

O eixo Lima-Brasília (onde alguns entram em arcos e saem com flechas)

Embora as análises costumem se limitar ao eixo Brasília-Buenos Aires ou Brasília-Caracas, existe outro eixo em construção do qual se fala menos. Trata-se do eixo Brasília-Lima, que articula um corredor entre o Atlântico e o Pacífico a partir do trabalho conjunto dos grupos econômicos privados e de ambos os Estados. Para o Brasil, é uma oportunidade para que suas empresas possam se expandir para o mercado peruano e dirijam as exportações para o Pacífico; para o Peru, é uma forma de atrair investimentos e de se contrapor à crescente importância dos capitais chilenos no país. Em resumo, um projeto de integração que permite articular os interesses dos empresários com os objetivos geopolíticos de ambos os países.

FRANCISCO DURAND

Desde 2001, os presidentes do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e do Peru, Alejandro Toledo e Alan García, surpreenderam o continente ao estreitar as relações entre os dois países. O foco central desta aproximação incommon é o eixo Lima-Brasília, um ambicioso e caro projeto transoceânico que está provocando realinhamentos geopolíticos, modificações nos mapas de investimento, uma futura revolução em matéria de rotas comerciais e, como

Francisco Durand: Ph.D. pela Universidade da Califórnia, Berkeley. Professor titular de Política da Universidade do Texas, San Antonio. Publicou livros e artigos em revistas de vários países sobre temas de empresas e Estado. Foi assessor da Confederação de Nacionalidades Amazônicas do Peru.

Palabras-chave: integração, geopolítica, comércio, empresas, Brasil, Peru.
Nota: A versão original deste artigo em espanhol foi publicada em Nueva Sociedad Nº 219, 1-2/2009. Tradução de Adriana Marcolini.

era de se esperar, crescentes conflitos sociais. A velocidade da mudança é tal que surpreende até os entendidos, cuja atenção sempre se orientou para o eixo Brasília-Buenos Aires e o Mercosul, ou para o eixo Brasília-Caracas, mas não para este outro. Está na hora de colocá-lo no mapa.

Os dois países firmaram tratados de segurança e acordos comerciais, estão organizando feiras de exportação, planejando investimentos e, principalmente, inaugurando pontes e estradas. Caso se concretize, este eixo pode ter um impacto histórico, uma vez que vai unir a região central da América do Sul através de um corredor exportador que liga o Brasil com o Pacífico, e o Peru e a Bolívia com o Atlântico. A temida China, interessada em penetrar no Brasil, também pode se beneficiar.

Há outras surpresas. As negociações entre ambos os governos acontecem paralelamente a uma penetração dos grupos brasileiros no Peru, um país que até pouco tempo atrás não estava entre as suas prioridades. Em setembro de 2008, a poderosa Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) inaugurou a Expo Peru, com o apoio da Câmara Binacional de Comércio e Integração Peru-Brasil (Capebras), fundada recentemente. Ao mesmo tempo, o grupo Gerdau, uma gigantesca *holding* empresarial brasileira, anunciava um investimento siderúrgico de us\$ 1,5 bilhões no Peru.

Duas grandes forças promovem esta dinâmica: os políticos de cada país, com seus interesses particulares, e os grandes empresários, que encontram na relação bilateral oportunidades de investimentos e negócios sem igual. O eixo funciona em uma relação de simbiose de longo prazo entre Estados e grupos econômicos. Para entender esta nova relação entre os poderes, utilizamos neste artigo um enfoque realista que considera tanto os aspectos internos como os externos, com atenção especial nos interesses específicos dos Estados e das empresas e nas suas capacidades para lidar com a mudança. Em todo caso, o fato de este projeto ser dirigido por uma aliança entre empresários e governos constitui uma situação nova na América Latina.

Para explicar as dinâmicas do eixo Lima-Brasília, convém citar os pesquisadores que consideram que as mudanças no cenário internacional fortalecem as corporações e convertem-nas no epicentro da globalização e em atores tão ou mais importantes que os próprios Estados-nação¹.

