

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC
Centro Sócio Econômico - CSE
Departamento de Economia e Relações Internacionais

DIEGO ENRIQUE DEBALI DA CUNHA PEREIRA

Integração regional: o Brasil e a IIRSA

Florianópolis, 2018

DIEGO ENRIQUE DEBALI DA CUNHA PEREIRA

Integração regional: o Brasil e a IIRSA

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais, da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), como requisito obrigatório para a obtenção do grau de bacharelado.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Patrícia Fonseca Ferreira Arienti

Florianópolis, 2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC
CENTRO SÓCIO ECONÔMICO - CSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 9,0 ao aluno Diego Enrique Debali da Cunha Pereira na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Patrícia Fonseca Ferreira Arienti
Orientadora

Prof. Dr. Jaime César Coelho
Membro

Prof. Dr. Valdir Alvim da Silva
Membro

RESUMO

A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA foi criada durante a primeira cúpula de Chefes de Estado e de governo da região, no ano 2000, em Brasília. O objetivo era o de promover a integração nas áreas de transportes, energia e telecomunicações, além de fornecer o apoio político necessário para a concretização de projetos de infraestrutura e melhorias burocrático-normativas. Segundo o conceito de *paymaster*, desenvolvido por Mattli (1999), projetos de integração regional necessitam da atuação central de um Estado com disposição e capacidade para arcar com a maior parte dos custos do processo. Após a apresentação dessa iniciativa de regionalismo e da análise das teorias de integração, foram identificados os posicionamentos do governo brasileiro quanto à política externa regional. A partir deles, verificou-se que a IIRSA coloca para o Brasil esse papel fundamental de *paymaster* no processo de integração regional sul-americana. Entretanto, apesar da disposição e capacidade brasileiras, e da expectativa dos países vizinhos sobre um protagonismo do Brasil, na prática, percebe-se um distanciamento desse papel essencial para o sucesso do bloco.

Palavras-chave: UNASUL, COSIPLAN, IIRSA, Integração, Infraestrutura regional, América do Sul, Política Externa Brasileira, *Paymaster*.

ABSTRACT

The initiative for the Integration of Regional Infrastructure in South America – IIRSA was created during the first summit of heads of state and government of the region in 2000, in Brasilia. The objective was, to promote the integration in areas such as transports, energy and telecommunications, as well as providing the necessary politic support for the implementation of infrastructure projects and bureaucratic-regulatory improvements. According with the concept of paymaster, developed by Mattli (1999), regional integration projects need the central action of a State with the ability and disposition to afford most of the costs of the process. After the presentation of this initiative of regionalism and the analysis of integration theories, it were identified the Brazilian government positioning on regional foreign policy. From them, it was verified that IIRSA places to Brazil this fundamental role of paymaster in the South American regional integration process. However, despite of the Brazilian disposition and capacity and the expectations of the neighboring countries of a protagonism of Brazil, in practice, it was perceived a distance from this essential role for the success of the bloc.

Keywords: UNASUR, COSIPLAN, IIRSA, Integration, Regional Infrastructure, South America, Foreign Policy, Paymaster.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1. 2 OBJETIVOS.....	9
1.2.1 Objetivo Geral.....	9
1.2.2 Objetivos Específicos.....	9
1.2.3 Justificativa.....	10
2 NEGOCIAÇÃO & INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	12
2.1 TEORIAS DE RI.....	12
2.2 TEORIAS DE INTEGRAÇÃO.....	15
2.3 PAYMASTER.....	25
3 A IIRSA: NECESSIDADE E OBJETIVOS.....	27
3.1 REGIONALISMO.....	27
3.2 EXPERIÊNCIAS NA REGIÃO.....	30
3.3 A FUNDAÇÃO DA IIRSA.....	32
4 O PAPEL DO BRASIL.....	42
4.1 DO ALINHAMENTO À POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE.....	43
4.2 APROXIMAÇÃO REGIONAL.....	45
4.3 POTÊNCIA E LIDERANÇA.....	52
4.4 BNDES E O FINANCIAMENTO DA IIRSA.....	56
5 CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS.....	65

1 INTRODUÇÃO

A palavra regionalismo refere-se à criação de organizações internacionais, realizada pelos países de determinada região, que promovem a integração regional em diversos aspectos, seja no econômico, político ou social. De acordo com Silva (2013), a principal característica da integração é o fato de englobar todos os tipos de arranjos político-jurídicos desenvolvidos por uma região geograficamente delimitada, sem alcance universal.

Conforme Boff (2015), as iniciativas latino-americanas de regionalismo, antes de tudo, sustentaram-se em mitos. Os projetos unionistas de figuras como Simon Bolívar ou Francisco Morazán¹ deram origem a um ideal de união dos povos e ao desejo de fundação de uma “Pátria Grande”. O símbolo mais forte da integração latino-americana foi a tentativa de Bolívar, através da Conferência do Panamá, em 1826, de criar uma Confederação das Nações Hispano-americanas. O intento fracassou, mas o ideal permaneceu como legado. Esses mitos fundadores, apesar do seu fracasso, ou até por causa dele, continuam sendo constitutivos da identidade, dos valores e da cultura política da América Latina.

O regionalismo voltaria a ser retomado ativamente no pós-Segunda Guerra Mundial. As primeiras abordagens que encaminharam o pensamento sobre a integração latino-americana foram feitas pela CEPAL², na década de 1940, instituição da ONU responsável por estudar formas de desenvolvimento para América Latina e Caribe. Porém, as tentativas de promover a integração entre os países da América Latina, motivadas pelos estudos do órgão, ocorreram apenas a partir do ano de 1960, quando foi lançada a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio – ALALC. A Associação previa avanços na complementação produtiva industrial, como propunham os desenvolvimentistas *cepalinos*. Contudo, na prática, ficou restrita à liberalização comercial através da redução tarifária em alguns setores. (ALMEIDA, 2008).

