

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Centro de Estudos Internacionais sobre Governo

Especialização em Relações Internacionais:
Geopolítica e Defesa

América Latina na Periferia Mundial

Notas de Aula

Professor
Leonardo Granato

Estudante
Lui Laskowski

2022

1 América Latina

Entendemos a América Latina como não apenas um recorte geográfico, mas como uma categoria que precisa ser problematizada. Nessa categoria e nas regularidades de uma inserção externa subordinada, há questões que perpassam nossa diversidade de experiências - não uma diversidade apagada, mas aqui buscamos abranger a AL como um todo para trazer elementos comuns para analisar certas tendências.

2 América Latina e a potência hemisférica

2.1 O legado colonial e a hegemonia inglesa

A primeira grande questão é o que Florestan Fernandes chamou de a *primeira fase da dependência* latino-americana, a ver com o período colonial - que teve início com a conquista e colonização espanhola e portuguesa, a partir da qual as relações externas se desenvolveram pelos requisitos do antigo sistema colonial. A exploração agrária e mineradora é uma sujeição importante, inclusive porque, a partir dessas práticas, a região desenvolveu um modelo especializado agroexportador, ao redor de um aparelho administrativo centralizado importado da Europa. As repercussões foram amplas e longevas.

Como diz Marcos Kaplan, a AL entra no sistema internacional numa situação dependente, respondendo a grupos dominantes da metrópole colonial mercantilista, com adição gradual de outras forças capitalistas. Todo esse sistema respondia às necessidades de um sistema capitalista em expansão. No século XIX, de capitalismo industrial já mais avançado, a hegemonia inglesa em plena expansão reconfigurou os aspectos centrais da inserção externa das colônias para responder às próprias necessidades - de transformar estas colônias em fontes de recursos para alavancar sua indústria em concorrência cada vez mais acirrada.

Houve uma mudança em termos de hegemonia e relações com as colônias, que gerou conflitos com as elites espanholas e portuguesas em decadência. Esta dinâmica causou processos de ruptura de pactos coloniais e novas independências - a *segunda fase da dependência*. Os novos Estados nacionais independentes repetiram a marca da inserção externa dependente, agora no plano econômico-financeiro, após a desagregação da fase do antigo sistema colonial.

Nesta época houveram as primeiras tentativas de integração da região, sob Bolívar e outros revolucionários. Nota-se que o nascimento dos países independentes acompanhou não apenas subordinação, mas também uma impossibilidade de integração, diante da oposição inglesa à integração regional latino-americana. As independências foram não apenas dependentes, mas *divergentes* - alimentadas por conflitos fronteiriços e outras divergências, trazendo dependência como traço marcante da inserção latino-americana.

2.2 A hegemonia norte-americana nos séculos XX e XXI

A hegemonia norte-americana suplantou a inglesa na região - o movimento da hegemonia inglesa repercutiu na etapa anterior, mas não de forma tão significativa quanto os Estados Unidos, especialmente no que tange modelos de relações. Pelo perfil americano, de potência industrial e de forte concorrência em matéria de produção primária, as relações não se deram de forma tão claras quanto aquelas com a Inglaterra, grande consumidora de matéria prima.

É importante ressaltar que, desde meados do século XIX, os EUA já assumiam uma postura de potência regional, especialmente em suas relações com a Europa. Desde essa época já havia influência política, econômica e comercial americana sobre a América Latina - pela doutrina Monroe, importação de recursos e mão de obra, e assim por diante - preservando um espaço estratégico e buscando obter riquezas da região.

O tradicional modo de produção voltado para fora foi fortemente afetado. Oscilações no mercado de matérias primas durante as guerras mundiais e a grande depressão afetaram nosso modelo agroexportador, que precisou se adaptar à inviabilidade causada por soluções novas opostas pelas grandes potências ao desafio da guerra.

2.2.1 Industrialização

Um certo aparelhamento industrial foi surgindo, especialmente no Brasil, Chile, Argentina e México. Até a década de 1950 este novo setor funcionou como substituto às importações do exterior - se a agroexportação não era capaz de funcionar diante dos países europeus, por exemplo, o setor industrial surgiu como forma de rearranjo em alguns países. Em alguns países, como na América Central, a impossibilidade de desenvolver bases industriais sólidas levou à manutenção de estruturas produtivas primárias, o que aumentou sua vulnerabilidade frente aos capitais internacionais - que desde 1930 já operavam em seus interiores extraindo recursos naturais.

