
POLÍTICAS TERRITORIAIS BRASILEIRAS NO CONTEXTO DA INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA*

*Wanderley Messias da Costa***

Brazilian Territorial Policies for South American Integration

This paper analyzes Brazilian territorial policies in the context of South American integration. The creation of Mercosur/Mercosul is seen as turning point in the process of continental integration and some consequences of this shift are already noticeable: the increase of regional trade, the relocation of industrial plants and the emergence of new circulation networks. Policies adopted by the Brazilian

Government are seen as pursuing integration through the creation of four main spatial vectors: a southern vector (Mercosul/Mercosur); an eastern vector (a subset of the first one, centered on the São Paulo Metropolitan Region); a western vector (aimed at integrating Brazil's western states with Bolivia and Peru and, hence, with the Pacific); and a northern vector, directed towards the Caribbean countries.

Nesta virada de milênio o Brasil completa cinco séculos de descobrimento e pode, também, comemorar a consolidação da sua estrutura territorial. Isto deve-se, sobretudo, à combinação de estratégias portuguesas, luso-brasileiras e brasileiras reconhecidamente eficientes ao longo desse longo período histórico que constituíram, em resumo, o exercício contínuo de políticas territoriais operadas nos campos das forças de articulação interna e da projeção externa da sua diplomacia e dos seus fluxos.

No que toca ao subcontinente da América do Sul, entretanto, só agora, nestes últimos anos, é que podemos observar movimentos mais efetivos do país na direção de políticas territoriais explicitamente integracionistas, capazes de

* Texto apresentado durante o Congresso Brasil-Portugal Ano 2000 (Lisboa, 16-18/6/1999), sob responsabilidade da Comissão Bilateral Executiva para as Comemorações do V Centenário da Viagem de Pedro Álvares Cabral.

** Professor-doutor do Departamento de Geografia – USP.

envolver o amplo conjunto de países – a maioria dos quais fronteiriços – com os quais pouco compartilhou até agora o seu processo de desenvolvimento econômico, social, político e cultural.

Não nos deteremos aqui nos detalhes dos processos históricos que moldaram esse quase isolamento entre o Brasil e seus vizinhos da região ao longo desses cinco séculos, mesmo porque os principais deles são sobejamente conhecidos. Neste pequeno texto, examinaremos, isto sim, alguns dos movimentos mais relevantes e recentes que têm contribuído para reverter essa tendência e que sinalizam, pela primeira vez, um quadro de interações razoavelmente complexo, caracterizado por múltiplos vetores de direções e intensidades variadas e que correspondem, na escala continental, à construção de uma estratégia comum (sul-americana) de inserção ativa no acelerado processo de reestruturação global. É à luz desse novo quadro de relações que se dirigirá aqui o foco para as políticas territoriais brasileiras para o subcontinente na atual conjuntura, no qual o país, operando estratégia adotada há uma década, com os seus desdobramentos na sua política externa para a região, passa a fazer pleno uso das suas vantagens comparativas e competitivas (configuração territorial, posição, liderança e estrutura produtiva diversificada), tornando-se ele próprio a grande força motriz desse processo de integração.

A reestruturação regional: política, economia e a nova escala de relações

Os processos recentes e determinantes que têm impulsionado esse movimento integrador na região são a seguir assim resumidos.

Um primeiro sinal positivo é a sua estabilidade geopolítica (na acepção ratseliana), observada hoje na redução, a níveis praticamente residuais, dos contenciosos fronteiriços ou de qualquer outra natureza, fato este que não é de pouco significado, quando sabe-se que se contam hoje 35 conflitos armados de escalas variadas em todo o mundo. Essa mudança de paradigma coincide com o avanço do processo de democratização dos seus países, o que tem relevado o papel da diplomacia "civil" *vis-a-vis* à velha geopolítica de inspiração militar. O fim das rivalidades e hostilidades, aliado à consolidação de regimes democráticos, numa região historicamente marcada pela instabilidade política, tem demonstrado o poder de desencadear e acelerar mudanças alvissareiras, pois que distendeu o ambiente das políticas internas e externas, extrovertem as fronteiras e as relações de vizinhança e, sobretudo neste final de década, têm liberado muito rapidamente os fluxos de capitais, informações, mercadorias e pessoas. Além disso, tem propiciado o dispêndio de energias na construção de

arranjos multilaterais de cooperação e, mais importante, oferecido condições efetivas para a construção do arcabouço institucional requerido pelos movimentos de integração, de que o bloco regional de comércio em funcionamento, e outros arranjos bilaterais e multilaterais em curso, são a sua mais acabada expressão.

Como ilustração maior desse novo quadro, destaque-se o fim da centenária rivalidade Brasil/Argentina, que tem sido substituída por um esforço contínuo na direção de uma parceria estratégica que aposta fortemente na construção da integração do subsistema do Cone Sul (concretizado no Mercosul) e no sistema Sul-Americano (em curso). Em outros termos, e guardadas as diferenças históricas, geográficas e políticas, ambos repetem, aqui, a experiência bem sucedida empreendida na Europa pela França e a Alemanha. Ressalte-se, a propósito, e como corolário dessa estratégia comum, a persistência das respectivas chancelarias desses países no exercício contínuo da bilateralidade combinada à multilateralidade, para dentro e para fora do seu contexto regional, o que têm-lhes assegurado a liderança na consolidação do Mercosul e um, até aqui, bem sucedido exercício das suas respectivas margens de autonomia nos seus enlances com o meio externo. A esse respeito, e no caso brasileiro em particular, é interessante observar que a sua decisiva integração ao bloco comercial do Cone Sul não tem-lhe criado embaraços em seus movimentos que visam a manutenção da sua histórica multilateralidade nas suas políticas externas e do seu consolidado perfil de *global trader* no comércio mundial.