De acordo com Almeida (2008), o comércio, e não só a política, servia como objetivo em torno da criação das organizações latino-americanas. A ALALC acabaria se transformando na

¹ Francisco Morazán, militar e político hondurenho, foi Presidente das Províncias Unidas da América Central, entre 1830 a 1839. Ele lutou pela união daquela região, sendo derrotado por forças conservadoras que levaram à fragmentação em vários países.

² A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas e sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir ao desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe e se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social.

Associação Latino-Americana de Integração – ALADI³, buscando melhorar a economia e o desenvolvimento social da região através de um mercado comum. Outros exemplos de regionalismos sul-americanos são o Pacto Andino, de 1969, fundado pelo Chile, Bolívia, Peru, Equador e Colômbia, atualmente conhecido como Comunidade Andina – CAN⁴. E o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE⁵, de 1986, entre a Argentina e o Brasil, cujos princípios viriam a nortear o Tratado de Assunção, de 1991, que criaria o MERCOSUL (KUME & PIANI, 2005; MDIC, 2008).

Integrar países em desenvolvimento, com significativas assimetrias, baixo grau de interdependência e com tradição de instabilidade macroeconômica é uma tarefa árdua. A IIRSA foi criada com o objetivo de realizar essa planificação territorial da América do Sul e promover as conexões físicas necessárias para o desenvolvimento do bloco. Contudo, as discussões sobre como estabelecer um processo eficaz de integração, centrado na superação dos obstáculos logísticos e de infraestrutura física da região remetem a mais de décadas (BOFF, 2015).

Conforme Ministério do Planejamento do Brasil (Comunicado de Brasília, 2000), esta iniciativa surgiu a partir de uma proposta brasileira, baseada na experiência de planejamento e em estudos desenvolvidos com foco na integração da infraestrutura logística do país, financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Desde a sua criação, a IIRSA é financiada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, pela Corporação Andina de Fomento – CAF, e pelo Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA. Além destas agências, a IIRSA também recebe financiamentos oriundos do banco governamental brasileiro, BNDES.

De acordo com as teorias, uma peça fundamental para o sucesso das iniciativas de integração seria a atuação de um Estado líder que impulsionasse e sustentasse o processo quando se fizer necessário. Partindo-se desse pressuposto, o caso da IIRSA colocaria para o Brasil esse papel de líder e *paymaster* do processo de integração regional. Pergunta-se, assim, em que medida o

³ A Associação Latino-Americana de Integração, ou ALADI, é um organismo intergovernamental com sede na cidade de Montevideu, no Uruguai, que visa a contribuir com a promoção da integração da região latino-americana, procurando garantir seu desenvolvimento econômico e social. É também o maior bloco econômico da América Latina.

⁴ A Comunidade Andina – CAN, é um bloco econômico sul-americano formado por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru. Chile deixou o bloco em 1977 e Venezuela em 2006. O bloco foi chamado Pacto Andino até 1996, havia surgido em 1969 com o Acordo de Cartagena. A cidade-sede da secretaria é Lima, no Peru.

Brasil possui os potenciais e condicionantes necessários, como o indica a teoria, para se tornar efetivamente o líder e *paymaster* nessa iniciativa?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Compreender e discutir o papel do Brasil para a consolidação da IIRSA, saber da sua disposição e capacidade para assumir a liderança do projeto, arcando com a maior parte dos custos de uma integração regional, conforme as teorias de integração e o conceito de *paymaster*.

1.2.2 Objetivos Específicos

- (a) Expor as teorias de negociação e integração regional que colaboraram no surgimento da iniciativa.
- (b) Descrever o momento da fundação do IIRSA, indicando as necessidades e objetivos dentro do contexto sul-americano.
- (c) Identificar o papel brasileiro de líder e idealizador na fundação da IIRSA.

O trabalho foi realizado através de uma pesquisa bibliográfica, visto que se fez um levantamento bibliográfico para se encontrar diferentes fontes sobre determinado tema. Tendo por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizaram sobre o tema ou assunto requerido (OLIVEIRA, 2002).

Assim sendo, no primeiro capítulo foram apresentadas as teorias de negociação e integração regional. Nesse capítulo, citaram-se as diferentes abordagens que tratam da integração e que podem ter colaborado no surgimento da iniciativa na região. Após essa apresentação teórica, foi feita a análise do regionalismo latino-americano e do histórico de formação e fundação da IIRSA.

⁵ A Ata para Integração Argentina- Brasil, de julho de 1986, criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE. O objetivo era propiciar a modernização tecnológica, aumentando a eficiência na aplicação de recursos nas duas economias.

No que diz respeito à construção da pesquisa, este trabalho científico apresenta informações baseadas em documentos e relatórios oficiais elaborados por organismos internacionais e também por governos. Abordando a pesquisa documental, Gil (1996) afirma que este tipo de pesquisa constitui uma fonte rica e estável de dados, e, ao decorrer do tempo, esses documentos se tornam importantes para a construção de uma pesquisa.

Portanto, tanto para objetivos específicos, assim como para o objetivo principal do trabalho, foi realizado o levantamento de informações, através de livros, artigos e reportagens, além da consulta a fontes diretas, como a base de dados da IIRSA, do Congresso Federal brasileiro e do repositório online da Comunidade Andina de Nações, que disponibiliza uma útil compilação de documentos relacionados à integração regional sul-americana.

Finalmente, na conclusão, foram retomados os objetivos do trabalho, resumindo os conteúdos de cada capítulo.

1.2.3 Justificativa

A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA foi concebida com o propósito de impulsionar a integração e modernização da infraestrutura física sob uma concepção regional do espaço sul-americano. Entretanto, a IIRSA pode ser vista também como um instrumento de diplomacia brasileira a serviço da política externa brasileira, utilizada para a interação com os países sul-americanos, mostrando-se importante e central na diplomacia brasileira na região.