1. Ankie Hoogvelt: *Globalization and the Postcolonial World*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997.

Para outros autores, o essencial não é a mudança na correlação de forças, mas sim as implicâncias na busca de regras e acordos formais e informais que apoiem uma nova ordem. Neste sentido, são considerados atores as sociedades civis locais e globais que estão nascendo, a única maneira de construir estruturas institucionais para lidar com os conflitos².

Esses argumentos são válidos para a América Latina, sempre e quando a situação e a qualidade das instituições do continente sejam compreendidas. Observa-se na região a influência crescente e a projeção internacional dos grupos de poder econômico, cuja capacidade de ação tem várias implicações tanto nas políticas internas dos Estados como nas relações entre eles.

A «aliança estratégica» entre o Peru e o Brasil é um caso fascinante para entender as novas condições de concorrência, assim como a convergência entre interesses econômicos e geopolíticos. Os grupos econômicos brasileiros, fortalecidos como agentes econômicos e obrigados a se internacionalizar, fomentam a regionalização. Mas esta nova situação também abre oportunidades para os grupos econômicos peruanos, que podem funcionar como sócios menores, e é positiva para o Estado peruano por motivos que explicaremos mais adiante e que provavelmente causarão surpresa.

**A «aliança estratégica»
entre o Peru e o Brasil é um
caso fascinante para
entender as novas condições
de concorrência, assim
como a convergência
entre interesses econômicos
e geopolíticos ■**

tam a regionalização. Mas esta nova situação também abre oportunidades para os grupos econômicos peruanos, que podem funcionar como sócios menores, e é positiva para o Estado peruano por motivos que explicaremos mais adiante e que provavelmente causarão surpresa.

A convergência de interesses é evidente: um país tem o que falta ao outro, e tanto as empresas como os Estados podem se beneficiar sem que se provoquem grandes temores geopolíticos. Suas populações, sedentas de emprego, não pensam muito nos eventuais custos e assimilam o discurso de «progresso para todos» propagado por empresas e governos.

No entanto, o desenvolvimento do corredor exportador enfrenta dificuldades reais e em potencial. Para começar, ambos os países exibem fortes assimetrias, que podem gerar resistência ou dúvidas nos Estados mais fracos (Peru e Bolívia). Nos dois casos, trata-se de nações politicamente muito instáveis, o que complica a perspectiva de longo prazo do Brasil – país que planeja e lidera o

2. Doris Fuchs: *Business Power in Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder, 2007.

eixo. Por outro lado, os três países envolvidos sofrem sérios problemas sociais e institucionais, que por enquanto a atual bonança exportadora oculta, mas não resolve. Esses problemas podem se agravar nas zonas com mais dificuldades de governabilidade, como o Amazonas: quanto mais a integração amazônica avançar, maiores serão os «danos colaterais», o que, por sua vez, reduzirá o campo de manobra das elites econômicas e políticas de cada país. Finalmente, o futuro eixo Lima-Brasília gera efeitos geopolíticos importantes: tanto o Chile como os Estados Unidos (países com grandes investimentos no Peru) podem ver a iniciativa como um projeto que pode reduzir ou limitar sua influência.

■ As multilatinas

Do ponto de vista econômico, os projetos integracionistas são o resultado da necessidade de adaptação aos novos tempos. Por volta do ano 2000, tanto o Brasil como o Peru haviam superado a etapa recessiva e inflacionária e tinham conseguido se estabilizar politicamente em um contexto democrático. Neste sentido, os dois países começaram a vislumbrar as possibilidades de uma maior integração baseada em uma aliança entre o Estado e os grupos de poder econômico. Por volta desta época, a etapa de reestruturação dos grupos econômicos nacionais com vistas a se readaptarem ao duplo objetivo de abertura dos mercados e ingresso de empresas multinacionais havia sido concluída. Como resultado desta adaptação, hoje os grupos econômicos nacionais que sobreviveram estão mais bem administrados e com uma maior projeção para os mercados internacionais, embora continuem a ser vulneráveis à lógica do «te quebro ou te compro» das empresas multinacionais e à concorrência asiática. Muitos deles formaram *joint ventures* e instalaram fábricas, e alguns até compraram empresas em outros países: são as chamadas «multilatinas», a expressão mais avançada do capitalismo latino-americano e o grande objeto de veneração dos analistas do mercado³.