Um outro aspecto a considerar é o das mudanças em curso no perfil dos investimentos externos e no comércio exterior e suas conseqüências para as economias nacionais e para a região em seu conjunto. Os sucessivos e extremamente complicados processos de reestruturação econômica por que têm passado países como o Chile, a Argentina, o México e o Brasil, por exemplo, e que consistem basicamente de planos de estabilização associados à abertura das economias, têm provocado repercussões profundas não apenas nas suas respectivas estruturas produtivas (privatização, crescimento do investimento estrangeiro em toda a estrutura industrial, modernização, desindustrialização em setores tradicionais e altos índices de desemprego) como também na natureza dos fluxos externos de capitais (financeiros e produtivos), tecnologias e bens em geral.

Outro aspecto essencial dessas mudanças, destacadas por analistas da nossa política externa como LAFER (1993) e RICÚPERO (1991,1995), tem sido a aceleração da abertura dessas economias para o comércio mundial (os crescentes déficits nas respectivas balanças comerciais são o mais claro indicador desse processo), propiciada sobretudo pela combinação de políticas internas e o processo de liberalização desencadeada pela Rodada Uruguay do

GATT com o seu desdobramento posterior no funcionamento da Organização Mundial do Comércio – OMC. Além do mais, não custa lembrar que essa extroversão planejada/induzida das economias da região, desenvolve-se em um ambiente tecnológico e econômico mundial caracterizado por um patamar superior de competição entre empresas e países jamais visto, o que tem forçado os governos, as empresas daqui e potenciais investidores a redefinirem as suas políticas de investimentos próprias e, ao mesmo tempo, as suas estratégias de enlaced preferenciais nas escalas regional e global.

No que toca aos governos, a consolidação do Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção em 1991 e integrado por Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, e as adesões posteriores de Peru, Bolívia e Chile, mais as negociações em curso com a Venezuela, o Equador e a Colômbia, constituem um esforço regional significativo na direção de um futuro mercado comum sul-americano, quando então o Mercosul significará "Mercado da América do Sul" e não do seu Cone Sul, como atualmente aparenta. Cabe frisar, a propósito, que este tem sido o núcleo da estratégia brasileira nesta década para a sua inserção regional e global. Do ponto de vista da nossa diplomacia, em particular, tem sido reiteradamente defendido que consolidar esse processo em marcha, isto é, fortalecer a presença do país na América do Sul como um todo e apostar na sua integração constitui, inclusive, condição *sine qua non* para quaisquer outras negociações do gênero em outra escala, a exemplo da Iniciativa para as Américas, lançada pelos Estados Unidos, com vistas à constituição no futuro da Alca – Associação para o Livre Comércio das Américas.

Quanto ao comportamento das empresas na região, especialmente as multinacionais (cada vez mais globais), a criação do Mercosul propiciou-lhes um mercado de grande potencial e razoavelmente protegido (pelo fim das barreiras internas e a vigência da Tarifa Externa Comum) para produção e trocas, envolvendo mais de 200 milhões de habitantes e aproximadamente US\$ 1,2 trilhão de PNBs. A agressividade demonstrada nas estratégias de negócios de muitas dessas empresas, especialmente as que já operavam no Brasil e na Argentina e situadas geralmente no topo dos seus respectivos setores, típicas dessa fase atual (PORTER, 1993) e em sua maioria indústrias de bens duráveis de consumo e bens de capitais, tem-se revelado sob vários movimentos. Ressalta, por exemplo, o número expressivo de parcerias empresariais, as chamadas *joint ventures*, observáveis especialmente entre empresas brasileiras e argentinas (e algumas chilenas). Além disso, está ocorrendo também um vigoroso processo de realocização industrial na região, já que o mercado comum propicia, na prática, para os investidores, a possibilidade de escolha das melhores vantagens comparativas (facilitada pela competição entre Estados e municípios de cada um dos países pela atração de investimentos), desta feita em âmbito regional.

Como conseqüência, fábricas têm sido fechadas num país enquanto outras são abertas no vizinho/parceiro/concorrente, especialmente porque sabe-se que as empresas desse porte tendem atualmente a projetar a sua capacidade produtiva tendo em vista muito mais a redução de custos, a grande escala e a competição em mercados para muito além dos nacionais. Outro movimento, ainda, envolve a localização simultânea de duas ou mais fábricas em um ou dois países, especializando-as na produção de componentes de um produto final (global) para vendas internas ou externas. Em um ou outro caso, portanto, é visível que se trata de decisão de localização que expressa uma estratégia comercial que procura perseguir metas que envolvem fortemente também a escala extra-regional, isto é, voltada para tirar o máximo proveito das vantagens locais, nacionais e regionais para alavancar objetivos de negócios explicitamente globais.

O rápido crescimento dos investimentos produtivos, liderados pelas empresas automobilísticas, de alimentos, químicas e de telecomunicações, principalmente, e das trocas comerciais no Mercosul (quase metade das vendas externas argentinas e um terço das brasileiras) nos anos recentes, repete aqui um fenômeno que tem ocorrido em outras regiões do mundo, qual seja, uma certa disjunção entre a velocidade dos ajustes institucionais promovidos pelos governos e aquela requerida pelas estratégias globais de negócios. Esse problema tem sido observável, por exemplo (para além da atual crise decorrente das recentes mudanças na política cambial brasileira), na questão das listas das excepcionalidades (produtos que se encontram temporariamente fora da isenção de tarifas alfandegárias), no tratamento comum das zonas de livre-comércio, nos difíceis ajustes no setor dos produtos agrícolas, cujos custos de produção são ainda muito diferenciados, nas respectivas estruturas fiscais internas e nas legislações trabalhistas, sanitárias, ambientais, etc. Finalmente, e isto é válido para toda a América do Sul, só agora os seus governos começam a enfrentar a questão da infra-estrutura deficiente de circulação continental, especialmente a terrestre e a fluvial, inegavelmente o maior de todos os seus desafios comuns.