Tivemos nesta época o surgimento de uma *ideologia do desenvolvimento*, com a criação da CEPAL - unindo o nacionalismo e o desenvolvimentismo na região, ainda que pautada pela utopia do desenvolvimento capitalista.

2.2.2 Guerra Fria

Nesse momento o mundo socialista também se consolidava, desde a Revolução de Outubro, com o surgimento de uma URSS que era potência industrial. O aumento da concorrência entre sistemas políticos e produtivos levou ao período, conflito e sistema que chamamos de Guerra Fria.

A GF impactou na nova etapa de desenvolvimento latino-americana e em seu movimento ideológico após a Revolução Cubana de 1959. O quadro gerado foi marcado, até 1980, pela necessidade americana de conter um ímpeto revolucionário, constatado em vários países da região. A utopia capitalista

levou a todo um ciclo de repressões externas e de governos militares favorecidos para fins de contenção e contorno das promessas não cumpridas do desenvolvimento capitalista.

A partir da década de 1970 a liderança americana buscou alternativas de investimento exigidas por sua industrialização, assim como a Europa reconstruída. O reforço do investimento americano fortaleceu sua área de influência por exportação de capital direcionada a segmentos estratégicos, mas também pela terceirização de etapas de seu processo produtivo.

Encontramos, pois, uma potência terceirizando etapas produtivas e direcionando exportações de capital. FHC falava, nesse contexto, de desenvolvimento associado às grandes potências - o direcionamento americano, porém, impediu que a região consolidasse independência econômica, reforçando seus laços históricos de dependência.

2.2.3 Giro neoliberal

A partir da década de 80, conhecida como década perdida, houve crescimento exponencial da dívida externa da região diante da nova ideologia organizacional do sistema internacional, o neoliberalismo. A estratégia do capital estadunidense não gerou possibilidades para uma política de desenvolvimento da região.

A impossibilidade de gerar esses desenvolvimentos foi pautada também pelos recursos naturais da AL. Estes recursos nos prenderam ao subdesenvolvimento neste período.

Já na década de 1990, com a crise do socialismo e num contexto de expansão do capitalismo neoliberal, a busca do Norte pelo controle do território latino-americano ganhou ainda mais expressão, pelas reformas estruturais neoliberais, que legitimaram uma narrativa centrada num suposto esgotamento do ciclo desenvolvimentista, diante de suposta incapacidade estatal e ausência de capital - que necessitariam de uma reforma estrutural.

A narrativa criada se legitimava por crises inter-

nas “de um modelo esgotado”, ou de “capitais mal geridos”, de Estados que “gastavam demais”, e assim por diante. Nada era dito sobre a crise capitalista representada pelos Choques do Petróleo, pela Grande Depressão e sobre as crises da década de 1990 (como a Crise Asiática de 1997). A narrativa apoiava a desregulamentação financeira que permitia ao Norte se beneficiar através de exportações de manufaturas.

Os EUA tentaram atingir suas metas de relacionamento a partir de acordos bilaterais e de livre comércio, que dariam forma a um grande projeto de área de livre comércio em todas as Américas - uma grande meta de integração comercial sob liderança norte americana.

No plano militar, a posição hegemônica depende de uma relação segura. Assim, a busca americana pelo controle do continente se respaldou pela instalação de bases militares e forças de inteligência.

2.2.4 Os anos 2000 e a nova crise

A partir dos anos 2000, com os ataques de 2001, crise de 2008 e a ascensão da China e Rússia, o contexto de unipolaridade começou a ser descaracterizado. Com o surgimento do caráter multipolar, passou a surgir a concepção do mundo como disputa de interesses de grandes potências regionais e extra-regionais - perpassando a América Latina em sua busca por inserção e influência.

A presença da China abre um novo desafio à presença estadunidense, que se mantém. O avanço da nova Rota da Seda e da nova estratégia chinesa tem sido uma preocupação americana. Ressaltam-se também os potenciais industriais locais, devido ao estímulo do padrão histórico de exportação primária; no contexto da forte presença chinesa, a indústria local tem sido estimulada. Os fluxos chineses revelam como os intercâmbios comerciais e investimentos em setores extrativistas representam estratégias chinesas para o uso da América Latina, mais uma vez, como fornecedor primário para a gigante indústria chinesa.

