de equilibrio

frente al cada vez mayor liderazgo brasileiro en América del Sur, sea en su accionar unilateral o en el marco del Mercosur.

Neste ponto, é interessante trazer para nosso estudo uma visão mais ampla que localiza a integração sul-americana dentro da dinâmica geopolítica global e não a restringe ao contexto regional. A Aliança do Pacífico, mais que a expressão de uma variante local da integração, corporifica interesses de potências externas que hoje estão no centro da disputa pelo poder mundial. Apesar de não representar uma ameaça econômica efetiva para o modelo de integração revisionista encabeçado pelo Brasil, o projeto liberal do Pacífico divide a região e a torna mais vulnerável às pressões externas, diminuindo, assim, seu grau de autonomia no processo de regionalização e inserção internacional. Em outras palavras,

Aliança do Pacífico é um instrumento da disputa expansiva por influência política e econômica de grandes potências e de suas grandes corporações transnacionais na região, possibilitando assim maior influência de potências externas, e maior fraqueza política e vulnerabilidade aos países da região. Seu peso em termos econômicos, de população e de mercados, não desafia o Brasil ou o Mercosul, mas a simbologia e as repercussões geopolíticas de tal acordo tendem a fraturar a região e suas possibilidades de inserção autônoma (Padula 2013, 40).

Não podemos desconsiderar o fato de que a América do Sul é uma área relevante de projeção externa de poderosos *players* globais e que a competição no tabuleiro geopolítico mundial inevitavelmente tem ressonância no processo de integração regional. Sob este prisma, assumimos uma posição crítica em relação às visões que acentuam o caráter autônomo do processo de integração e dão pouca importância aos fatores externos. Em outras palavras, nos posicionamos de forma contrária à perspectiva que alça os fatores de ordem interna – como a falta de consensos entre os interesses locais, a inabilidade de gestão ou ausência de institucionalidade adequada – à condição de determinantes únicos da regionalização. Sem pretender menosprezar a relevância destes fatores, neste artigo procuraremos deslocar o elemento geopolítico da posição de condicionante menor para um lugar de destaque nos rumos da integração sul-americana.

A pressão externa que incide com maior força no processo de integração da América do Sul são as projeções dos Estados Unidos e da China sobre o subcontinente. As políticas de expansão destas potências, conforme argumentamos anteriormente, encontram no projeto comercialista, hoje representado pela Aliança do Pacífico, seu veículo de promoção. Por este motivo,

mais adiante, exploraremos com mais detalhe os impactos recentes das estratégias internacionais estadunidenses e chinesas nas escolhas regionais de inserção no Sistema Mundial. No entanto, antes, faz-se necessário abordar alguns fenômenos que fazem parte do núcleo duro da dinâmica de competição pela hegemonia de poder global.

A energia e os oceanos no coração da geopolítica mundial

A conjuntura atual de mudanças geopolíticas no cenário internacional indica que, nas próximas décadas, uma das tendências históricas do sistema interestatal capitalista se tornará ainda mais intensa: a disputa pelo controle de áreas ricas em recursos naturais estratégicos. De acordo com alguns analistas³, hoje é possível identificar dois movimentos essenciais e determinantes da dinâmica da geopolítica mundial. O primeiro, que vem se verificando desde a segunda metade do século XX, consiste na adoção, por parte dos países centrais, de uma política externa voltada especialmente para o controle de áreas ricas em recursos naturais estratégicos, tornando a política de segurança energética seu principal determinante. O segundo movimento corresponde à recente ação de grandes potências e alguns países emergentes no sentido de assegurar o domínio de zonas mineiras oceânicas. Documentos estratégicos, como os planos quinquenais do Estado chinês e os estudos do US Geological Survey, são importantes fontes reveladoras da ascensão do interesse mundial pelos recursos dos fundos marinhos.

Conforme aponta o cientista político americano Michael Klare (2008), há mais de meio século, o núcleo da produção petrolífera mundial vem se deslocando do norte para o sul, de países industrializados para países subdesenvolvidos. Esta mudança se deve à progressiva diminuição de recursos energéticos nos países centrais e às novas oportunidades de exploração de reservas *offshore* que os recentes avanços tecnológicos em águas profundas proporcionaram. Nas últimas décadas, a comprovação contínua de reservas *offshore* minorou o prognóstico bastante negativo de esgotamento das reservas mundiais de petróleo. No entanto, grande parte das novas descobertas está localizada em zonas periféricas onde há alguma instabilidade política. Este fato vem gerando conflitos e transformações na ordem de poder do sistema internacional que têm importantes implicações para a América do Sul.

Neste trabalho, partimos do pressuposto de que o petróleo não está perdendo relevância na matriz energética mundial. De acordo com Klare

3 Daniel Yergin, Michael Klare, Philippe Le Billon, Gal Luft, Donna J. Nincic, José Luis Fiori, Moniz Bandeira, etc.

(2008), desde os anos 1970, os Estados Unidos, em paralelo à diminuição de suas reservas petrolíferas, incrementaram substancialmente seu poder militar mundo. Com a redução da produção e, ao mesmo tempo, o aumento da demanda por petróleo, os norte-americanos se tornaram mais dependentes da importação desse bem⁴. O imenso aparato bélico estadunidense, o único verdadeiramente global, segundo Klare, é praticamente todo alimentado por petróleo. Sendo assim, para o autor, a disputa por fontes que garantam a oferta abundante deste combustível continuará sendo a tônica da política externa norte-americana.