A estrutura de circulação terrestre: novas redes e vetores

A geopolítica brasileira clássica, de inspiração basicamente militar e forjada num ambiente de rivalidades internacionais e especialmente regionais, desenvolveu-se fortemente calcada nas relações do país com o contexto sul-americano e americano, e teve nos Generais M. Travassos, na década de 1930, Golbery, na de 1950, e Meira Mattos, na de 1970, os seus mais conhecidos

formuladores. Analistas desse pensamento geopolítico nacional como BECKER (1988) e COSTA (1992) examinaram o modo pelo qual tais idéias sustentaram concepções de nação, Estado e território e o seu desdobramento prático mediante políticas territoriais (internas e externas) operadas no país desde, especialmente, a década de 1930.

Há quase um século, Camille Vallaux, o mais arguto dos comentaristas de Ratzel, já demonstrava que a estrutura geral de circulação de um país (interna) e o que ela projeta em termos de fluxos (externa) apresenta ao longo da história um triplo significado: primeiro, ela é reveladora de uma estratégia nacional de construção da coesão interna e de defesa da integridade territorial, isto é, de articulação e proteção dos seus elementos vitais, tais como fronteiras, sua capital, a infra-estrutura fundamental, etc. Segundo, ela revela também a natureza da projeção externa de um Estado, sempre carregada de significados diversos, ora sinalizando enlances voltados para a cooperação, ora envolvida com políticas de poder e de hegemonia em contextos de rivalidades regionais. Finalmente, em seu significado trivial, a circulação geral é realmente aquilo que mais aparenta, isto é, infra-estrutura econômica ou meios de transporte de bens, pessoas e informação.

De diferentes modos, essa geopolítica expressou o que se adotou, desde aquela época, como a estratégia principal para a região, principalmente nos casos de Brasil, Argentina e Chile, onde as suas respectivas políticas externas sempre incluíam um cálculo baseado na manutenção do *status quo* fronteiriço consolidado no início deste século e uma clara política de contenção de potenciais ou reais movimentos de expansão da influência dos rivais históricos. Travassos teorizou a respeito com a sua "projeção continental do Brasil", o que implicava estreitar relações terrestres com a Bolívia e o Peru (o nosso *hinterland*, numa aplicação local das idéias de Mackinder), alvos também da expansão da influência argentina. Golbery defendia o domínio do Centro-Oeste enquanto uma "plataforma" para a ocupação da Amazônia, a superação do "país-arquipélago" e o "tamponamento eficaz" das fronteiras setentrionais do Brasil. Finalmente, um dos teóricos do "Brasil Potência", M. Mattos apostava firmemente na construção e no fortalecimento de uma cooperação Pan-Amazônica como meio de assegurar para os sul-americanos o domínio daquele imenso ecossistema (COSTA, 1992).

O resultado material (concretamente geografizado) desse século de disputas e pouca disposição para a cooperação na estrutura de circulação sul-americana é hoje facilmente observável, para desespero dos que têm pressa no processo integrador e gáudio das empresas de construção civil e de potenciais controladores e participantes de consórcios internacionais que financiarão e explorarão as futuras rodovias, ferrovias, hidrovias, pontes, túneis, portos,

etc. O quadro geral, com poucas exceções, é o de uma virtual segregação das respectivas redes de circulação em cada país, fato este verificável até mesmo nos países da chamada Bacia do Prata, onde é maior o adensamento das relações desde o período colonial. Duas ilustrações a respeito da pouca importância dada no passado às conexões terrestres: recente pesquisa realizada por CAMARGO (1999), identificou quatro disjunções entre redes ferroviárias próximas a regiões fronteiriças, todas na porção meridional do subcontinente (duas entre Argentina e Chile, uma entre Bolívia e Peru e uma entre Paraguai e Brasil). Mais grave, ainda, o autor identificou o emprego de cinco diferentes tipos de bitolas (de 910 a 1.676 mm) nas ferrovias sul-americanas, resultando em sete diferentes situações de ruptura na circulação ferroviária.

Malgrado esse quadro desfavorável, acordos recentes entre países limítrofes e o acelerado processo de privatização dessas redes têm contribuído para a superação dessas disjunções. Antes mesmo de concluídas as adaptações que têm procurado homogeneizar tecnicamente as operações (bitolas, sistemas de controle, ramais, transbordos, etc.), já se encontram em funcionamento nove conexões ferroviárias internacionais na América do Sul: Argentina-Chile, Argentina-Bolívia, Argentina-Paraguai, Argentina-Brasil, Argentina-Uruguai, Uruguai-Brasil, Brasil-Bolívia, Bolívia-Chile, Bolívia-Peru.

É curioso notar que dentre os mais vistosos empreendimentos e, portanto, as mais atraentes oportunidades de investimentos para grandes capitais internacionais, gerados pelo processo de integração sul-americana em curso, encontra-se em destaque a sua própria integração física. Diagnósticos e propostas nessa área têm sido apresentados às dezenas pelos países da região, dentre eles os estudos técnicos realizados no Brasil pelo GEIPOT/MT e aqueles conduzidos pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Comissões binacionais constituídas como parte de acordos de cooperação técnica no setor (Brasil-Argentina, Brasil-Chile, Brasil-Paraguai, Brasil-Bolívia, Brasil-Peru, Brasil-Venezuela, dentre outros), também têm apresentado projetos variados, especialmente no que toca à concretização dos chamados Corredores Bioceânicos que deverão interligar o Atlântico ao Pacífico, envolvendo vários modais e alternativas de percurso.

Estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID –, em 1995, ofereceu, até aqui, o mais abrangente diagnóstico dos sistemas de circulação no subcontinente em todos os modais, e apresenta os possíveis projetos de construção, adaptação, reformas, etc., para hidrovias, ferrovias, rodovias e instalações portuárias e aeroviárias requeridas pela integração até a próxima década e estima os custos correspondentes. Nele, destacam-se, dentre os grandes empreendimentos, a rodovia do Mercosul, ligando São Paulo a Buenos Aires (em construção) e que implica na construção de uma ponte de

40 quilômetros entre Colônia (Uruguai) e Buenos Aires; o túnel ferroviário de média altitude entre Mendoza e Santiago, a ligação rodo-ferroviária entre Santos (ou Paranaguá, ou Rio Grande) e Antofagasta (ou Arica), no Chile; a hidrovía Paraguai-Paraná; a ligação rodoviária entre Rio Branco (Acre) e o porto de Ilo (Peru); o eixo fluvio-ferroviário entre Manaus e Quito (Equador), envolvendo os rios Solimões e Putumayo; e a ligação rodoviária (já concluída) entre Manaus e Caracas (Venezuela). Somando-se estes às dezenas de outros empreendimentos projetados para a região nos próximos anos, chega-se a um valor estimado total de US\$ 12,5 bilhões, previstos quase que na sua totalidade para a construção e a operação através de consórcios privados.

À medida que esses projetos vão sendo elaborados ou efetivamente implementados, observa-se uma intensa mobilização dos diferentes atores envolvidos direta ou indiretamente nesse processo. Além das agências de governo e investidores potenciais e reais, as empresas que já operam na região têm pressionado fortemente para a superação dos obstáculos à livre circulação dos produtos, especialmente nas suas áreas mais adensadas. Por outro lado, seminários de âmbito regional e estudos realizados especialmente sobre o processo de integração no Cone Sul, como os organizados e publicados por LEHNEN, CASTELO, SCHAFFER (1994), e CASTELO, KOCH, OLIVEIRA, SCHAFFER e STROHAECKER (1997), têm identificado um outro tipo de mobilização, representado principalmente pelas comunidades locais fronteiriças que estão se antecipando, na prática, aos arranjos institucionais mais gerais, através de processos variados de articulação, tais como a constituição de consórcios municipais, a elaboração de planos diretores comuns para cidades de fronteira, a organização de movimentos de pressão que procuram atrair para os seus limites os traçados de rodovias e ferrovias em fase de projeto ou para a construção/modernização de pontes, portos, etc.

Nas porções ocidental e setentrional do subcontinente onde, além do obstáculo representado pela Cordilheira dos Andes (com alguns poucos *pasos* e *nudos* que permitem a sua transposição), a floresta amazônica praticamente contínua (perto de cinco milhões de km² e parte da Bacia Amazônica que possui 7,5 milhões de km²) tem-se demonstrado um ecossistema extremamente avesso a tecnologias convencionais de transporte como rodovias, por exemplo. Mesmo ali, as iniciativas bilaterais de integração têm apresentado alguns resultados concretos, como a peruana, voltada para a construção da rodovia que destina-se a interligar o Porto de Ilo ao Acre e à BR-364. Também é o caso da conclusão da pavimentação da rodovia BR-174, de Manaus a Boa Vista (Roraima), e daí para a fronteira com a Venezuela, onde se conecta com Caracas, também por rodovia asfaltada. Com esses dois últimos projetos, o Brasil finalmente concretiza a sua antiga aspiração de alcançar o Pacífico e o

Caribe, o Peru alcança o Atlântico e a Venezuela redireciona parte dos seus fluxos para o sul do continente. Também nessa região, um acordo de cooperação Brasil-França (Guiana Francesa–Amapá) assegurou o início da construção de uma ligação rodoviária entre Macapá e Caiena. Sobre este projeto, não deixa de ser curioso notar que Macapá, ainda isolada por vias terrestres do restante do país, viabiliza a ruptura do seu isolamento através de um enlace internacional. Além disso, encontra-se em fase de projeto uma rodovia que interligará Macapá a Boa Vista, passando pela Guiana Francesa, o Suriname e a República da Guiana (esta já interligada a Boa Vista via Georgetown e a BR-174). Em todos esses casos, trata-se de articular o mais possível sistema rodoviário com a rede hidroviária natural da região. A esse respeito, investimentos (alguns privados ou em parceria) têm sido feitos na modernização de hidrovias tradicionais como a do Madeira (Porto Velho–Itacoatiara–Manaus) e na viabilização de outras, como a do sistema Araguaia-Tocantins. Projetos como o da ligação Manaus–Tabatinga–Letícia–Iquitos–Bogotá–Quito via rios Solimões e Putumayo e conexão ferroviária, poderão atrair, num futuro próximo, os fluxos interessando à Colômbia e ao Equador para essa rede de relações intracontinentais que se estrutura a partir dos grandes rios da Amazônia que passaria, assim, de região-obstáculo para o papel de "mesa de bilhar", um espaço estruturador de fluxos da América do Sul Setentrional (COSTA, 1996).