Enquanto a Ásia se desenvolvia a convite americano, a AL era colocada em posição de subordinação e dependência. A nova presença mostra, ainda que trazendo benefícios, uma estratégia que não necessariamente convida ao desenvolvimento industrial. A natureza do convite chinês ainda precisa ser estudada.

3 Formas do Estado na América Latina

Buscaremos trazer as formas do poder político e do Estado nos territórios da região. Estas formas são analíticas, nos permitindo caracterizar a inserção da região na geopolítica global. Foquemos, pois, no plano interno. Trabalharemos três formas de Estado - o *Estado oligárquico*, o *Estado desenvolvimentista* e o *Estado neo-oligárquico*.

3.1 Estado oligárquico

O que Marcos Kaplan chama de *infância do leviatã crioulo* remete aos processos independentistas latino-americanos, constituídos com base na transplantação do modelo europeu de organização política, e de modo geral é o Estado que tem que enfrentar a defasagem de sua constituição e de sua inserção, gerenciando uma sociedade e um modelo produtivo dependente.

Nesta primeira etapa, a inserção se refundava sob novas bases dependentes, e isso é relacionado às tarefas que os Estados tiveram que desenvolver. O Estado oligárquico, pois, é este modelo produtivo ligado ao modelo primário exportador externamente dependente. Este Estado foi o que conheceu a dependência política e econômica da primeira fase, num contexto de construção da ordem nessas sociedades.

Sua ordem político-institucional buscava espelhar os modelos europeu e americano, e foi uma expressão dos processos produtivos especializados e de relações internacionais que vigoravam à época.

É importante desmistificar o Estado oligárquico, que seguia um padrão liberal, e longe de ter sido frágil ou passivo, se mostrou cumprindo todas as tarefas sociais, políticas, econômicas e produtivas para manter o padrão de desenvolvimento dependente que não apenas favorecia a acumulação interna de capital, mas que reforçou a inserção e relações externas dependentes com os países de capitalismo avançado (cujas demandas de abastecimento exigiam a garantia dos vínculos com os novos países da América Latina).

3.2 Estado desenvolvimentista

Entre 1900 e 1930 a região viveu um período de transição. O Estado oligárquico se transformava no desenvolvimentista, e as trocas e relações produtivas possibilitaram melhores desempenhos. Isso foi contribuindo para gerar fontes de acumulação interna nos países da América Latina.

Do ponto de vista institucional, o Estado deu início a um processo de aparelhamento e robustecimento. O Estado capitalista se apresenta como árbitro de classes e disputas sociais, e neste momento evoluiu para um Estado que podia se apresentar como mais neutro. O Estado oligárquico se apresentava como representante muito mais claro das classes dominantes.

As demandas de ampliação democrática, industrialização e urbanização, surgiram a partir de um crescimento econômico mais diversificado, ainda que a exportação primária continuasse como a ocupação primária. Aqui o Estado começou a observar a necessidade de *proteger* certo patrimônio nacional frente a interesses estrangeiros, proteger o mercado interno diante de maior industrialização, e, em termos de política externa, o Estado começou a perceber a necessidade de assumir externamente posturas que favorecessem certas margens de autonomia e atuação nas RI.

Estas questões são *tendências*, mas tentam se consolidar somente a partir da década de 1930. No caso brasileiro temos a revolução de Vargas como

marco mais claro, mas em outros Estados a época e as tendências eram as mesmas, quando as condições internas estavam presentes, respeitando os mesmos grandes traços.

Entre 1930 e 1980 este Estado mais aparelhado já pôde se apresentar à imagem e semelhança do Estado capitalista na Europa, como árbitro de disputas sociais e assumindo o papel de Estado neutro, ainda que fique claro que este Estado sempre assumiu formas historicamente capitalistas.

Após a grande crise capitalista e as Guerras Mundiais, surgiu a bipolarização da ordem internacional, e nesse contexto a América Latina assumiu uma relação de dependência mais alinhada e clara aos Estados Unidos. De fato, as multinacionais estadunidenses praticamente constituíram grande parte dos principais segmentos econômicos de muitos países da América, numa etapa substitutiva de importações, mas que manteve o *neocapitalismo tardio subdesenvolvido e dependente* (Kaplan).