Embora seja possível encontrar um bom número de textos tratando do tema, ainda persiste um grande desconhecimento sobre ele no meio acadêmico das Relações Internacionais e, mais ainda, no público em geral. Sendo assim, faz-se necessário um aprofundamento sobre a compreensão do papel do Brasil nesse projeto de integração, analisando as discussões internas na adoção do posicionamento de líder regional e, caso seja possível, compará-lo a outros projetos de integração regionais similares.

Outro aspecto a ser destacado é a relevância da infraestrutura na integração regional sul-americana. No final dos anos noventa, a estagnação das organizações regionais voltadas à liberalização comercial, como o MERCOSUL e a Comunidade Andina, em grande medida se

deveu à crise econômica, mas também ao esgotamento e à insuficiência da infraestrutura existente. Por isso, qualquer projeto regionalista, independente dos seus objetivos, deveria passar por uma ampla rodada de construção infraestrutural. Foi também a partir do final dessa década que o Brasil passou a, gradativamente, aumentar sua aposta na América do Sul como base da sua inserção internacional, o que fez com que o incremento da infraestrutura se tornasse um objetivo estratégico para os interesses brasileiros.

2 NEGOCIAÇÃO & INTEGRAÇÃO REGIONAL

Neste primeiro capítulo, serão expostas as teorias que tratam de integração regional e que poder ter colaborado no surgimento da iniciativa. Entretanto, antes da abordagem desse tópico específico, é necessário que sejam esclarecidas as teorias fundamentais do campo das Relações Internacionais para compreender os motivos que provocam a integração entre os países.

2.1 TEORIAS DE RI

A integração regional, no campo de estudo das Relações Internacionais – RI, é analisada pelos pesquisadores, tanto no Brasil como no resto do mundo, utilizando-se das teorias realistas e liberais. As duas teorias surgiram no começo do século XX e, após a constituição da União Europeia – UE, o tema da integração regional torna-se mais discutido dentro dessas abordagens. Isto ocorre graças, principalmente, ao fato de que a experiência europeia foi a melhor forma empírica de comprovar os postulados propostos pelas teorias.

Com relação às teorias, de acordo com Lacerda (2006), a abordagem realista é a mais importante quando se trata de relações internacionais, e ao falar de política internacional, talvez seja a teoria mais citada. Isso se deve ao fato dela tratar das relações políticas entre os Estados considerando as variáveis políticas, diplomáticas e militar-estratégicas. Contrária à teoria idealista, o realismo sugere pensarmos o mundo como ele é efetivamente, desvinculando-o dos princípios morais.

Inspirada em Nicolau Maquiavel⁶ e, principalmente, em Thomas Hobbes⁷, com o seu estado de natureza onde há uma “guerra de todos contra todos”, a teoria realista surgiu em contraposição ao idealismo. Para os autores do realismo, como Edward H. Carr (2001) e Hans J. Morgenthau (2003), principais expoentes da abordagem realista, o Estado encontra-se no centro das discussões, sendo ele o ator principal das relações internacionais. Dessa forma, o

⁶ Niccolò di Bernardo dei Machiavelli era um filósofo, poeta, historiador, diplomata e músico italiano, da região de Florença. Viveu entre os séculos XV e XVI. Dedicou-se à explicação e compreensão do estado, política e homens de estado como são na realidade, em oposição às teorias formuladas acerca de como deveria ser o estado ou o governante ideal.

Estado atua servindo o interesse nacional mais básico: o desejo de sobreviver, desejo este que pode ser traduzido no acúmulo e manutenção do poder. É importante lembrar que o poder é tido como o instrumento através do qual os Estados garantem a sua sobrevivência no meio internacional.

Fundamentados na teoria de Hobbes, os pensadores da abordagem realista entendem o sistema internacional como um ambiente anárquico. Para Hobbes, os homens, quando estão no estado de natureza, ou seja, quando vivem sem uma autoridade superior capaz de determinar as regras mútuas de convivência e implementá-las ou capaz de impor a ordem, vivem em uma situação de permanente conflito e de “anarquia”, onde cada um é responsável por sua própria preservação, buscando o máximo de poder possível a fim de manter sua integridade física e sobrevivência (HOBBS, 2001).

Assim, os realistas, quando se referem ao sistema internacional, classificam-no do mesmo modo: anárquico. Não devido à ausência completa de ordem, mas por não existir um poder supranacional que garanta a proteção de todos. Portanto, não havendo um monopólio do poder de coerção por parte de nenhum Estado ou ator, não haveria um regulador, tornando esse ambiente anárquico, com isso, certas assimetrias poderiam acabar gerando conflitos e/ou guerras. Logo, o âmbito internacional torna-se perigoso e os Estados devem pensar em estratégias de segurança para impedir que sua sobrevivência e soberania, que é a autoridade legítima de cada Estado sobre seu território e sua população, sejam ameaçadas (LACERDA, 2006).

A teoria realista, conforme Lacerda (2006) e autores de Relações Internacionais, inicia-se como uma reação contrária ao idealismo. Isto é, surgiu como uma contraposição da visão de mundo praticada por alguns líderes políticos. Não há, ou houve, nenhum texto científico de fato na área das RI elaborando o idealismo. Ele foi combatido como prática de condução da política externa, e não como teoria ou doutrina acadêmica.

Em vistas disso, entende-se que a abordagem liberal é uma corrente teórica considerada “idealista” pelos expoentes das escolas realistas. Isto porque os liberais detêm uma visão predominantemente positiva da natureza humana, a ideia de um mundo ideal. Para os liberais, as relações internacionais podem envolver cooperação e paz, possibilitando o

⁷ Thomas Hobbes foi um matemático, teórico político e filósofo inglês do século XVII, reconhecido como um dos fundadores da filosofia política e ciência política modernas. Foi o primeiro filósofo moderno a articular uma teoria detalhada do contrato social, com sua obra *Leviatã*, escrita em 1651.

desenvolvimento de todos os atores, junto com o crescimento do livre-comércio e a expansão dos direitos universais dos homens. O idealismo entende o ambiente internacional como um palco onde existe uma multiplicidade de atores, como os Estados, as organizações internacionais, as empresas transnacionais, os indivíduos, entre outros (LACERDA, 2006).