Políticas brasileiras recentes: um impulso às novas articulações

As políticas territoriais do Estado brasileiro têm passado por alguns ajustes conceituais e técnicos nos últimos anos, em parte pelo esforço de retomada das atividades de planejamento no país após a década de 1980 – a chamada "década perdida" – e em parte pelas novas exigências postas pela sociedade civil que requerem uma nova postura de governo nas suas ações em geral: descentralizada, flexível, aberta às parcerias e tecnicamente avançada. A retomada do planejamento integrado – na órbita federal – deu-se basicamente pela elaboração do primeiro Plano Plurianual (1996-1999). Dentre outras mudanças de enfoque teórico, abandonou-se o antigo conceito de pólo de desenvolvimento que passou a ser substituído principalmente pelo de Eixo de Desenvolvimento Integrado e as suas respectivas zonas de influência. A rigor, os seus formuladores incorporaram, sob outra denominação, o conceito de macrovetor, utilizado por alguns geógrafos do país e difundido amplamente pela publicação, em 1995, do atlas geográfico-ambiental "Os Ecossistemas Brasileiros e os Principais Macrovetores de Desenvolvimento" (COSTA, BECKER, MORAES, EGLER, DAVIDOVICH e outros, 1995). A partir desse momento,

o conjunto de programas e projetos prioritários do governo, conhecido como Brasil em Ação, passou a expressar claramente essa nova abordagem, isto é, eles em geral almejam projetar os seus efeitos enquanto vetores capazes de deflagrar mudanças que impactarão a logística territorial como um todo. Como veremos, parte significativa desses movimentos tem também impulsionado as novas articulações na escala sul-americana.

Nesta última década, um conjunto expressivo de políticas públicas brasileiras, agora não mais exclusivamente estatais e crescentemente descentralizadas, tem contribuído para o atual processo de rearticulação na escala do subcontinente, expresso sobretudo pela diversificação e a intensificação dos fluxos, pelo novo significado das relações de vizinhança e os enlaces especificamente fronteiriços, e pela entrada em operação e funcionamento dos diversos tipos e níveis de redes que têm aproximado lugares e alterado a sua posição relativa. O poder de mobilização de algumas dessas políticas, especialmente pelas suas magnitude e capacidade de deflagrar movimentos de longo alcance, qualifica-as como os novos vetores das mudanças em curso (BECKER, 1994,1997), numa escala que é, provavelmente pela primeira vez na história, subcontinental de fato.

Esse quadro de mudanças aceleradas certamente provocará, também, uma imprescindível atualização na perspectiva e no *approach* do analista sul-americano e particularmente brasileiro sobre esse novo cenário regional. À exceção dos intelectuais-diplomatas que têm estudado o tema, e cuja análise decorre em grande parte da natureza própria da sua inserção nesse debate, predomina ainda a clássica "regionalização" herdada do período colonial e atualizada nas últimas décadas. É fácil observar que trata-se de transpor para a análise a antiga macrocompartimentação de base geomorfológica aplicada à análise regional: Bacias Platina e Amazônica, Região Andina, etc. Basta observar os efeitos atuais da nova geometria de relações desencadeadas pelo Mercosul para além do Cone Sul, a multilateralidade radical da política externa e das relações comerciais chilenas e brasileiras, por exemplo, e a superposição/competição (reais e potenciais) envolvendo países, blocos e acordos regionais e sub-regionais (Mercosul, Pacto Andino, Pacto Amazônico, Grupo dos Três, Caricom, Nafta, Alca, etc.) É preciso considerar, ademais, que os projetos em curso de ligações bioceânicas entre portos brasileiros do Atlântico, e chilenos e peruanos do Pacífico, além da perspectiva concreta de conexão terrestre entre Caracas e Buenos Aires (todas ligações multimodais), por si só, ampliam e redefinem o espaço de relações como um todo.

Pelo menos no nosso caso, em particular, e como uma primeira aproximação, poder-se-ia examinar a especificidade da posição brasileira nesse novo cenário de relações como sendo decorrente basicamente da dupla natureza da

sua inserção: a primeira é derivada do capital fixo representado pela sua configuração territorial na região, onde possui aproximadamente 23 mil quilômetros de fronteiras, sendo 15,5 mil terrestres e 7,5 mil em sua seção marítima (de todos os países sul-americanos, só não possui fronteiras comuns com o Chile e o Equador), uma inegável vantagem comparativa que só agora começa a ser plenamente utilizada mediante diversos projetos de enlace multi e bilaterais. A segunda decorre, conforme já visto, da sua explícita opção estratégica pela parceria com os vizinhos do Cone Sul e especialmente a Argentina, estratégia que visa, sobretudo, o fortalecimento da região para relações de maior envergadura no futuro, desta feita envolvendo o continente americano como um todo, a Comunidade Européia, etc. Esta é, ao que tudo indica, a principal diferença desta fase atual em relação ao passado, quando o famoso sonho bolivariano de uma América unificada ou o aberto pan-americanismo da diplomacia brasileira desde o início deste século, não surtiram, de fato, efeitos práticos em termos de alteração do velho padrão de relações de base colonial.

Diante desse novo quadro, caracterizado pela rearticulação territorial, poder-se-ia adotar uma perspectiva provisória de regionalização que refletisse melhor essa complexidade. Do ponto de vista da ação desses vetores na escala subcontinental, alguns padrões gerais começam a ser esboçados e apontam para a emergência de pelo menos quatro novos arranjos territoriais principais:

1. Articulações meridionais, cujo centro de gravidade é representado pelos quatro países do Mercosul (no caso do Brasil, especialmente o seu Centro-Sul) e onde a dinâmica atual redefine e adensa as relações naquela que é a porção caracterizada pelas mais importantes interações/rivalidades da região e que hoje estende a sua influência para o Chile e partes da Bolívia e do Peru.
2. Articulações orientais, que são de certo modo, ainda, um subsistema das meridionais e cujo centro de gravidade, pela sua crescente influência na escala continental, está localizado principalmente na Região Metropolitana de São Paulo, no anel industrializado do interior desse Estado e nos portos de Santos e Paranaguá do Atlântico.
3. Articulações ocidentais, nas quais a intensificação dos enlaces do Brasil, e especialmente dos seus Estados do Centro-Oeste e amazônico-ocidentais, com a Bolívia e o Peru está rompendo com a velha disjunção dos fluxos exercida pelo interflúvio ali localizado (sempre valorizado pela Geografia e a Historiografia tradicionais).
4. Articulações setentrionais, nas quais as relações tradicionais da Colômbia e do Equador com os Estados Unidos, em primeiro lugar, e cada vez mais com a Venezuela e o México, em segundo, vêm sendo gradualmen-

te atraídas pelos impulsos oriundos do Mercosul e pela intensificação de programas e projetos multi e bilaterais brasileiros envolvendo políticas comuns para a Amazônia no âmbito do TCA, áreas fronteiriças, transportes, energia, etc., mais claramente observáveis nas relações com a Venezuela, as porções Norte da Bolívia e do Peru, a República da Guiana e a Guiana Francesa.

Essa macrorregionalização da América do Sul, certamente provisória e centrada sobretudo nas articulações do Brasil na região, serve aos propósitos de uma análise que pretende, além de escapar da armadilha da velha compartimentação, identificar arranjos específicos e de importância regional variável. Os seus traços mais gerais são a seguir apresentados.

No caso das articulações meridionais, a concentração de investimentos (diretos ou através de concessões) na construção/recuperação da infra-estrutura de transportes, exploração conjunta de petróleo, energia hidrelétrica, cooperação no campo tecnológico-militar, constituição de empreendimentos binacionais (caso da Hidrelétrica Brasil-Paraguai) etc., ao lado da definição e implementação de programas de cooperação técnica na gestão de áreas fronteiriças comuns, adaptação de legislação, dentre outras iniciativas, refletem, como visto, o esforço brasileiro na manutenção e no aprofundamento de uma estratégia de integração que inegavelmente privilegia a porção Sul do subcontinente. Além das políticas do governo federal na sub-região, multiplicam-se ali as iniciativas dos governos estaduais e locais, que têm constituído um novo ator político nesse processo e que revelam, além das mudanças em curso no pacto federativo brasileiro, um vetor de diferenciação nessas articulações. A chamada "guerra fiscal" entre eles, no esforço de atração de investimentos industriais interessados no novo mercado comum, políticas agressivas de marketing turístico, os consórcios de fronteira, a associação que congrega as capitais "provinciais" do Mercosul e as relações "bilaterais" cada vez mais frequentes envolvendo Paraná-Paraguai-Argentina, ou Rio Grande do Sul-Uruguai-Argentina ou São Paulo-Buenos Aires, constituem as novíssimas redes de relações que, antes de substituir as de maior âmbito e já consolidadas, introduzem elementos novos extremamente importantes nesse quadro.

Complementarmente, a faixa oriental do subcontinente, que coincide em sua maior extensão com o litoral brasileiro, comanda as articulações orientais e compreende um conjunto que reúne as suas mais importantes metrópoles (Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Montevideu e Buenos Aires) e centros portuários (Rio de Janeiro, Santos, Paranaguá e Buenos Aires). Constituem os nódulos mais estratégicos da conexão externa do subcontinente com os países do Atlântico e, desde o período colonial, valem-se dessa posição

para direcionar a internalização desses fluxos. Buenos Aires comanda as redes que envolvem o Rio da Prata e as históricas ligações terrestres com o Chile, a Bolívia e o Peru. O porto de Paranaguá é o grande escoadouro de grãos do Paraná e, ao mesmo tempo, funciona como o "porto marítimo" do Paraguai. O Rio de Janeiro, no que toca a esse contexto, além da sua importância nas atividades portuárias e nas redes de tráfego aéreo internacional, tem-se destacado como um importante centro de telecomunicações no subcontinente. Finalmente, o mais importante dos centros de atração de fluxos é São Paulo, que atualmente comanda uma extensa e densa rede de relações que o conecta aos demais vetores de articulação: meridionais, através da circulação terrestre multimodal (ferrovias, rodovias e a hidrovia Paraná-Tietê), marítima (via o porto de Santos) e sobretudo, nos últimos anos, por via aérea (mais de duas dezenas de vôos diários para Buenos Aires, por exemplo). Com as ocidentais, especialmente pelas suas fortes ligações com o Centro-Oeste agrícola e pela já histórica ferrovia Noroeste do Brasil que o conecta com a Bolívia. Com as setentrionais, pelo enorme fluxo que mantém sobretudo com Manaus (este é o terceiro aeroporto do país em movimento de carga) e secundariamente com Belém, Lima e Caracas.

As articulações ocidentais, mais recentes e envolvendo sub-região com fraca tradição de fluxos (salvo a antiga ligação ferroviária entre o Brasil e a Bolívia e desta com o Peru), têm o seu centro de gravidade nos Estados brasileiros de Mato Grosso do Sul e no Leste da Bolívia, o que coincide com a área de influência imediata da ferrovia. O adensamento da ocupação do Centro-Oeste brasileiro pela pecuária há algumas décadas, e sobretudo pelos complexos agroindustriais capitaneados pela cultura da soja, em anos recentes (Mato Grosso já é o segundo maior produtor do país), a rápida ocupação do Leste boliviano pela agricultura de exportação (em parte pelo extravasamento da sojicultura brasileira) e a crescente valorização do Pantanal pelo turismo internacional, constituem processos que têm adensado os fluxos nessa sub-região. Além disso, a conclusão do gasoduto Brasil-Bolívia, com mais de 3 mil quilômetros de extensão (do interior da Bolívia, passando por Mato Grosso do Sul e chegando a Porto Alegre) representa uma iniciativa concreta para a estabilização dos laços de cooperação (papel desempenhado pela Hidrelétrica de Itaipú para a perenização das relações com o Paraguai).