Há que se considerar também que a acentuada ampliação da demanda por petróleo não é resultado somente do esgotamento das reservas e do fortalecimento militar dos países desenvolvidos. Países com alto crescimento econômico e demográfico, como a China e a Índia, e países historicamente dependentes da importação de petróleo, como Japão e Coréia também representam um papel relevante na competição mundial pelas fontes de energia. Ademais, a Rússia, com as recentes descobertas de petróleo e gás na Sibéria e no Mar Cáspio, reaparece como importante *player* no jogo geopolítico dos recursos energéticos no mundo. De acordo com a British Petroleum (2014), o país manteve, em 2013, o posto de segundo maior produtor mundial de petróleo e de gás (no primeiro caso, pouco atrás da Arábia Saudita e, no segundo, atrás dos Estados Unidos). Para Klare (2014),

The continued availability of energy and mineral supplies is also essential for political and military survival. No nation can maintain a robust military defense without a wide array of modern weapon systems, and most such systems—from warships to fighter jets—are fueled by oil. The U.S. military, with multiple overseas commitments and a significant combat presence in Southwest Asia, is especially dependent on petroleum, consuming as much oil every day as the entire nation of Sweden. Other nations that seek to project military power beyond their immediate territory, such as Britain, China, France, and Russia, also require substantial petroleum supplies.

Além do petróleo há outros recursos naturais estratégicos dos fundos marinhos que vêm atraindo a atenção de diversos países. Atualmente, muitos Estados vêm fazendo altos investimentos em pesquisa e tecnologias de exploração em águas profundas e aplicando grandes esforços para assegurar o direito de mineração de crostas ferro-manganesíferas (formações rochosas ricas em cobalto e níquel); nódulos polimetálicos (ricos em níquel, cobalto,

4 Apesar de que o quadro de dependência da importação de petróleo diminuiu significativamente com exploração de enormes reservas de *shale gas* descobertas recentemente.

cobre, ferro e manganês); e sulfetos polimetálicos (ricos em ferro, zinco, prata, cobre e ouro) presentes na Área⁵. Nos anos 60, começou a crescer o interesse pela exploração de recursos situados no leito do mar e no subsolo dessa zona. No entanto, após a década de 70, devido à falta de tecnologia adequada e de a atividade de extração mineira em terra ainda apresentar forte potencial, o interesse pela mineração de recursos dos fundos marinhos diminuiu consideravelmente. Hoje, diante de um horizonte de esgotamento cada vez mais evidente das reservas minerais em terra firme e do expressivo desenvolvimento tecnológico em águas profundas alcançado em vários países, os fundos oceânicos são considerados a nova fronteira da mineração mundial (Becker 2005).

Os minerais situados na Área têm um significado importante na agenda de desenvolvimento de diversas potências – como Estados Unidos, Alemanha, China, Rússia e Índia. Os metais encontrados nestas reservas podem suprir a demanda de indústrias estratégicas de importantes economias mundiais, lembrando que esta demanda vem crescendo substancialmente devido ao intenso processo de industrialização de países como a China e a Índia. O cobre, o cobalto, o manganês e o níquel, por exemplo, são componentes de grande aplicação em diversas operações metalúrgicas, como a produção de diferentes tipos de ligas metálicas utilizadas na fabricação de turbinas de avião, motores marítimos e na indústria automobilística e química. Também são matérias-primas valiosas para a produção de aço e ferro e na fabricação baterias. Além disso, Klare (2014)⁶ ressalta a importância destes recursos para a indústria armamentista e o poder bélico das nações.

Any nation that seeks to sustain a significant arms-making capability, moreover, must possess ensured supplies of iron, cobalt, nickel, titanium, and various specialty metals. And, of course, any country seeking to join the “nuclear club”—whether for political or for military reasons, or a combination of both—must have a reliable supply of uranium.

A expectativa de vida de grande parte das reservas mundiais de Petróleo e minérios não é muito promissora frente ao vertiginoso crescimento da demanda global por estes bens. Por conseguinte, de acordo com Klare (2014), assistiremos de hoje em diante uma disputa cada vez mais acirrada pelo controle de recursos localizados em zonas até então pouco exploradas – como algumas áreas inóspitas da África e os fundos oceânicos.

5 A Área corresponde aos fundos oceânicos que se situam além dos limites de qualquer jurisdição nacional.

6 Livro virtual sem paginação.

Virtually all accessible resource zones are now in production; except for the extreme areas such as the Arctic, the Congo, the ocean bottom, and unyielding rock formations, there is nowhere else to go. For this reason, the invasion of the world's final frontiers has unique significance. What we expropriate from these areas represents all that remains of the planet's once abundant resource bounty. In all likelihood, we are looking at the last oil fields, the last uranium deposits, the last copper mines, and the last reserves of many other vital resources. These materials will not all disappear at once, of course, and some as-yet-undeveloped reserves may prove more prolific than expected. Gradually, though, we will see the complete disappearance of many key resources upon which modern industrial civilization has long relied.