Um exemplo de líder político que praticava o idealismo foi o presidente norte-americano Woodrow Wilson, que governou os Estados Unidos de 1913 a 1921. Wilson assistiu à destruição causada pela Primeira Guerra Mundial e considerou que as causas do conflito foram o sistema de alianças e a diplomacia secreta, vigentes no final do século XIX e início do XX, além da política baseada na busca de poder – a *Realpolitik*⁸. A partir dessas considerações propôs, ao término do conflito, durante a Conferência de Versalhes, entre os anos de 1919 e 1920, uma reformulação do sistema internacional. O documento elaborado, conhecido como os “14 pontos de Wilson” ou “14 pontos para a Paz”⁹, determinou as diretrizes para a paz e serviu de base para o surgimento da Liga das Nações, primeiro esforço diplomático global.

O idealismo, como colocado anteriormente, não possui autores estritamente na área das RI. Porém, no campo filosófico, em uma abordagem ética das relações internacionais, a corrente idealista tem a influência do teórico prussiano Immanuel Kant, autor do clássico livro *À paz perpétua*, de 1795. No livro, Kant defende que, para que as guerras terminem, é necessário que a diplomacia seja pública, sem acordos secretos ou segundas intenções. Outro ponto seria a necessidade de os governos serem republicanos, isto é, que obedeçam a autoridade da opinião pública, capaz de criticar as decisões de seus governantes, além de terem de obedecer às leis internacionais constituídas por uma federação de povos. Dessa forma, para Kant (1989), a paz perpétua se constrói porque a razão tem mais força do que o poder:

A razão [...] condena absolutamente a guerra como procedimento de direito e torna, ao contrário, o estado de paz um dever imediato, que, porém, não pode ser instituído ou assegurado sem um contrato dos povos entre si [...] (KANT, 1989, p. 40-41).

⁸ *Realpolitik* refere-se à política ou diplomacia baseada principalmente em considerações práticas, em detrimento de noções ideológicas. O termo é frequentemente utilizado pejorativamente, indicando tipos de política que são coercitivas, imorais ou maquiavélicas.

⁹ Segundo o tratado, redigido por Wilson, as nações não devem firmar acordos diplomáticos que não fossem reconhecidos publicamente. Além disso, acreditava que a livre navegação e o comércio entre as nações reforçavam o elo e a cooperação internacional. No que tange ao militarismo, acreditava que os aparatos militares deveriam se restringir somente àquilo que fosse necessário para a manutenção da segurança nacional. Os 14 pontos foram apresentados em 8 de janeiro de 1918 ao Congresso dos EUA, que o rejeitou. A rejeição deixou os EUA de fora da Liga das Nações, que anos mais tarde falhou em evitar a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Pelo trabalho com o tratado, o presidente Woodrow Wilson ganhou o Nobel da Paz de 1919.

Além das teorias principais, outra abordagem sobre o sistema internacional é a proposta pela teoria funcionalista. O funcionalismo, que tem como principal pensador David Mitrany¹⁰, acreditava na possibilidade de cooperação entre os Estados como meio para garantir a paz, embora os identificasse como os causadores dos conflitos. A teoria consiste na criação de uma rede de transações que, em colaboração com os governos e a sociedade, conseguiria satisfazer as necessidades básicas do ser humano. Baseava-se no compartilhamento de interesses comuns, permitindo aos indivíduos participarem de uma rede de transações com diferentes lealdades, não necessariamente associadas ao território ou Estado. O sucesso da colaboração funcional em um setor geraria a necessidade da mesma colaboração funcional em outro, produzindo um efeito em cadeia, um *spillover*¹¹. Entretanto, o tipo e o grau de poder delegados à organização supranacional dependeriam da natureza da tarefa e, de acordo com a experiência, poderiam ser aumentados ou diminuídos (SERRANO, 2008).

O funcionalismo, conforme Duran (1980), incentiva a busca por tarefas e/ou projetos específicos onde predomine o consenso e não o conflito. Para o autor, os estudos de RI sobrevalorizam a análise dos conflitos entre Estados, impossibilitando perspectivas teóricas alternativas que mostrem a importância de fenômenos como a cooperação e a integração internacional e/ou regional, que é a proposta do enfoque funcionalista. Assim, tratar-se-iam de temas onde o esforço conjunto dos Estados poderia transformar as relações interestatais. As tarefas e projetos seriam delegados a uma organização especial, onde se estabeleceriam pautas para um amplo sistema de cooperação internacional (DURAN, 1980).

2.2 TEORIAS DE INTEGRAÇÃO

Após essa breve introdução das correntes teóricas gerais das RI, percebe-se que os Estados, dentro do ambiente internacional, agem como atores autônomos. Tanto dentro da multiplicidade de atores que sugere o idealismo, como na abordagem da teoria realista, onde aparecem como atores exclusivos do meio. De qualquer modo, em todas as teorias, os Estados acabam por se relacionar uns com os outros, demonstrando sua capacidade de agência, isto é,

¹⁰ David Mitrany (1888-1975) é um dos criadores ou fundadores da abordagem funcionalista. Suas ideias mostraram-se relevantes no final do século XX e quando expostas, pela primeira vez, no início da década de 1940. Mitrany preocupava-se com novas abordagens para o planejamento da organização internacional da paz no mundo pós-guerra. A fonte mais rica de informações sobre a atividade intelectual de Mitrany são suas memórias publicadas em 1975 no *The Functional Theory of Politics*.

a capacidade de agir de forma independente, com liberdade de escolha para se posicionarem contrariamente ou para participarem de iniciativas de regionalismo (RAMOS, 2017).