Um elemento novo nesse quadro de relações, ainda, é a iniciativa visando a realização de um programa conjunto de Zoneamento Ecológico-Econômico em áreas de fronteira e o aproveitamento turístico compartilhado dos rios Guaporé-Mamoré. Em relação às ligações pan-amazônicas, destacam-se a importância atribuída pelos três países às iniciativas lideradas pelo Pacto Amazônico (o Peru sediou a Secretaria Pró-Tempore até quatro anos atrás) e

a ativa participação boliviana na discussão de uma Agenda 21 comum amazônica (o primeiro país que já elaborou a sua própria), sob os auspícios do TCA, além da parceria com o Brasil para iniciar a primeira experiência bilateral desse tipo. Finalmente, freqüentes encontros entre os governos provinciais de fronteira (no caso brasileiro envolvendo principalmente os de Mato Grosso e Rondônia) têm intensificado as mobilizações junto aos seus respectivos governos centrais para a construção/conclusão de ligações rodoviárias entre Brasil–Bolívia–Peru eixos que envolveriam Cuiabá–Cochabamba–Ilo e Porto Velho–Puno–Mataran.

Finalmente, as articulações setentrionais que representam, provavelmente, o menos conhecido e o mais complexo desses novos processos em curso no subcontinente. Primeiro, pelas dimensões envolvidas. A Amazônia sul-americana compreende um espaço de aproximadamente 7,5 milhões de km² e no qual o Brasil possui perto de 11 mil quilômetros de fronteiras terrestres (aproximadamente 70% do total). Envolve oito países, reunidos no Tratado de Cooperação Amazônica (Pacto Amazônico) criado em 1978 (alguns deles também no Pacto Andino e no Grupo dos Três). A Amazônia brasileira (Amazônia Legal), com cinco milhões de quilômetros, compreende nove Estados e uma população de vinte milhões de habitantes.

Por se tratar de sub-região com tais dimensões e cujo dinamismo de ocupação é muito recente, não se poderia falar, ainda, de um centro de gravidade propriamente dito que de fato catalisasse os vários vetores que atuam no seu processo de rearticulação. Além das capitais dos países andinos e de Caracas, que historicamente têm desempenhado este papel em espaços mais limitados, três cidades amazônicas – Iquitos (Peru) e Manaus e Belém no Brasil (a primeira localizada no Alto Solimões, a segunda na confluência deste com o rio Negro e a terceira na entrada do Amazonas) – têm-se revelado nos últimos anos importantes nós de comunicação e centros irradiadores de fluxos em amplos espaços dessa sub-região. Destas, Manaus (1,3 milhão de habitantes) é a que tem aumentado mais rapidamente a sua posição de centro articulador, especialmente na chamada Amazônia Ocidental, graças sobretudo ao seu regime de Zona Franca, cujo distrito industrial baseado em produtos eletro-eletrônicos e veículos de duas rodas, principalmente, é responsável por um faturamento bruto anual da ordem de U\$\$ 13 bilhões. Além disso, algumas grandes obras de infra-estrutura têm mobilizado investimentos e intensificado as migrações para a região: a ligação rodoviária (cujo asfaltamento acaba de ser concluído) entre Manaus e Caracas, a conclusão da hidrovia do rio Madeira entre Manaus e Porto Velho combinada com a construção do terminal graneleiro em Itacoatiara (por onde já é escoada parte da safra de grãos de Mato Grosso e Rondônia), a produção de petróleo e gás natural no campo petrolífero de

Urucú (próximo a Tefé) com gasodutos em construção para Manaus e Porto Velho. Tratam-se de empreendimentos que têm fortalecido a posição de Manaus nessa sub-região.

Por outro lado, a ligação Manaus–Boa Vista–Caracas e a Cuiabá–Porto Velho–Rio Branco–Assis Brasil e daí a sua conexão com a rodovia peruana até o porto de Ilo; a rodovia entre Macapá–Caiena–Georgetown–Boa Vista (e daí para Caracas e Manaus), o empreendimento binacional Brasil–Venezuela que estenderá até Boa Vista a energia da hidrelétrica venezuelana de Gury, bem como os acordos para exploração conjunta de gás e petróleo entre Brasil–Bolívia–Peru–Colômbia–Equador, apontam igualmente para um processo de adensamento de relações fronteiriças e de cooperação.

As iniciativas brasileiras nessa porção setentrional do subcontinente incluem, também, algumas experiências diretamente voltadas para o controle e o ordenamento territoriais, *pari passu* às políticas que têm sinalizado para o estreitamento das interações fronteiriças. Iniciou-se há dois anos a implantação do chamado Projeto SIVAM (Sistema de Vigilância da Amazônia), um projeto orçado em US\$ 1,5 bilhão, com prazo de execução de dez anos, e que prevê a instalação de um avançado aparato constituído por radares fixos e móveis, emprego de satélites, etc., voltado para a detecção do tráfego aéreo e terrestre e com capacidade de alcance para além das nossas fronteiras. Além disso, com a distensão nas suas fronteiras meridionais, a estratégia atual das Forças Armadas brasileiras tem sido a de redirecionar parte dos efetivos e da infraestrutura para a proteção das fronteiras setentrionais, especialmente na sua seção norte-ocidental, marcada pelo crescimento do tráfico internacional de drogas e por episódios fronteiriços freqüentes envolvendo grupos guerrilheiros (especialmente colombianos e peruanos). Ao mesmo tempo, avança o programa de zoneamento ecológico-econômico em três frentes: praticamente concluído nos Estados de Mato Grosso e Rondônia, com financiamento do Banco Mundial; em curso em áreas prioritárias, sob inspiração de abordagem ambiental e financiado com recursos do G-7 e da União Européia; e também através de iniciativas bilaterais, como são os casos dos programas binacionais envolvendo as zonas fronteiriças de Brasil–Venezuela e Brasil–Bolívia.