A busca de novas fontes energéticas e minerais em zonas remotas é, segundo Klare (2014), parte de um fenômeno maior da conjuntura geopolítica mundial. Para o autor, o que assistimos hoje é uma manobra concertada entre governos e grandes corporações para garantir o acesso e o domínio sobre as reservas de matérias-primas que ainda restam no mundo.

Donna J. Nincic (2009) destaca que grande parte das reservas de petróleo e gás mais promissoras do mundo se encontra em territórios marítimos cujas as fronteiras ainda não foram definidas. A disputa pelo controle destas áreas tem inspirado fortes pleitos junto às organizações internacionais competentes e tem sido fonte de uma parcela significativa dos conflitos armados mundiais em torno dos recursos energéticos.

With the future of energy exploration lying largely in the world's oceans, and with so many known and potential oil and natural gas reserves lying in areas with disputed maritime boundaries, conflict over access to these resources is bound to continue. The conflicts in the South China Sea and elsewhere, and the potential for conflict in the Arctic, show how willing nations are to take risks over access to energy resources.

Neste contexto, as riquezas minerais presentes no Atlântico Sul vêm valorizando a região, em termos econômicos e estratégicos, como importante zona de projeção de poder principalmente de grandes potências mundiais.

O Atlântico Sul e seu entorno na competição sino-americana por recursos naturais

Como sabemos, a ambição dos Estados Unidos pela supremacia no continente Americano é de longa data. A intenção de exercer o papel de ár-

bitro político na região já é sinalizada nos *Federalist Papers* e é revelada de forma clara na Doutrina Monroe. Na II Guerra Mundial, as formulações de Nicholas Spykman apontaram a América Latina como área de interesse estratégico dos EUA, onde sua supremacia não poderia ser questionada por razões de segurança. E ainda, como mais um exemplo, podemos mencionar como James Burnhan, durante a Guerra Fria, ampliou esta visão levando a política de contenção estadunidense para a região.

Até hoje, do ponto de vista de poder bélico, não há ator, interno ou externo, com força suficiente para contestar a superioridade de projeção regional dos Estados Unidos. Entretanto, na esfera econômica, neste novo milênio, a ascendência estadunidense sobre os países sul-americanos começa a dar sinais de claro enfraquecimento com a notável expansão chinesa sobre região. Para isto, também tem contribuído de forma significativa a reação, quase generalizada dos governos sul-americanos, ao neoliberalismo desde princípios dos anos 2000.

Durante a década de 1990, a incorporação dos países sul-americanos ao modelo neoliberal se realizou pela implementação do “Consenso de Washington”, um pacote de medidas econômicas que tinha como objetivo enquadrar os países latino-americanos no processo de globalização. Os problemas dos países periféricos supostamente seriam resolvidos através da aplicação de medidas como: abertura econômica, com forte redução das barreiras protecionistas; privatização das empresas estatais e de serviços públicos; desregulamentação das finanças, isto é, eliminação dos limites para os movimentos de capital; e flexibilização das relações de trabalho, entre outros. Na América do Sul, estas medidas resultaram em desindustrialização, aumento do desemprego e da pobreza e aprofundamento da vulnerabilidade externa. Em consequência, em diversos países estourou uma grande onda de contestação ao neoliberalismo que propiciou a ascensão de novas forças políticas ao poder. Vários governos que se instalaram a princípios do século XXI procuraram resgatar projetos nacionais que propunham medidas contrárias às orientações de Washington. Neste contexto, por exemplo, é que sucumbe o projeto estadunidense de criar a ALCA (Área de Livre Comércio das Américas).

A perda da capacidade de influência ideológica sobre os governos sul-americanos levou os Estados Unidos a adotar, nos anos 2000, uma atitude militar, no geral, passiva frente aos assuntos regionais. Entretanto, ao finalizar a década, esta postura começou a mudar. Sob a administração de Barack Obama, o governo norte-americano firmou novo acordo que dava acesso a sete bases aéreas e navais no território colombiano; reativou sua IV Frota (U.S. South Atlantic Force), intensificou as operações e exercícios navais no

Atlântico Sul⁷, etc. Certamente tamanha vantagem no campo bélico é um fator de forte intimidação que põe em xeque a autonomia que a região tem sob seu destino. Ademais, somemos a isto a insistente atuação dos EUA no sentido de difundir uma agenda de segurança baseada no narcotráfico, através de ações bilaterais e da OEA. Entretanto, a história é diferente no que tange a área econômica, hoje, a América do Sul se configura como um espaço de disputa importante, onde o domínio dos Estados Unidos começa a declinar em razão da ascensão da presença da China.

O confronto entre estas duas potências, já tão evidente nos países a margem do Pacífico, não ficou restrito a este lado do Atlântico Sul: chineses e norte-americanos também vêm competindo por ampliar seu poder de influência sobre os países africanos da costa atlântica.