Isto tem a ver com o papel americano no desenvolvimento e industrialização desses Estados desenvolvimentistas - que mesmo incentivando a dependência, permitiu processos de acumulação interna, com algumas exceções. Em função das demandas e necessidades produtivas dos Estados Unidos e de uma Europa que se reconstruía, a região seguiu um caminho de desenvolvimento que equilibrava a substituição de importações e a dependência da vontade externa. Estes Estados estavam constituindo as possibilidades de sustentabilidade capitalista nos moldes das exigências dos Estados Unidos.

São tendências. Houveram tentativas nacionalistas, contraofensivas externas, e esforços em diversas direções, mas os capitais que entravam na região não permitiam, pela sua forma de direcionamento, as tentativas de processos de industrialização avançada e políticas externas autonomistas, em meio a disputas entre capitalismo avançados e grandes blocos.

Neste período, estamos perante um Estado que desenvolveu toda uma série de funções sociais e

econômicas, referentes a diferentes políticas públicas de organização. Estes Estados estruturaram o funcionamento da economia e sociedade para garantir as condições gerais deste *neocapitalismo dependente*, vinculado aos grandes centros de poder, equilibrado com as demandas da região.

3.3 Estado neo-oligárquico e a globalização neoliberal

Nas últimas décadas, vimos a volta de um modelo produtivo voltado para fora, com o abandono de um modelo de crescimento pela industrialização e desenvolvimentismo - julgado como obsoleto desde os anos 1980, quando justificou-se que o desenvolvimentismo latinoamericano teria se esgotado.

Marcado por uma forte financeirização do capitalismo global, a ascensão do sistema neoliberal coincidiu, na América Latina, com processos de redemocratização, grandes endividamentos e o colapso do bloco socialista. O Estado neo-oligárquico, ou neo-liberal, em função de pré-requisitos do receituário neoliberal, buscou a liberalização comercial e a desregulamentação financeira - buscando tornar a América Latina ainda mais aberta a capitais estrangeiros.

Isso também incluiu o fato de que os EUA saíram das crises dos anos 1970 com novas exigências à América Latina, e a região foi aderindo, em diferentes graus, ao receituário que buscava recompor a balança comercial norte americana a partir da absorção das exportações da América Latina.

Há aqui toda uma retórica de decadência do Estado nacional. Assim como no período oligárquico, a atuação do Estado continuaram a se manter como elemento fundamental para manutenção do sistema interestatal capitalista - principalmente para o avanço desse sistema. Nesse sentido, esses elementos chamam a atenção para o fato de que o Estado não diminuiu suas funções - para proceder à liberalização, o Estado teve que fazer grandes esforços, e inclusive fortalecer sua intervenção.

Longe de pensarmos num Estado que perde espaço - sim, precisava ser modificado de acordo com a perspectiva neoliberal - mas precisava ter capacidade de intervenção e controle para proceder à abertura aos capitais internacionais. O Estado sempre teve uma tendência histórica voltada à intervenção, e essa tendência se manteve. Isto não é “natural”, e sim decorrente de funções e tradições regionais. O Estado neoliberal latino-americano não é, nem nunca buscou ser, um “Estado mínimo”.

Estas mudanças se deram em detrimento do desenvolvimento industrial na região da América latina. Com a ascensão da China, há certa competição hegemônica, mas o modelo produtivo primário-exportador voltado para fora, que ainda precisa de um Estado neo-oligárquico para organização interna, permanece, respondendo a exigências que os interesses internos impõe para sua realização.

4 Recursos estratégicos da América Latina

Os recursos estratégicos da América Latina são um dos elementos centrais da inserção dependente no sistema internacional moderno e fator de sua subordinação, mas também como fator aglutinador para integração da região enquanto ativos estratégicos comuns para crescimento nacional e regional.

4.1 Os recursos estratégicos da América Latina

A discussão dos recursos estratégicos da região não é apenas técnica, mas política. Estes recursos tem assumido diversos papéis, de forma passiva e como parte de uma articulação ativa das elites locais interessadas no lugar subalterno ocupado pela região.