Mas a realidade é outra e tem muitos matizes; nem tudo representa grandes oportunidades e retumbantes triunfos. O fato de que os grupos econômicos brasileiros tenham conseguido se adaptar melhor aos novos tempos que os de seus vizinhos e a decisão do governo do Brasil de evitar uma abertura econômica rápida e drástica facilitaram a penetração empresarial no Paraguai, Uruguai e Argentina, o que, por sua vez, contribuiu para que estes grupos

3. Laura Alfaro e Eliza Hammel: «Latin American Multinationals» em Fórum Econômico Mundial (FEM): *The Latin American Competitiveness Review 2006*, FEM, Genebra, 2006, disponível em <www.weforum.org/pdf/Latin_America/Review.pdf>.

se fortalecessem internamente⁴. Não aconteceu o mesmo no Peru: a crise de governabilidade dos anos 1980, marcada pelo auge do terrorismo, a adoção drástica de políticas neoliberais e as recessões que o país sofreu (em 1978, 1983 e 1988) enfraqueceram consideravelmente os grupos econômicos nacionais. Isto facilitou a entrada de empresas estrangeiras, o que gerou uma assimetria entre o estrangeiro e o nacional. É um caso parecido ao da Argentina, onde uma combinação nefasta de circunstâncias econômicas e políticas que se repetem (a última foi a crise financeira de 2002) prejudicou a capacidade competitiva das empresas⁵.

Neste contexto, parece natural que, em 2005, as multilatinas do Brasil sejam as líderes da região, seguidas pelas do México, Argentina e Chile. A dupla

Parece natural que, em 2005, as multilatinas do Brasil sejam as líderes da região, seguidas pelas do México ■

Brasil-México reúne 85 das 100 empresas líderes do continente e 35 das 50 mais rentáveis. O Brasil ocupa o sexto lugar entre os países emergentes que realizaram mais investimentos estrangeiros diretos: us\$ 71,6 bilhões, de acordo com dados de 2005. O México está

situado seis posições abaixo (us\$ 28 bilhões), seguido pela Argentina e pelo Chile, com us\$ 22,6 bilhões e us\$ 21,3 bilhões, respectivamente⁶.

As mudanças nas listas das 500 maiores empresas da América Latina mostram um processo de acelerada privatização e venda para grupos estrangeiros. Em 1991, as empresas estatais representavam 20% do total, as privadas nacionais, 53%, e as multinacionais, 27%. Em 2001, as estatais haviam caído para 9% e as privadas nacionais para 52%, enquanto que a presença de multinacionais havia subido para 39%.

A concorrência pode continuar provocando mudanças nas multilatinas. Esta é a previsão de alguns especialistas: «Acreditamos que as multinacionais vão continuar a ganhar presença nos mercados latino-americanos»⁷. Já Augusto

4. Luis Stolovich: «Los grupos económicos de Argentina, Uruguay y Brasil» em *Revista Mexicana de Sociología* vol. 57 N° 4, 10-12/1995, p. 178.

5. Jorge Schwarzer: «Grupos económicos en Argentina: formas de propiedad y lógicas de expansión» em *Revista Mexicana de Sociología* vol. 57 N° 4, 10-12/1995, pp. 191-210.

6. Ver Javier Santiso: «The Emergence of Latin Multinationals» em *Deutsche Bank Research*, 7/3/2007, pp. 2-3, <<http://yaleglobal.yale.edu/about/pdfs/Emergence.pdf>>.

7. Alfonso Martínez, Iván de Souza e Francis Liu: «Multinationals vs. Multilatinas: Latin America's Great Race» em *Strategy + Business*, outono de 2003, <www.strategy-business.com/press/16635507/03307>.