Até meados do século XX, os Estados Unidos pouca atenção dedicou ao lado africano do Atlântico Sul. Ao longo do século, este quadro começou a se alterar em razão da intervenção soviética e do processo de descolonização na África. Mas o estreitamento dos laços comerciais com a fração ocidental do continente africano é um fenômeno mais recente. Nas últimas décadas, houve um substancial aumento do volume da participação dos minerais energéticos na pauta de importações dos Estados Unidos. Hoje a Angola e a Nigéria aparecem nas análises do EIA (2014) em 5º e 10º lugar, respectivamente, como fornecedores de óleo bruto para os Estados Unidos.

Na última década, de modo semelhante ao sucedido na América do Sul, também houve um expressivo aumento da presença chinesa na África, evidenciado no estrondoso incremento das cifras de intercâmbio comercial e de investimentos no continente. No lapso de dez anos, entre 2002-2012, as importações chinesas da África passaram de, aproximadamente, US\$ 500 milhões para US\$ 14 bilhões; isto significa uma ampliação, em valores brutos, de mais de 2000%. Em 2002, a China que representava apenas 1% no total de exportações africanas, passou a representar 6,6%, em 2012. Junto com petróleo, os recursos minerais são os produtos africanos que ocupam o maior destaque na pauta de importação chinesa. Lembrando que, além das gigantescas reservas terrestres, há significativas

7 Os Estados Unidos possuem instalações militares de grande porte na Ilha de Ascensão e dois comandos militares para atuar na região: o USSOUTHCOM, criado em 1963; e o AFRICOM, constituído em 2007. O poderio militar estadunidense se faz presente na América Latina através do controle de bases e centros de operações e treinamento. Os norte-americanos, além de disporem de Ascensão e das bases onde a OTAN tem acesso no Atlântico Sul, também contam com suportes fixos em diversas regiões do continente americano: Guantánamo (Cuba), Honduras, Aruba, Curaçao, El Salvador, Colômbia, Chile, Peru, Guiana e Suriname.

jazidas de minerais offshore, sem contar os recursos da Área⁸. Vale lembrar que, a China – junto com o Japão, os Estados Unidos e a Alemanha – está entre os países que detêm a tecnologia mais avançada para realizar pesquisa e exploração destes recursos.

A demanda chinesa por minerais de base tem crescido mais de 10% ao ano desde 1990. Hoje, a China é o maior consumidor mundial de alumínio, minério de ferro, chumbo e zinco, além de participações consideráveis na demanda de outros minerais. Como reflexo, as importações da China de recursos minerais não combustíveis provenientes dos países africanos da costa atlântica aumentaram significativamente nas últimas décadas. A África do Sul é o país responsável pela maior participação nas importações chinesas (5,5%). Mais de 80% do cobalto importado pela China e 40% do manganês provêm da República Democrática do Congo e do Gabão, respectivamente. Vale destacar que a China é o destino de cerca de 62% da exportação de minérios da África do Sul e 95%, da Nigéria (Comtrade). O aumento da intensidade dos fluxos recentes ilustra a forte complementaridade entre os recursos naturais africanos e a economia chinesa. Para Fiori (2014, 251), “a África é, hoje, o grande espaço de acumulação primitiva asiática e uma das principais fronteiras de expansão econômica e política da China e da Índia”. Vale assinalar que a China não tem presença militar na região, mas somente relações comerciais de bens militares.

Passando ao cenário marítimo, o crescimento da importância do petróleo e do gás na economia mundial dá especial relevo às recentes descobertas petrolíferas na costa dos países banhados pelo Atlântico Sul. No Brasil, desde 2001, os novos campos encontrados, incluindo o pré-sal, incrementaram as reservas nacionais em aproximadamente 67% e possibilitaram que o Brasil aumentasse em 60% sua produção petrolífera. Hoje, o Brasil ocupa o 13º lugar no ranking dos países produtores de petróleo (BP, 2014). Deste lado do Atlântico Sul, além do Brasil, também se constatou novas reservas na plataforma continental argentina, que abrangem as ilhas Malvinas e a zona antártica em disputa com a Inglaterra.

Na costa atlântica sul-americana, se encontram, aproximadamente 1,1% das reservas mundiais de petróleo provadas e 0,4% das reservas de gás. Estas cifras são bem pouco expressivas no cenário mundial, porém há que se

⁸ Considerando que a extensão da plataforma continental da África é estreita – e, por conseguinte as regiões abissais estão relativamente perto da costa – é provável que as riquezas minerais da Área estejam mais próximos da costa atlântica africana. Além disso, a Dorsal Meso-atlântica – cadeia montanhosa submarina onde já encontraram incidências de sulfetos polimetálicos – se encontra a uma distância menor da costa africana, em comparação com a costa americana.

considerar o grande potencial ainda inexplorado da enorme reserva do “pré-sal” e, provavelmente, da plataforma continental argentina. Além disso, se somamos aos países atlânticos as reservas de petróleo e gás dos demais países sul-americanos, a porcentagem em relação às reservas mundiais se aproxima de 18 % no caso do petróleo e de 3,5%, do gás. Na costa atlântica africana, a Angola e a Nigéria se destacam entre os cinco maiores produtores de petróleo do continente e são responsáveis por mais da metade da produção africana (EIA 2011). Também são deles as cifras que indicam os maiores crescimentos de depósitos petrolíferos nos últimos vinte anos. As reservas comprovadas angolanas aumentaram em quase 5 vezes, passando de 2 bilhões de barris, em 1990, para 9 bilhões, em 2014. Já as reservas nigerianas mais que dobraram, subiram de 16 bilhões para 37 bilhões de barris, nos mesmos anos. Hoje, a Angola ocupa o 16º lugar no ranking mundial de produção de petróleo e a Nigéria, o 12º lugar (BP 2014). Vale lembrar que recentemente também foram comprovadas expressivas reservas offshore em outros países do Golfo da Guiné.