Andrés Malamud (2014) define a integração como um processo de partilha voluntária de soberania entre Estados. Por definição, pressupõe que os partícipes renunciem à capacidade de agência e, portanto, parem de agir sozinhos. O pressuposto é que a ação coletiva é mais eficiente que a individual para a resolução de problemas. Além da paz interestatal, o objetivo central da integração entre os países é o crescimento (ou desenvolvimento) econômico por meio de ganhos de escala e complementaridade. Por isso, a integração visa à construção de um mercado comum de fatores (capital e trabalho) e produtos (bens e serviços). Esse foco na economia, para o autor, não se fundamenta ideologicamente, mas no fato de que na esfera da produção e do consumo existem mais incentivos para a integração do que na esfera do nacionalismo territorial¹² ou do nacionalismo de identidade¹³ (MALAMUD, 2014).

Como exemplo de integração regional a UE não chega a ser a representação de um modelo a ser seguido, mas uma referência histórica e comparativa. O bloco europeu avançou no processo de integração mediante a promoção de quatro liberdades: i) circulação de bens; ii) de serviços; iii) de capital; e iv) de trabalho. Sem estas liberdades, habitualmente garantidas apenas em espaços dentro dos países, não se pode falar em integração (MALAMUD, 2014).

Ernst B. Haas, no livro *Beyond the Nation State*, de 1964, ao estudar a integração regional, elabora uma outra abordagem dentro das teorias de RI:

Are there alternatives to realism and idealism? Finally, from the start I asked different versions of a fundamental normative question: Are there 'other ways to peace than either power [realism] or law [idealism]? My own work provided a tentative 'yes' for an answer. Neo-functionalism was developed explicitly to challenge the two theories of IR, dominant in the 1950s, classical realism and idealism. (HAAS, 2004, p. 14)¹⁴.

¹¹ O termo *spillover* não possui tradução teórica específica; seu significado está ligado à ideia de derramamento, de algo que começa num determinado ponto e transborda para outros.

¹² O nacionalismo territorial assume que os habitantes de uma nação em particular devem lealdade ao seu país de nascimento ou de adoção.

¹³ Já o nacionalismo de identidade tenta afirmar a superioridade de uma nação ou comunidade em nome de uma determinada identidade exclusiva, seja racial, cultural, religiosa ou civilizacional.

¹⁴ “Há alternativas para o realismo e idealismo? Finalmente, desde o início, procurei diferentes versões para a pergunta normativa fundamental: Há outros caminhos para a paz que não o poder (realismo) ou às leis (idealismo)? Meu próprio trabalho providencia uma tentativa de ‘sim’ como resposta. O neofuncionalismo foi desenvolvido explicitamente para desafiar as duas teorias de RI, dominantes nos anos 1950, o realismo clássico e o idealismo” (HAAS, 2004, p.14, tradução livre).

Para explicar a integração, Haas (1964) buscou superar as críticas e falhas do funcionalismo de Mitrany, tanto as relativas à origem quanto as relacionadas aos objetivos. Por ter sido criada observando da integração europeia, a teoria funcionalista não era capaz de explicar os motivos pelos quais o processo de integração sofria interrupções ou não era exitoso em algumas das áreas. O funcionalismo, quanto à finalidade, entende-se como um método para pensar a integração, um guia apresentando o que fazer, e não o que motiva a integração ou o que ela realmente é. Outro ponto de inflexão era o fato da teoria não ser capaz de apontar as condições necessárias para que a cooperação seja estabelecida, que é o motor inicial do processo. Isto é, a teoria não indica as razões pelas quais os Estados, nos seus procedimentos internos, juntos com os seus atores nacionais, decidem pela integração (SERRANO, 2008).

Haas, portanto, teve papel central na consolidação dos estudos e agenda de pesquisa sobre integração regional, particularmente a europeia. Quanto aos componentes sistêmicos, Haas (1964), levaria em consideração processos nacionais internos e os regionais, ao invés de considerar apenas os burocratas, técnicos e especialistas. Com isso, acaba valorizando não só a atuação dos governos de cada Estado, mas também a atuação dos partidos políticos, dos grupos de interesses, das elites e das organizações sociais. Partindo desse princípio, haveria uma regionalização do processo devido à proximidade geográfica e cultural entre os atores, e assim, uma iniciativa de integração poderia ganhar uma nova configuração. Dessa forma, pode-se compreender a existência de avanços e retrocessos nos processos de integração, justificando-os através da mutabilidade dos interesses dos atores nacionais, regionais, ou das suas elites ou dos grupos de interesse (MARIANO & MARIANO, 2002).

Conforme Mariano & Mariano (2002), Haas apresentava quatro motivações básicas para as iniciativas de integração regional dos Estados:

- Promover a segurança em determinada região, realizando a defesa conjunta contra ameaça comum;
- Promover a cooperação para o desenvolvimento econômico e maximizar o bem-estar;
- Interesse de uma nação mais forte em querer controlar e dirigir as políticas de seus aliados menores, por meio de persuasão, da coerção ou de ambos;
- Vontade comum de constituir a unificação de comunidades nacionais numa entidade mais ampla (MARIANO & MARIANO, 2002).

Assim, os processos de integração seriam impulsionados a partir de um núcleo central funcional, formado pelos governos que deram início à negociação, por serem os atores com capacidade e poder para assumir esse tipo de compromisso, fazendo a sociedade respeitá-los. Em outras palavras, a integração é impulsionada pelo núcleo funcional constituído pelos governos e burocracias especializadas para formular sua estratégia política. A capacidade decisória estaria concentrada nesses atores. A iniciativa burocrático-estatal iria se esparramando (*spillover*) para a sociedade, criando uma dinâmica de reações, demandas e respostas (MARIANO & MARIANO, 2002).