López-Claros, do Fórum Econômico Mundial, afirma que as multilatinas estão finalmente se transformando em atores globais, mas acrescenta que é muito difícil que concorram com as multinacionais se não obtiverem apoio financeiro e tecnológico e um capital humano adequado⁸. Os grupos econômicos nacionais têm maiores dificuldades para conseguir capital e tecnologia por causa da falta de apoio estatal e porque as decisões de um capitalismo de tipo familiar costumam ser mais lentas e inadequadas que as das empresas que funcionam com os parâmetros do capitalismo gerencial. Outro perigo é o paradoxo do sucesso, que acontece quando os grupos econômicos nacionais que se destacam se convertem em objetivos de compra por parte das multinacionais, ou os fundos de investimento, que chegam com os bolsos cheios. José Antonio Ermírio de Moraes, do grupo Votorantim, afirma que «toda empresa nacional bem administrada e em posição importante no mercado será sempre atraente para os investidores estrangeiros»⁹.

O caso das cervejas é um bom exemplo. Tanto a corporação peruana Backus como a brasileira Ambev, e as múltiplas fábricas construídas em vários países em função de uma expansão vista como um sucesso, acabaram sendo adquiridas por SAB Miller e Inbev, respectivamente. Hoje constituem dois oligopólios globais, exemplo dos extremos a que estamos chegando nesta era de capitalismo irrestrito. O problema desses movimentos é que são difíceis de serem substituídos, uma vez que a formação dos grupos econômicos nacionais é um processo lento.

■ O eixo

Os nove eixos de integração e desenvolvimento trazem oportunidades únicas aos grupos de poder econômicos brasileiros para obter certas vantagens frente às multinacionais. O processo de construção do eixo Lima-Brasília, dirigido pelo Estado, conta com um forte apoio político: segundo a embaixada do Brasil em Lima, entre 2001 e 2006 as reuniões saltaram de 5 a 22, às quais se acrescenta uma série de encontros que se realizam pela primeira vez – quatro reuniões de vice-presidentes, dez de chanceleres, sete de ministros de Defesa e oito de vice-chanceleres¹⁰. Tudo isto confirma o interesse renovado nas relações bilaterais com vistas a uma maior integração econômica e uma melhor coordenação geopolítica entre ambos os países.

8. L. Alfaro e E. Hammel: ob. cit., p. 81.

9. André Lahóz e Nelson Blecher: «Dúvidas sobre o Lugar dos Grupos Brasileiros do Mundo» em *Exame*, 8/11/2004.

10. Informação da Embaixada do Brasil em Lima.

A aliança especial entre o Peru e o Brasil teve início em 2001, quando Fernando Henrique Cardoso começou a estreitar relações com Alejandro Toledo, e continuou durante as gestões de Lula e Alan García. A aproximação ocorre em um contexto no qual os governos civis coordenam suas ações com os militares e entendem a importância do fator econômico no novo mapa do poder internacional. Há vários anos, o Brasil começou a dar suas próprias cartas nas alianças mais importantes, o que é uma situação excepcional no continente, já que se trata do único país com possibilidades e aspirações de se tornar uma potência.

As razões que levam o Brasil a criar o eixo são mais claras que as do Peru, mas este último país não tem muitas alternativas. Vejamos as diferenças táticas, resultado de seu posicionamento e da gama de recursos e oportunidades com que cada um conta. Enquanto o Brasil consolidava o Mercosul e seus grupos de poder econômico se projetavam com vantagem sobre os mercados vizinhos, o Peru se abria indiscriminadamente para todo tipo de investimento. Isto provocou uma influência econômica crescente de empresas do Chile, país que passou a ser o terceiro investidor no Peru, depois dos EUA e da Espanha. À «invasão econômica» chilena acrescentou-se outro problema: a decisão de Santiago de ocupar um pequeno triângulo no último marco fronteiriço de Tacna (erroneamente denominado «La Concordia»), para se projetar diagonalmente em direção ao Pacífico e exigir mais espaço de mar territorial. Isto complicou sobremaneira as relações entre o Peru e o Chile.