Além do petróleo, o Atlântico Sul está dotado de recursos minerais presentes na Área. Apesar da escassez de estudos sobre o leito marinho sul-atlântico, se constatou a existência de recursos de elevado valor econômico e estratégico como crostas ferro-manganesíferas, nódulos e sulfetos polimetálicos. Os depósitos mais promissores dos três compostos minerais citados estão localizados nos oceanos Pacífico e Índico, isso se deve, principalmente, a existência de maiores investimentos em pesquisa nesta região. Entretanto, as pesquisas já realizadas apontam a presença de nódulos polimetálicos nas bacias oceânicas ao redor da Ilha de Trindade; de crostas ferro-manganesíferas, na Elevação de Rio Grande; e de sulfetos polimetálicos próximos ao arquipélago de São Pedro e São Paulo.

Uma vez dimensionada a importância dos recursos do Atlântico Sul e suas regiões continentais lindeiras, a continuação pretendemos sublinhar alguns aspectos específicos das mais recentes projeções externas na América do Sul, em especial da China, que podem ser determinantes no curso da integração regional.

Atlântico Sul, desenvolvimento e integração regional

Como é sabido, para os chineses, a continuidade do crescimento do país, o cumprimento de suas metas de desenvolvimento e a garantia da mobilidade do seu poder militar depende, inexoravelmente, da garantia de acesso seguro a recursos energéticos. A China vê a escassez de energia como uma de

suas maiores ameaças potenciais. O aumento substancial da dependência da importação de petróleo demandou do governo chinês uma reestruturação de sua estratégia de segurança energética. Segundo Klare (2008, 75), desde que a China passou a importar petróleo, é possível perceber três orientações prioritárias em sua política de segurança energética: 1) diversificar fontes de suprimento de energia importada; 2) ampliar as possibilidades de fornecimento por meios terrestres e diminuir a dependência do petróleo transportado por via marítima; e 3) delegar a aquisição de suprimentos de energia estrangeiros às empresas estatais.

Em relação às intenções econômicas da projeção chinesa sobre a América do Sul duas são as motivações principais, a saber: o acesso facilitado a recursos naturais estratégicos e a ampliação de mercado para seus produtos de maior valor agregado. De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães (2012),

A política econômica externa da China (à semelhança da política americana) tem como grande objetivo assegurar o acesso a fontes de matérias primas minerais, energéticas e agrícolas em todo o mundo, mas, como não poderia deixar de ser, em especial no mundo periférico da África e da América Latina. Esta demanda, que continuará a existir em grande escala, mesmo que haja uma crescente ênfase da China no desenvolvimento de seu mercado interno, tem impacto direto para a economia do Mercosul, em seu conjunto e para cada Estado-Parte, em especial para o Brasil.

E, realmente, as cifras que atestam o extraordinário crescimento da participação da China no comércio e nos investimentos da América do Sul⁹ certificam a contundência de sua expansão no subcontinente. No entanto, é também necessário atentar para outros possíveis reflexos da política externa e de segurança energética da China e da disputa mundial pela energia. Considerando que a maior parte dos investimentos destinados a América do Sul estão relacionados ao setor de energia e metais, sem dificuldades, podemos localizar a ampliação da projeção do capital chinês na América do Sul na primeira diretriz mencionada por Klare. Entretanto, gostaríamos de chamar a atenção para alguns possíveis efeitos das ações chinesas dedicadas a cumprir sua segunda orientação.

A China, para ampliar a margem de proteção de abastecimento de energia tem buscado diminuir sua dependência dos suprimentos energéticos transportados por via marítima. De acordo com dados do Comtrade (2013), mais de 40% das importações chinesas de petróleo provêm do Oriente Médio.

9 Em 2002, a China representava apenas 4,3% no total de exportações sul-americanas; já em 2012, passou a representar 15,3% (Comtrade 2013).

Este carregamento atravessa o estreito de Ormuz e passa pelo estreito de Malaca até alcançar a costa oriental chinesa. Esta é uma das mais importantes rotas comerciais do petróleo e é controlada pelos americanos. Desta forma, como medida de segurança, a China tem feito avançar diversos projetos com países vizinhos de construção de oleodutos e gasodutos que possibilitariam desviar parte da circulação do petróleo para rotas terrestres e facilitariam seu acesso aos recursos energéticos e minerais comercializados no mundo.