Haas (1964) reconsiderou os pressupostos funcionalistas, condicionando-os aos impulsos políticos dos centros decisórios, mostrando que a integração regional é um processo de transferência de funções e lealdades dos Estados para instituições supranacionais. Portanto, a partir do impulso inicial burocrático-estatal, o processo de integração transbordaria para a sociedade como um todo, que buscaria formas de melhor intervir e participar do processo. Em um determinado momento, a integração ganharia uma dinâmica própria, menos dependente da vontade política dos governos, e mais relacionada com as expectativas de ganhos e perdas dos principais grupos de interesse dos países envolvidos. Ao mesmo tempo, Haas incorpora ao pressuposto funcionalista o fato de que as lealdades políticas estariam relacionadas com a eficiência das instituições criadas, sejam nacionais ou regionais (HAAS, 1964).

No caso do MERCOSUL, essas agências não se desenvolveram. A dinâmica dos processos latino-americanos permanece ligada às iniciativas dos governos e presidentes, diminuindo a expectativa dos agentes quanto à possibilidade de ganhos. O forte papel dos Estados como principal agente dos processos de integração se confirma a cada reunião entre os Chefes de Estado. Essa situação, apesar de positiva para a integração, no final dos anos 1990 e início do século XXI, torna-se um problema caso o indicador de sucesso seja a capacidade de modificar a realidade anterior para a de um bloco produtor de novos comportamentos (VIGEVANI, FAVARON, RAMANZINI JUNIOR & CORREIA, 2008).

Andrew Hurrell (1995) sugere que os regionalismos, dentro da abordagem realista, seriam vistos como anomalias. Isso se deve ao fato de que a integração entre os Estados nascia como “ilhas de paz e cooperação” em um mundo conflituoso por natureza, dominado pela luta pelo poder, algo incapaz de ser explicado pela teoria realista na década de 1950. Tanto a visão clássica quanto as variantes neorealistas destacam a importância das configurações externas de poder, a dinâmica da competição política pelo poder e o papel restritivo do sistema

internacional. A integração teria, portanto, uma relação direta com as alianças entre os países, que buscariam a integração para se fortalecerem (HURRELL, 1995).

Segundo Hurrell (1995), para entender a integração, é preciso olhá-la de fora para dentro e analisar o lugar que ocupam no sistema internacional. Os agrupamentos regionais formam-se em resposta a desafios desse cenário. Para corrente realista, o tamanho e a influência que o bloco integrado exerce no sistema internacional é o mais importante, pois representa a busca pela maximização do poder, que seria o principal objetivo dos Estados.

A interdependência na área de segurança é um dos principais motivos que levam os Estados a pensarem na integração regional. De acordo com Hurrell (1995), é necessário que os Estados se unam para haver um maior equilíbrio do poder, principalmente para se contraporem à hegemonia das grandes potências. Ao participar de projetos de integração, Estados relativamente fracos teriam maior poder de barganha, amenizando o livre exercício de poder hegemônico das potências. Outra possibilidade seria que os Estados menores se unam às potências hegemônicas para garantir sua sobrevivência. Nas duas hipóteses, os Estados estariam buscando aquilo que maximize o seu poder e ganhos (HURRELL, 1995).

Hurrell (1995), para exemplificar sua tese, mostra como a hegemonia norte-americana foi fator determinante para a necessidade de criação de regionalismos. No seu exemplo, os países europeus foram estimulados pelo encorajamento e pressão exercida de forma direta pelos EUA para fins de segurança transatlântica. Isso mostra como a interdependência na área de segurança é sim um dos fundamentos que fazem os Estados se unirem em projetos de integração internacional/regional (HURRELL, 1995).

Outra questão motivadora do regionalismo é a concorrência econômica. Os Estados se unem para tentar diminuir os privilégios econômicos que as potências possuem nas relações comerciais. A integração regional envolve decisões específicas de política por parte dos governos, destinadas a reduzir ou remover barreiras ao intercâmbio mútuo de bens, serviços, capital e pessoas. Hurrell (1995) resume o pensamento realista relativo aos objetivos econômicos na integração regional da seguinte forma:

[...] os objetivos econômicos da integração regional não derivam da busca do bem-estar, mas da estreita relação que existe entre riqueza econômica e poder político e da preocupação 'inevitável' dos Estados com lucros e perdas. (HURRELL, 1995, p.32).

Desde a perspectiva econômica, Hurrell (1995) mostra novamente que o realismo possui dificuldades para explicar a integração regional. Como nos processos de integração há uma padronização das políticas macroeconômicas por parte das instituições supranacionais, que possuem caráter regulatório e homogeneizador de políticas, haveria a interferência de outros países e das instituições na soberania de cada país (HURRELL, 1995).

Para o autor, os primeiros estágios de uma integração tendem a concentrar-se na eliminação de barreiras comerciais e na formação de uniões alfandegárias. À medida que a integração avança, a agenda se expande para cobrir barreiras não-tarifárias, a regulação de mercados e o desenvolvimento de políticas comuns nos planos micro e macro. Os Estados se unem de forma a melhorar e intensificar as trocas comerciais, fazendo o outro mercado aceder aos seus produtos, aumentando as exportações e desenvolvendo a indústria nacional, o inverso também acontece, ou seja, há benefícios para ambos os lados. O regionalismo, deste modo, justifica-se não apenas para fins econômicos, mas devido à segurança que pode oferecer. A integração garantiria a redução de ameaças e perdas comerciais no âmbito externo, além de maximizar o poder dos Estados, dando maiores oportunidades de aumento dos lucros e contrabalanceando o poder hegemônico previamente existente na cena internacional (HURRELL, 1995).