Alguns dos novos programas que têm sido ali implementados sinalizam, também, que as respostas brasileiras à crescente importância estratégica da Amazônia na escala planetária, malgrado a persistência de práticas do antigo modo de exploração baseado na chamada "economia de fronteira" (indústria madeireira e pecuária, principalmente), têm mudado de qualidade (BECKER, 1997). A "Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal", que incorpora novos valores e conceitos, como justiça social, democracia, cooperação, desenvolvimento científico e tecnológico e a sustentabilidade ambiental, aprovada

em 1995, procura expressar e induzir uma racionalidade para as várias iniciativas que se desenvolvem nessa região brasileira, muitas delas com desdobramento no conjunto setentrional do subcontinente, como se viu. Os investimentos atuais em proteção, monitoramento e controle, associados a projetos inovadores como aqueles voltados para o apoio às populações tradicionais, a introdução de métodos e tecnologias específicas para o uso sustentável dos recursos naturais e o desenvolvimento de instrumentos técnico-científicos de grande envergadura na área da biotecnologia para o aproveitamento racional da biodiversidade amazônica, são alguns exemplos dessas mudanças.

Conclusão: a América do Sul e os cenários de integração

Tudo indica que a essência da estratégia comum Brasil-Argentina e de seus parceiros do Mercosul segue inalterada, isto é, procurar fortalecer esse enlace regional e construir a sua plataforma própria como condição para futuras articulações em outra escala. Enquanto bloco comercial, têm enfrentado a competição nos mercados mundiais em posição mais vantajosa que se isolados, como no passado. Isso inclui uma certa agressividade seletiva (questões de tarifas externas e demandas junto à OMC) face a determinados concorrentes, combinada a políticas (também seletivas) de parcerias estratégicas, caso de alguns acordos multilaterais de comércio, como o firmado recentemente com a União Européia.

Além disso, as adesões de Chile, Bolívia e Peru ao Mercosul, praticamente inviabilizam a consolidação do Pacto Andino como um verdadeiro bloco comercial. Este também é o caso do G-3, articulação que envolve o México, a Colômbia e a Venezuela, já que este último manifestou o seu interesse de também integrar-se ao sistema sul-americano.

Quanto à posição brasileira nesse quadro, e para além da sua região imediata, o país continua apostando na sua estratégia de multilateralidade para a condução da sua política externa, o que tem-lhe propiciado obter algumas vantagens nesse cenário global em acelerado processo de mudanças. A rejeição a alinhamentos automáticos, um certo culto ao exercício da sua margem de autonomia, a consolidação das suas relações com os países de língua portuguesa e os latino-americanos em geral, e a celebração de acordos preferenciais com determinados parceiros europeus (especialmente com Portugal, uma nação-irmã), são exemplos dessa postura.

Finalmente, segue firme a pressão norte-americana sobre os atuais e potenciais integrantes do Mercosul com vistas à aceleração do processo de constituição da Alca (o Chile, por exemplo, por pouco não integrou-se ao

Nafta). Quanto ao Brasil, a posição da sua diplomacia sobre essa questão foi explicitada pela última vez neste ano, quando defendeu um "período de estudos" como condição prévia para as futuras negociações sobre o tema. A esse respeito, cabe aqui o registro de que os analistas desses movimentos recentes no continente têm sido unânimes em reconhecer que é praticamente impossível aos países latino-americanos (e não apenas sul-americanos) evitar a discussão, num futuro próximo, sobre a proposta norte-americana de um enlace na escala continental. Talvez por isso, essa posição seja acertada apenas enquanto uma estratégia para a "acumulação de forças" visando as negociações de fato que certamente ocorrerão nos próximos anos.

Bibliografia

- BECKER, Bertha K. (1988): A geografia e o resgate da Geopolítica. In: *Revista Brasileira de Geografia*. Ano 50, número especial, tomo 2, FIBGE.
- _____. (1997): Geopolítica da Amazônia. In: *Macrozoneamento ecológico-econômico da Amazônia Legal*. Brasília : SAE-FBDS-FIBGE.
- COSTA, Wanderley Messias da. (1988): *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo : Contexto.
- _____. (1992): *Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder*. São Paulo : Hucitec-Edusp.
- _____. (1996): América do Sul setentrional: um novo espaço de interações. In : *Energia na Amazônia*. Belém : Vol. 2. Museu Paraense Emílio Goeldi, UNAMAZ.
- CASTELLO, Iára Regina et al. (orgs.). (1997): *Fronteiras na América Latina. Espaços em transformação*. Porto Alegre : Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- CAMARGO, Pedro de. (1999): *Integração econômica e territorial da América do Sul*. São Paulo, (mimeo).
- LAFER, Celso. (1993): Reflexão e ação. In: *Cooperação internacional. Estratégia e gestão*. São Paulo : Edusp.
- PORTER, Michael. (1993): *A vantagem competitiva das nações*. São Paulo : Campus.
- LEHNEN, Arno Carlos et al. (orgs.). (1994): *Fronteiras no Mercosul*. Porto Alegre : Editora da Universidade do Rio Grande do Sul.
- RICÚPERO, Rubens. (1991): *A América Latina em perspectiva. A integração regional, da retórica à realidade*. São Paulo : Aduaneiras.
- _____. (1995): *Visões do Brasil*. Rio de Janeiro : Record.