A nosso ver, é seguindo a linha estratégica acima mencionada que a China tem dado especial atenção aos projetos de construção de corredores bi-oceânicos na América do Sul. Tais projetos, já nos anos 2000, compunham a carteira de projetos da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Este órgão foi criado com o objetivo de fomentar a ampliação de uma infraestrutura de transportes que desse suporte a formação de uma área de livre-comércio regional. Isto é, os corredores foram concebidos dentro da lógica do modelo neoliberal de integração do regionalismo aberto, que, conforme explica Padula (2014, 14), se propõe a ser:

Um modelo onde, de forma pacífica através da abertura de mercados, os países sul-americanos facilitariam o acesso aos recursos naturais da região às empresas transnacionais e seus Estados matrizes patrocinadores, através de fluxos de comércio e investimentos, não só em atividades produtivas exploratórias, mas também na construção logística de corredores de exportação.

Como já foi abordado no início deste artigo, nos anos 2000, os novos governos eleitos na América Latina, refutando o projeto neoliberal, empreendem uma série de ações com o propósito de revisar o modelo de integração regional aberta. Neste contexto, em 2008, surge a UNASUL e, em 2009, subordinado a ela, foi instituído o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), criado para funcionar como órgão executivo da IIRSA. Buscava-se, com isso, garantir que a IIRSA seguisse as diretrizes ditadas pelos governos da UNASUL. Estes tinham como meta edificar uma estrutura de integração física regional que favorecesse o desenvolvimento interno e possibilitasse a conexão de cadeias produtivas de maior valor agregado na região. Assim sendo, os corredores bioceânicos podem viabilizar diferentes planos de integração, inclusive projetos antagônicos como o “regionalismo aberto” e o “revisionista”. De acordo com consultores¹⁰ do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE 2013, 66):

¹⁰ Capítulo escrito por José Luis Fiori, Maria Claudia Vater e Raphael Padula.

Afinal de contas, qual papel a construção de vias de transportes e as conexões bioceânicas podem ter no processo de integração regional? Podem atuar tanto em favor do desenvolvimento socioeconômico, autonomia estratégica e domínio político dos espaços geográficos do continente por parte dos países da região, quanto articular de forma eficiente os recursos naturais estratégicos da região ao mercado internacional, atendendo a interesses de internacionalização de recursos para potências externas e empresas multinacionais. (...) Tais corredores podem funcionar como corredores de exportação de recursos naturais e de bens de baixo valor agregado, e como corredores de importação de bens industriais de maior valor agregado e intensidade tecnológica de outros países e continentes. Ainda, podem servir para a penetração política de potências externas à região, buscando acessar, influenciar e controlar territórios e recursos estratégicos dos países da região.

O grande interesse da China nos corredores bioceânicos não consiste apenas em uma estratégia para garantir futuros suprimentos energéticos e minerais provenientes da América do Sul.

Há quem defenda que “bioceânico” não é o termo apropriado para os projetos sul-americanos, visto que não têm por objetivo principal utilizar o subcontinente como viabilizador da continuidade de um fluxo de comércio entre dois oceanos¹¹. Efetivamente, nos dias atuais, não há um intercâmbio marítimo tão forte no hemisfério sul que justifique a necessidade de implantação de tais corredores de transporte. Como já colocamos, tais vias de comunicação estão concebidas para otimizar o escoamento da produção (em sua maior parte de produtos primários) para os mercados internacionais, principalmente para a Ásia¹² e para os Estados Unidos, que concentram a maior parte de suas atividades na costa do Pacífico.

Porém, os dados expostos no tópico anterior, nos oferecem indícios de que pode haver na atração da China pelos futuros corredores sul-americanos um interesse mais amplo que o de apenas facilitar o acesso às *commodities* da região. Primeiro, além dos recursos naturais da América do Sul, as riquezas

11 Autores de diferentes áreas (direito internacional, engenharia, militares, etc) que sinalizam a falta de uma definição adequada para estas vias. Dentre eles, o capitão Dilermando Ribeiro Lima, Marianela Salazar Vega, entre outros.

12 Este foco é bastante evidente em documentos e estudos promovidos pelos governos da região. Para citar um exemplo, o informe técnico “Avaliação dos corredores bioceânicos”, realizado pelo BNDES, deixa explícito que a estimativa do potencial de fluxo comercial que transitaria pelos corredores leva em consideração apenas a importação e a exportação dos países sul-americanos: “Deve-se ressaltar que a abordagem adotada para estimar a demanda potencial no modelo de simulação considera todos os fluxos com origem ou destino na América do Sul” (BNDES 2010, 220).

energéticas e minerais da África atlântica e do Atlântico Sul também vêm assumindo um lugar de destaque nos projetos de expansão econômica dos Estados Unidos e da China. Desta forma, pelos corredores bioceânicos, haveria também um potencial para a circulação de bens provenientes destas áreas. Segundo, as ações da China no subcontinente podem fazer parte de uma estratégia maior, que envolve outros norteamentos de sua política externa. Como já mencionamos, a procura de vias de comunicação alternativas para a circulação de bens estratégicos está no centro da política de segurança energética da China e uma rota terrestre que conecte o Atlântico Sul e o Pacífico pode vir a ser bastante conveniente.