De acordo com Hurrell (1995), uma imagem comum do mundo globalizado é a própria inundação global de dinheiro, pessoas, imagens, valores e ideias, transbordando do antigo sistema de barreiras nacionais que preservavam a autonomia dos Estados. Como resultado, percebe-se que os limites territoriais estão se tornando cada vez menos importantes, mudando o sentido tradicional de soberania. Assim, as regiões passam a ser consideradas dentro de um contexto global mais amplo. Segundo o autor, “essas perspectivas são bem expressas por frases de efeito como ‘mundo sem fronteiras’ ou ‘fim da geografia’” (HURRELL, 1995).

Walter Mattli, no livro *The Logic of Regional Integration*, de 1999, mostra que a integração regional não é um fenômeno novo no mundo das RI:

Examples of Staatenbünde, Bundesstaaten, Eidgenossenschaften, leagues, commonwealths, unions, associations, pacts, confederacies, councils and their like are spread throughout history. Many were established for defensive purposes, and not all of them were based on voluntary assent. (MATTLI, 1999, p.1)¹⁵.

¹⁵ Exemplos de federações de estados, confederações, ligas, comunidades, sindicatos, associações, pactos, conselhos e similares, estão espalhados ao longo da história. Muitos foram estabelecidos para fins defensivos, e nem todos foram baseados em consentimento voluntário (MATTLI, 1999, p.1, tradução livre).

As primeiras grandes iniciativas voluntárias de integração regional surgiram no século XIX. Em 1828, por exemplo, a Prússia estabeleceu uma união aduaneira com *Hesse-Darmstadt* (Estado membro do Sacro Império Romano-Germânico), nela estabeleceu-se uma tarifa comum onde cada Estado mantinha sua própria administração aduaneira. Isso mostra que os regionalismos são produtos de muitas e variadas forças. No caso da Prússia, o fator econômico propiciou a aproximação entre esses Estados. Outra força frequentemente encontrada e que impulsiona a integração regional é a política. Exemplos claros foram os horrores da Segunda Guerra Mundial, 1939-1945, que levaram os governantes europeus à concepção de uma nova estrutura de governança capaz de erradicar as raízes dos conflitos entre seus povos (MATTLI, 1999).

Para Mattli (1999), o estudo da integração regional dentro das ciências econômicas foca-se, principalmente, nas relações de mercado de bens e fatores de produção de uma determinada região. Apenas posteriormente, as forças políticas e institucionais assumiram relevância específica de acordo com o peso dos mercados e fatores. Os economistas estariam, dessa forma, mais interessados nos efeitos que o bem-estar da integração poderia implicar em termos de comércio de bens, diversificação de mercado, entre outros fatores, do que nas implicações das escolhas políticas produzidas pela integração (MATTLI, 1999).

Segundo autor, o estudo da integração regional, isto é, a estrutura analítica geral para entender o porquê de os Estados participarem de projetos de integração regional, deve ser iniciado pela discussão dos fatores que podem vir a determinar o êxito da iniciativa. E, posteriormente, por um exame das consequências para aqueles que não participam do projeto. Com base em isso, Mattli define a integração regional como sendo uma “união voluntária, no campo econômico, de dois ou mais Estados anteriormente independentes, que estendem a autoridade de áreas-chave de regulação e políticas internas para um nível supranacional” (MATTLI, 1999).

De acordo com Mattli (1999), para que uma iniciativa de integração regional seja exitosa ela deverá satisfazer duas condições. A primeira é que o potencial de ganhos econômicos advindos das trocas comerciais seja significativo e, em segundo lugar, que exista uma garantia de cumprimento dessas condições. Se os ganhos forem pequenos, seja devido à falta de complementaridade na economia regional ou devido ao tamanho do mercado, não oferecendo ganhos em economia de escala, o processo sucumbiria rapidamente. Havendo as garantias e ganhos, os atores do mercado se veriam incentivados a fazer lobby por arranjos e instituições regionais que possibilitem a realização desses ganhos (MATTLI, 1999).

Essas são as condições sob as quais os líderes políticos estariam dispostos, e aptos, a acomodarem as demandas por instituições regionais em cada etapa do processo de integração. A disposição dependeria também do retorno que a integração pode oferecer aos líderes políticos; eles podem estar mais dispostos a aprofundar a integração se for esperado que isso propicie melhores chances de retenção e manutenção de poder (MATTLI, 1999).

Quanto aos atores externos, nas palavras de Mattli (1999), estes podem agir de duas formas diferentes frente à integração dos Estados:

Affected outsiders can pursue two integration strategies. First, they can seek to merge with the area generating the external effects. I call this “the first integrative response”. Second, outsiders can respond by creating their own regional group, this I call “the second integrative response”. (MATTLI, 1999, p.61)¹⁶.