Mas não se trata do único problema. A iniciativa dos empresários chilenos de registrar o pisco como um produto próprio, quando a denominação de origem corresponderia ao Peru, onde está situada a cidade de Pisco, indignou a opinião pública peruana. Tudo isto leva o Peru a reconsiderar sua tática. Se a expansão chilena se concretizar, grupos pesqueiros peruanos como Brescia e Dyer terão sua zona de pesca reduzida e a costa peruana ficará em desvantagem em relação à de seu vizinho. Lima defende a mediação internacional como saída ao conflito, mas Santiago se opõe. Neste contexto, a perspectiva é a tensão permanente e até a guerra.

As tensões surgem em um momento em que os capitais chilenos continuam penetrando no mercado peruano, inclusive comprando megaempresas. No final de 2007, o grupo Cencosud adquiriu a maioria das ações do grupo peruano Wong. Além disso, deve-se acrescentar a posição predominante no transporte aéreo (Lan), grandes magazines (Ripley e Saga Falabella), além da importante presença de empresas chilenas do setor bancário, de fundos de

pensão e farmácias. Ainda mais preocupantes para o governo peruano são os planos de empresas chilenas de investir em portos.

Do ponto de vista do Peru, existe uma ligação entre os grupos econômicos chilenos e suas Forças Armadas. Carlos Ferrero, ex-presidente do Congresso e ex-primeiro ministro de Toledo, falou sobre a «tomada» chilena «dos principais nichos da economia» e afirmou que o general Oscar Izurieta Ferrer, comandante-geral do Exército chileno, «declarou (...) que eles se armavam para proteger seus investimentos e acrescentou que não descartava um desencontro com o Peru no futuro»¹¹. Este renascimento chileno, fator historicamente determinante na política exterior peruana, voltou à cena, o que obriga a reconsiderar a estratégia de integração econômica irrestrita seguida até agora.

Ao mesmo tempo, a influência brasileira no Peru começou a se sentir a partir de iniciativas governamentais e dos crescentes interesses dos grupos econômicos deste país no mercado peruano, que apostam nas possibilidades que o corredor exportador oferece em todas as direções. Pelos motivos já expostos, o Peru se mostra mais disposto que nunca a ser escolhido como eixo estratégico pelo Brasil.

Além de equilibrar a presença das empresas chilenas, o eixo com o Brasil implica outra vantagem geopolítica para o Peru, uma vez que reduz a influência dos EUA. É interessante observar que este último país, embora não demonstre grande entusiasmo por esses projetos, tampouco se opõe. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no qual Washington tem uma presença essencial e a atribuição de vetar projetos, participa do financiamento do corredor. Por que existe esta postura tolerante à construção de um eixo Brasil-Peru? É possível supor três razões. Em primeiro lugar, o inimigo principal dos EUA é o bloco nacionalista liderado por Hugo Chávez, diante do qual o Brasil é visto como um contrapeso. Em segundo, uma oposição aberta geraria um custo de imagem num momento em que os EUA perdem sua influência na região. Em terceiro, trata-se de projetos que não estão entre as suas prioridades, no âmbito do tipo de negligência benigna aplicada para a região desde os atentados de 11 de setembro de 2001.

Além de equilibrar a presença das empresas chilenas, o eixo com o Brasil implica outra vantagem geopolítica para o Peru, uma vez que reduz a influência dos EUA ■

11. Em *Expresso*, Lima, 27/8/2008.

Neste contexto, intensifica-se o debate geopolítico no Peru. Alguns especialistas afirmam que a política exterior é de comboio; ou seja, que procura subir indistintamente no trem que movem as locomotoras dos EUA e do Brasil. No entanto, um olhar mais profundo revela que foi ressuscitada a tese do estrategista Carlos García Bedoya, o qual via o Peru como um país com uma posição especial. Para o embaixador, a posição do Peru no meio do continente e sua projeção para a selva poderiam contribuir para convertê-lo no principal agente da integração sul-americana, no «centro de todo um processo»¹². Apesar das resistências e dos *lobbies*, Lima vem apoiando, de maneira mais silenciosa que aberta, o projeto de integração oeste-leste, que funciona como contrapeso ao Chile, de acordo com as ideias de García Bedoya¹³.