Isto é, para a China, além dos ganhos com o comércio, o aumento de sua presença na América do Sul envolve também uma questão de ordem geoestratégica. Em nossa opinião, esta percepção pode ampliar nossa visão sobre os significados do processo de integração regional. As relações com a China têm representado uma saída para os países sul-americanos contornarem os efeitos da crise de 2008. No entanto, no que tange ao avanço da regionalização, se continuarmos atados a uma perspectiva curto-prazista, não conseguiremos visualizar na China oportunidades mais vantajosas em comparação com as que podemos obter com os Estados Unidos ou outra potência. Restritos ao comercialismo, poucas possibilidades podemos enxergar além de ampliar nossa condição de região primário-exportadora. Para Fiori (2014, 259),

Após a crise de 2008, (...) a América do Sul se recuperou rapidamente pelo crescimento chinês, mas esse sucesso de curto prazo trouxe de volta, e vem aprofundando, algumas características seculares da economia sul-americana que quase sempre obstaculizaram e dificultaram o projeto de integração, a saber, o fato de ser uma somatória de economias primário-exportadoras, orientadas para mercados externos.

Não obstante, esta não é uma via de sentido obrigatório. O embaixador Samuel Pinheiro Guimarães (2012), analisando os impactos do fator China no Mercosul, tem argumentado que a conjuntura, comercialmente favorável aos países da América do Sul, deve ser explorada em favor do desenvolvimento industrial e tecnológico da região.

A crise da economia mundial, que durará pelo menos mais uma década, e a maior liberdade de políticas econômicas na área externa, decorrente do enfraquecimento do pensamento e da prática neoliberal que a provocou e das ações protecionistas dos países desenvolvidos, fazem com que os países do Mercosul possam aproveitar essa rara oportunidade no decurso da sua história para aproveitar a extraordinária demanda chinesa por pro-

duto primário e torná-la um fator de seu desenvolvimento econômico, isto é do seu desenvolvimento industrial. Assim, em conjunto com estratégia de transformação do Mercosul, seria de extraordinária importância a celebração de acordos de comércio e indústria com a China para o processamento industrial das matérias primas (...). Esta alternativa estaria em perfeita consonância com o objetivo do desenvolvimento da economia que é a capacidade de transformar seus recursos naturais, de agregar valor à produção, de criar empregos melhor remunerados, de elevar seu nível tecnológico e de integração vertical de setores de suas economias.

No trecho a seguir, o economista Carlos Medeiros (2010) destaca alguns aspectos estruturais do Mercosul que obstaculizam a integração produtiva regional, dentre eles, a concentração do comércio em *commodities* primárias e recursos naturais. O autor aponta que o esforço dedicado a desenvolver a indústria e a infraestrutura na região contribuiria para diversificar as exportações das economias menores, possibilitando, assim, uma maior complementação regional.

O predomínio de *commodities* primárias e atividades intensivas em recursos naturais, a desregulação e vulnerabilidade financeira, o atraso nas indústrias de máquinas elétricas e eletrônicas, a inexistência de produtores especializados de OEM [Original Equipment Manufacturer], o predomínio de subsidiárias de empresas multinacionais sediadas fora da região, a inexistência de uma gradiente de conteúdos tecnológicos articulada com a do custo do trabalho entre países, e os elevados custos de transportes são evidentes explicações de corte macro estrutural. Entretanto, e a despeito destes fatores houve em alguns segmentos industriais um crescente comércio intra-industrial sinalizando uma importante possibilidade de aprofundamento da integração produtiva e da diversificação setorial. Esta internalização geográfica dos benefícios da integração, depende, entretanto, do grau em que a expansão do mercado da economia brasileira permita articular um conjunto de iniciativas industriais e de investimento em infra-estrutura favorecedoras à diversificação das exportações dos países de menor grau de desenvolvimento tornando a expansão da corrente do comércio do bloco regional uma forma simultânea de obtenção de uma maior sustentabilidade externa das economias (Medeiros 2010, 27).

Considerações finais: Atlântico Sul como oportunidades x riscos

Os recursos naturais economicamente aproveitáveis e as potencialidades geoestratégicas do Atlântico Sul podem ser importantes catalisadores da

industrialização e da integração produtiva. Existe um potencial de exploração de tais recursos que envolve setores industriais mais dinâmicos (de produtos com maior valor agregado e de alto conteúdo tecnológico), que poderiam ser incluídos na agenda de negociações com a China. Nos últimos anos, os chineses investiram pesadamente no desenvolvimento de tecnologias para uso em alto-mar e, assim como o Brasil, está entre os poucos países habilitados a exercer atividades de exploração na Área.

Pode-se objetar que as riquezas energéticas e minerais do Atlântico Sul representam apenas uma oportunidade futura de incrementar de forma significativa as reservas de bens primários exportáveis. Desta forma, estes recursos acabariam estimulando a especialização primário-exportadora da região e, assim, não contribuiria para a industrialização, tão necessária para o avanço do processo de integração produtiva. Argumentando em favor de que podemos extrair outras oportunidades das atividades implicadas na defesa e exploração dos recursos do Atlântico Sul, abaixo selecionamos outro fragmento do estudo realizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos:

As encomendas e o apoio do Estado garantem que o setor de defesa pode ser um bom negócio e gerar tecnologias e produção próprias (nacionais) neste setor sensível e estratégico. A Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), criada em 2012 e vinculada ao Ministério da Defesa, e o Conselho de Defesa Sul-Americano podem articular, respectivamente, uma base industrial de defesa brasileira e sul-americana. Uma política de exigência de maior participação de conteúdo nacional, ou de empresas sul-americanas, nas encomendas contratadas junto às empresas estrangeiras, pode impulsionar inicialmente mudanças importantes (CGEE 2013, 129).