Os recursos considerados estratégicos são assim considerados porque são escassos e demandados por grandes potências para manter seus níveis de desenvolvimento nacional. Num espaço político cada vez mais fragmentado, a América Latina foi

se tornando um alvo internacional de lutas geopolíticas e estratégicas pelo controle desses recursos - em seu padrão dependente de inserção externa.

A água doce é um dos principais recursos naturais da região, o que reforça o caráter de segurança e defesa do controle desse recurso. A maior parte da água da terra não é apta para consumo, e a América Latina conta com uma grande parte da água doce do mundo - com o maior complexo mundial de água fluvial e subterrânea, compartilhado por vários países da região, como nas bacias do Orinoco, São Francisco, Prata, Amazonas e os dois aquíferos da região. Há alta capacidade de reposição desta água, o que aumenta seu valor estratégico. A defesa da água da região é um objetivo securitário essencial.

A biodiversidade da região é outro recurso notável. As regiões tropicais contam com rica biodiversidade de flora e fauna, que torna a região um alvo de determinados projetos de pesquisa que só podem ser viabilizados a partir desta biodiversidade. O próprio programa das Nações Unidas para o meio ambiente ressalta que a região sul americana é particularmente rica, mas a maior área de biodiversidade do planeta é certamente a Amazônia.

Há também um grau relevante de autossuficiência em matéria de recursos minerais não combustíveis, no Brasil, Chile, México e Colômbia, com um peso menor na Bolívia e Argentina. A riqueza está mais na diversidade que na quantidade, que contribui sobremaneira no desenvolvimento interno e inserção externa produtiva. O lítio, por exemplo, é necessário para a produção de baterias. Sua comercialização é recente, e muitas reservas ainda não foram descobertas.

O petróleo e gás, recursos mais emblemáticos, se tornaram cada vez mais estratégicos, em função do padrão global de produção capitalista. Este padrão é fortemente marcado pelo uso do carvão e outros hidrocarbonetos, e nesse sentido a exploração de petróleo e gás são um grande desafio para a região, sendo capaz de vulnerabilizá-la ou torná-la independente.

4.2 Disputa internacional e desenvolvimento regional

Os recursos da região precisam ser defendidos conjuntamente. Historicamente, em função de sua abundância e diversidade, a região sempre foi alvo de potências estrangeiras, em virtude da alta demanda de seus recursos. Assim como no passado, os destinos da América Latina sempre estiveram atrelados à disputa e defesa de recursos.

A gerência desses recursos traz possibilidades para o desenvolvimento nacional dos Estados da região. As estratégias nacionais de gerenciamento e controle de recursos abrangem uma série de medidas de manejo eficiente de impactos sociais, ambientais e geração de valor. Uma região periférica como a América Latina, cuja integração sempre terá um papel importante a desempenhar na defesa de interesses comuns, não precisa apenas de estratégias nacionais de controle, mas estratégias *regionais* de produção e controle desses recursos.

O estudo de Pieri trabalhou justamente com a questão de recursos estratégicos e como, na América do Sul, tem funcionado como fatores de aglutinação, no período áureo da integração (2003-2015), no âmbito da UNASUL, e *securitização* de tais recursos, a partir de um entendimento que teve como um dos principais pontos a criação de um sistema de defesa conjunta de ativos estratégicos comuns. Isso gerou toda uma agenda que permite evidenciar a importância da integração regional não apenas em sentido defensivo, mas em sentido propositivo - em formas de gerar um espaço compartilhado para tentar um gerenciamento, se não regional, ao menos mais articulado em torno de estratégias que visem a manutenção do controle soberano.

Ressalta, também, como nesse período histórico tais recursos também funcionaram, em parte, como vetores de conflitos e disputas no âmbito regional. Os recursos podem ser, portanto, fatores desagregadores, se não gerenciados com espírito colaborativo e de certos critérios de ganhos comuns.

Por fim, de que forma poderíamos favorecer o uso

desses recursos como ferramentas para o fortalecimento de capacidades nacionais na periferia capitalista? Atrelar o gerenciamento desses recursos a centros de decisão nacionais, que possibilitem o gerenciamento visando o fortalecimento de capacidades, é uma resposta possível.