Alguns aspectos da conjuntura também contribuem com o projeto. A presença de Lula e García nos governos de seus respectivos países tem ajudado a articular relações próximas. Após ser eleito presidente em maio de 2006, García resolveu que o Brasil seria o primeiro país que visitaria. Os dois líderes compartilham não apenas planos econômicos, mas também uma preocupação comum em buscar alternativas ao bloco Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (ALBA), criado por Chávez. Neste sentido, o projeto de integração transoceânica Brasil-Peru enfatiza a integração sem conflitos e permite aos governos demonstrar que também procuram (no caso do Brasil) ou trabalham juntos (no caso do Peru) em objetivos continentais¹⁴. Querem passar sob um arco do triunfo e serem recebidos pelas multidões.

Enquanto isso, García ainda mantém boas relações com a presidente chilena, Michelle Bachelet, que faz parte do bloco de «esquerda moderada» da América Latina. O presidente peruano espera que o Tribunal Internacional de Haia acabe dando razão a seu país no conflito limítrofe. Afirma que é preciso esperar, mas os estrategistas peruanos e as forças de oposição nacionalistas exigem a adoção de posições mais duras e uma contenção mais ativa dos interesses econômicos chilenos. Um sinal claro neste sentido foi emitido em meados de setembro de 2008, quando um setor do governo, liderado pelo vice-presidente, o almirante (da reserva) Luis Giampietri, promoveu um projeto de lei para limitar os investimentos estrangeiros se eles entrarem em conflito com a segurança nacional.

12. «Perú elegido como 'eje estratégico' por el Brasil» em *LoQuo Forum*, 22/7/2007, <<http://foro.loquo.com/viewtopic.php?t=77783>>.

13. Entrevista com assessor de Torre Tagle, Lima, maio de 2008.

14. Ver Steen Fryba Christensen: «A influência do nacionalismo no Mercosul e na América do Sul – Poderá a integração regional sobreviver?» em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 50 N° 1, 1/2007.

■ Relações econômicas e grupos de poder

Entre 2001 e 2006, o intercâmbio comercial Peru-Brasil passou de us\$ 653 milhões para us\$ 2,288 bilhões. O Brasil é hoje o quarto investidor no Peru e ocupa o décimo lugar entre os países com mais exportações e importações com o país¹⁵. Neste sentido, e mesmo que o corredor transatlântico permita ao Peru e à Bolívia chegar ao Atlântico, o principal aspecto do projeto é a saída brasileira ao Pacífico e a possibilidade de expandir o comércio de certas matérias-primas fundamentais para o seu desenvolvimento.

O quadro, onde se incluem os investimentos dos principais grupos econômicos brasileiros no Peru, revela a importância da infra-estrutura e os projetos que permitirão usar o corredor no futuro. De acordo com os planos, o primeiro corredor chegará ao norte do Peru (para tirar os fosfatos de Bayóvar e os produtos agrícolas da irrigação de Olmos), usando como base o Amazonas. O corredor do sul vai penetrar por terra desde Rio Branco, no Estado do Acre, no Brasil, até Cusco, no Peru, e dará acesso aos portos de Ilo, Matarani e Marcona. Os grupos econômicos brasileiros da área de construção civil – Odebrecht, Queiroz Galvão e Andrade Gutierrez –, em parceria com o peruano Graña e Montero, têm os maiores projetos, calculados hoje em mais de us\$ 1 bilhão. Quando o corredor tiver sido estabelecido, os próximos projetos a serem implantados serão as grandes obras hidroelétricas, de gás e petróleo na região sul. A presença de capitais brasileiros no mercado peruano tenderá a crescer quando o corredor estiver concluído.