Em 2014, a Petrobras foi premiada, pela terceira vez¹³, pelo desenvolvimento de tecnologias voltadas a exploração de petróleo *offshore*. Hoje, a empresa é uma referência internacional na área e considerada líder mundial deste setor. Este segmento é o motor principal da indústria naval brasileira, que vem ganhando um forte estímulo nos últimos anos.

A defesa das águas sul-atlânticas e a mineração de recursos *offshore* demandam intensos esforços da indústria naval e requerem grandes investimentos no desenvolvimento de tecnologias para a exploração em águas profundas. Em nossa opinião, a possível convergência entre Brasil e China em relação aos recursos oceânicos não deve ser entendida apenas com uma oportunidade benéfica para o crescimento brasileiro. As áreas industriais impulsionadas por uma eventual cooperação nesse segmento com a China de-

13 Com o prêmio OTC Distinguished Achievement Award for Companies, Organizations, and Institutions.

vem ser encaradas pelos países sul-americanos, e principalmente pelo Brasil, como possibilidades de fortalecer a integração produtiva da região.

Além de distintas formas de aproveitamento econômico, há um aspecto político de grande importância que deve ser considerado atentamente: os recursos do Atlântico Sul também podem contribuir para impulsionar uma agenda comum de segurança para a América do Sul. Com o foco na soberania sobre recursos naturais e na defesa diante de ameaças externas, esta agenda seria uma alternativa à agenda hemisférica estadunidense, difundida através da OEA e de acordos bilaterais voltados para o combate ao narcotráfico. Neste sentido, o Brasil já vem fomentando iniciativas regionais através do Conselho de Defesa da UNASUL.

O Atlântico Sul representa oportunidades de desenvolvimento para a América do Sul, mas para que isto se torne realidade, os Estados da região, incluindo o Brasil, precisam abdicar parcialmente dos benefícios que podem ser obtidos no curto prazo com a ampliação do comércio e destacar de forma mais consistente uma visão geopolítica estratégica dentro do projeto de integração regional.

REFERÊNCIAS

- BNDES. 2010. “Avaliação dos corredores bioceânicos”. *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Acessado em: 2 de Fevereiro, 2015. http://www.bndes.gov.br/arqs/corredor_bioceanico/Produto%202.pdf
- Becker, Bertha. 2005. “Geopolítica da Amazônia”. *Estudos Avançados* 19 (53). <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047/11619>
- Briceño Ruiz, José. 2013. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. *Estudios Internacionales*, v. 45, n. 175, pp. 9-39.
- British Petroleum. “Statistical Review of World Energy June 2014”. *British Petroleum*. Acessado em: 25 de Janeiro, 2015. <http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf>
- CGEE. 2013. “Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração”. *Centro de Gestão e Estudos Estratégicos*, v.3. Acessado em: 10 de Março, 2014. http://www.cgee.org.br/publicacoes/caeb_xxi.php
- Comtrade. 2013. “International Trade Statistics Database”. *Divisão Estatística*

- das Nações Unidas*. <https://comtrade.un.org/>
- Fiori, José Luis. 2014. *História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- Klare, Michael T. 2012. *The Race for What's Left The Global Scramble for the World's Last Resources*. Nova Iorque: Metropolitan Books.
- _____. 2008. *Rising Powers, Shrinking Planet: the new geopolitics of energy*. Nova Iorque: Henry Holt.
- Medeiros, Carlos. 2010. "Integração produtiva: a experiência asiática e algumas referências para o Mercosul". In: Alvarez, Renato; Baumann, Renato; Wohlers, Marcio (Org.). *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI.
- Nincic, Donna J. 2009. "Trouble Waters: Energy Security as Maritime Security". In: Luft, Gal; Korin, Anne (Org.). *Energy Security Challenges for the 21 st century*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Padula, Raphael. 2013. "Desafios para uma agenda de segurança na América do Sul: a disputa de poder global, o Brasil e o conselho de defesa da UNASUL". In: *Anais do IV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações internacionais*, Belo Horizonte.
- _____. 2014. "Recursos naturais, geopolítica e desenvolvimento: os desafios da UNASUL e da Política Externa Brasileira na integração sul-americana". In: *Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs*, Caxambu.
- Pinheiro Guimarães, Samuel. 2012. "O Mercosul e a China: alternativas". *Carta Maior*. <http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-Mercosul-e-a-China-Alternativas/6/25925>

RESUMO

Atentando para a recente desaceleração e desarticulação do processo de integração sul-americana, neste trabalho, pretendemos salientar alguns fatores geopolíticos presentes no Atlântico Sul que, a nosso ver, devem compor e impulsionar uma estratégia de aproximação dos diferentes interesses no subcontinente e contribuir para uma maior convergência nas pautas de integração.

PALAVRAS-CHAVE:

Integração regional; Geopolítica, Economia; Política Internacional.

*Recebido em 11 de Julho de 2016.
Aceito em 15 de Novembro de 2016.*