Quadro

Investimentos de grupos econômicos brasileiros no Peru, 2008 (em milhões de us\$)

Cervejaria Ambev Peru	-
Companhia Mineira Miski Mayo (Vale do Rio Doce, fosfatos de Bayóvar)	300
Construtoras Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Odebrecht (transoceânica sul e norte)	800+
Grupo Gerdau (modernização da fábrica de aço Siderperu)	1.500
H. Stern Peru (joalheria)	50
Odebrecht Peru (projeto de irrigação Chavimochic)	852
Petrobras Energia Peru (modernização da refinaria de Talara e pólo petroquímico do sul)	800
Alstom Power Peru	-
Votorantim (modernização da refinaria de Cajamarquilla)	300

Fonte: elaboração do autor a partir de dados da Embaixada do Brasil no Peru e de jornais.

15. Dados da Embaixada do Brasil em Lima.

Por outro lado, a integração facilita o surgimento de novos grupos de interesse. Para este fim, foi formada a Câmara Binacional de Comércio e Integração Peru-Brasil (Capebras), dirigida por Miguel Vega Alvear, que enfatiza uma relação bilateral aparentemente equilibrada. Vega Alvear afirma que «existem 20 empresas brasileiras interessadas em formalizar alianças estratégicas com empresas peruanas para investir em setores agroindustriais, florestal, têxteis, joalheria e mineração»¹⁶. Na realidade, as grandes empresas peruanas serão sócias menores nesta aliança.

■ Conclusões

O eixo Peru-Brasil é resultado da decisão dos governos de promover políticas de integração e da consolidação dos grupos de poder econômico como motores

O eixo Peru-Brasil é resultado da decisão dos governos de promover políticas de integração e da consolidação dos grupos de poder econômico como motores do desenvolvimento ■

do desenvolvimento; os economistas e especialistas de comunicação trabalham com fervor em torno desses dois grandes interesses. A iniciativa, embora ambiciosa, pode ser cumprida. Mesmo se houver dificuldades no futuro, como custos mais altos ou falta de financiamento, o peso dos interesses econômicos e as considerações geopolíticas de ambos os países certamente permitirão concluir o projeto. No entanto, não se deve esquecer que ele enfrenta múltiplos desafios. As notícias recentes o confirmam.

Os enfoques teóricos convencionais que separam a realidade externa da interna, como se fossem realidades separadas, não permitem uma compreensão adequada da realidade. Os novos desenvolvimentos e pesquisas apontam o fim do domínio quase solitário do Estado na cena internacional. Hoje existe uma correlação favorável às corporações, e os políticos e tecnocratas têm uma sintonia maior com elas. Este fenômeno é particularmente certo nos países dirigidos pelos governos conservadores, mas também, com algumas nuances, naqueles controlados pela esquerda moderada. Outra mudança importante é a emergência de novos atores, organizações não-governamentais (ONGs), organizações populares e movimentos nacionalistas e indigenistas. Em alguns países, estão tomando o poder, em outros, lutam para ter participação política.

16. «Integración política y comercial: Perú y Brasil por la misma senda» en Adnmundo.com, 5/10/2006, <www.adnmundo.com/contenidos/i_regional/peru_brasil_inversiones_alan_garcia_lula_capebras_integracion_ir.html>.

Para entender esta nova realidade, usamos um enfoque «transdoméstico» que explica como as questões de ordem interna influenciam a política exterior e como as possibilidades e os problemas da cena internacional, tanto econômicos como políticos, têm impacto no plano interno. Também se requer uma boa dose de realismo para identificar os interesses dos agentes estatais e não estatais e para esmiuçar o discurso ideológico. O estudo da aliança Estado-grupos de poder econômico, formada em torno do eixo Peru-Brasil, constitui um caso que permite ajustar os enfoques sobre as premissas acima mencionadas. Seguindo este raciocínio, chegamos a cinco conclusões.

A primeira é que, quando os interesses particulares são fortalecidos e a integração continental avança, aumenta a possibilidade de articular os interesses econômicos com a visão geopolítica de cada país. No caso brasileiro, a base sobre a qual se assenta esta aliança são as oportunidades que os projetos abrem para seus grupos empresariais e a necessidade que o Estado tem de realizá-los. Mas também é conveniente para o sócio menor, o Peru, em função dos benefícios econômicos que acarreta e pela possibilidade de compensar a vulnerabilidade em que se encontra em relação ao Chile.

A segunda conclusão é que, na medida em que as elites fomentam os projetos e requerem o apoio da opinião pública, veem-se obrigadas a construir um discurso que enfatiza a difusão do bem-estar a baixo custo, o que gera demasiadas expectativas que depois podem provocar grandes frustrações.

Em terceiro lugar, e com relação ao ponto anterior, as consequências sociais e ecológicas que a integração provoca vão além das capacidades dos governos e das grandes corporações. Por mais aviões, radares e satélites que existam, a Amazônia «integrada» – um dos resultados esperados da consolidação do eixo – é e será uma terra de baixa governabilidade. A regra geral indica que, quanto mais longe uma região esteja das capitais, terá menos presença das forças da ordem, econômicas e políticas¹⁷. Na Amazônia, a informalidade já predomina há muito tempo na ocupação das terras, no corte das matas e na «contratação» de mão-de-obra; e desde a «década perdida» de 1980, e como um efeito anticíclico, também o narcotráfico e o contrabando.

A quarta conclusão é que o eixo enfrenta sérios problemas de governabilidade em dois planos: a transgressão e o protesto social. Ambos são enfrentados de maneira diferente. No primeiro aspecto, como os países não têm entre

17. O autor realizou em 2005 um estudo sobre o mercado informal da coca em meio à selva.

suas prioridades o aumento de suas capacidades e nem a destinação de mais recursos para garantir um governo mais eficiente, tentam conviver com a informalidade e com as economias delituosas, e só as atacam eventualmente. No caso do protesto social é diferente, porque não se trata de um transbordamento, mas sim de uma desordem, situação inaceitável para as elites e que as obriga a atuar, embora não necessariamente a resolver seus problemas.

A última conclusão é que o protesto social poderia desatar primeiro de forma intermitente, em vários lugares, para depois crescer e se articular, na medida em que os avanços dos projetos aumentem a pressão sobre os atores e fomentem alianças além das locais. Para os nativos e as comunidades que moram nessas zonas, existe um sério risco de perda de terras, de propagação de doenças, de enfraquecimento da identidade e de mais problemas de moradia¹⁸. Ao serem os primeiros a sofrerem a pressão, são os mais propensos a atuar e obter solidariedade internacional. O problema não é que os governos ou as corporações os ignorem. As iniciativas com sentido social e de conservação (responsabilidade social corporativa, monitoramento internacional, áreas reservadas) existem, mas os Estados e as empresas não lhes dá a prioridade devida. Há mais propaganda sobre elas do que obras.

Em resumo, os problemas sociais e as demandas de inclusão estão mais próximos do que parece. Em meados de 2008, o governo de García aprovou dois decretos (o 1.015 e o 1.073) que alteravam as regras de acordos comunitários para aceitar os investimentos privados ou vender terras. A decisão não foi consultada e o resultado foi uma rebelião de nativos, apoiados por povos e alianças internacionais, na boca dos dois corredores transoceânicos (Bagua no norte e Camisea no sul). A revolta obrigou o Congresso a suspender os decretos¹⁹.

Este incidente não foi uma simples revolta indígena contra a modernidade. Muito menos uma tentativa de certos antropólogos de «manter os índios caçando com flechas», como argumentou o governo peruano para se defender. Foi um episódio de busca de cidadania, que é ao mesmo tempo local e global. Sem ela, não existe governabilidade moderna, nem para os Estados e nem para as empresas, ou seja, uma governabilidade baseada em arranjos e consensos, e não na força ou na legalidade elitista, como a que sempre predominou na América Latina. ☐

18. Council of Hemispheric Affairs: «Protecting Peru and Brazil's Uncontacted Amazon Tribes», 1/7/2008, em <www.coha.org/2008/07/protecting-peru-brazil%E2%80%9C>.

19. «Ley de la Selva divide al Ejecutivo» em *La República*, 1/9/2009.