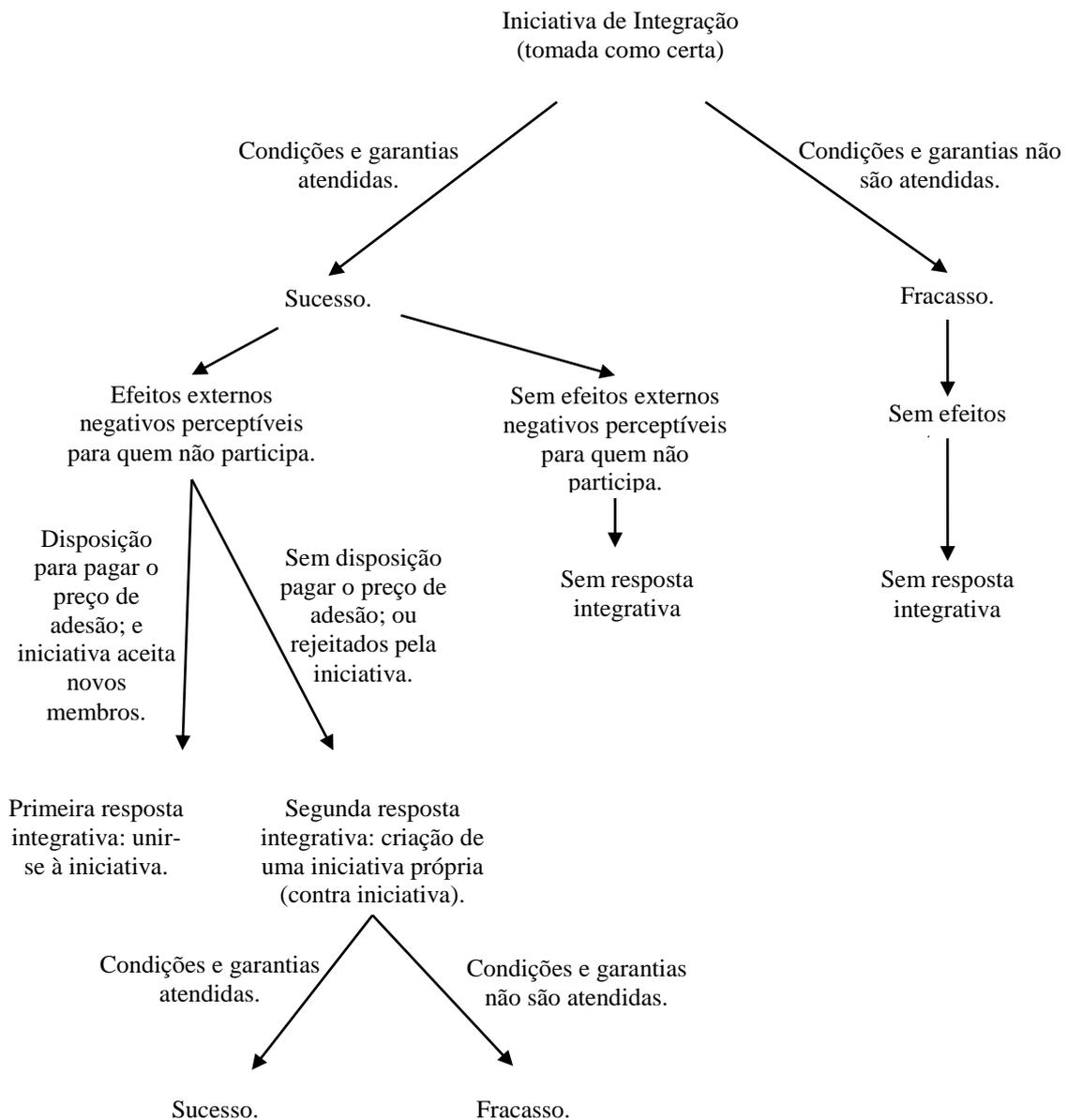
Na Figura 1, abaixo, Mattli (1999), de forma resumida, tenta ilustrar o pressuposto sobre o como os potenciais ganhos e o cumprimento das garantias determinam o sucesso ou fracasso das iniciativas de integração regional. Além disso, o autor inclui a análise dos efeitos externos provocados pelas iniciativas de integração, que podem influenciar os demais atores a se posicionarem frente ao novo bloco. Seja optando por não participar, isto é, sem resposta integrativa; optando por se unirem à iniciativa, o que ele denomina como “a primeira resposta integrativa”; ou podem optar por criar seu próprio grupo regional– “a segunda resposta integrativa” (MATTLI, 1999).

Segundo a teoria de Mattli (1999), se não há cumprimento das condições estabelecidas, ou se os ganhos forem pequenos, o processo pode acabar frustrado. Caso existam as garantias e ganhos, os atores do mercado são incentivados a fazer lobby por arranjos e instituições regionais. Por outro lado, se o impacto desses efeitos não for perceptível, ou seja, se o crescimento econômico interno de cada Estado for mais robusto do que participando da iniciativa, os atores externos não terão incentivos para considerar a mudança institucional para o bloco. Isto é, a integração não pareceria valer a pena, pois o benefício esperado da integração em termos de aumento de poder seria mínimo.

¹⁶ Agentes externos afetados podem buscar duas estratégias de integração. Primeiro, eles podem procurar se fundir com a área geradora dos efeitos externos, chamo isso de “A primeira resposta integrativa”. Segundo, agentes externos podem responder criando o seu próprio grupo regional, isso seria “A segunda resposta integrativa”. (MATTLI, 1999, p. 61, tradução livre).

O preço da integração significa na perda do controle sobre áreas importantes da economia nacional e, possivelmente, a perda de apoio de poderosos grupos de interesse internos que se opõem à integração. No entanto, se os efeitos externos são positivos, é provável que os agentes mudem de postura e adotem agendas pró-integração (MATTLI, 1999).

FIGURA 1: Integração e efeitos externos



Fonte: Mattli (1999, p. 62)

Segundo Mattli (1999), à primeira vista, a primeira resposta integrativa pareceria menos exigente do que a segunda resposta integrativa, porque ao simplesmente aderir a uma

iniciativa existente, um país de fora circunda os problemas estratégicos de abastecimento envolvidos na elaboração dos arranjos institucionais. Unir-se exige apenas que o Estado aceite os termos e condições estipuladas para se associar ao “clube”. Entretanto, existem dois problemas com essa primeira resposta integrativa: primeiro, o grupo pode, simplesmente, não ter interesse em aceitar novos membros; e, em segundo lugar, o preço da adesão ao projeto. O custo de entrada a um projeto exitoso é tipicamente muito alto. Por exemplo, exige-se do requerente a vontade e capacidade de aceitar, não apenas um conjunto de regras de adesão, mas também um corpo muito extenso de leis secundárias e regulamentos (MATTLI, 1999).

Historicamente, tanto as rejeições a novos entrantes por parte dos membros das iniciativas, quanto os custos proibitivos para a filiação às mesmas, levaram os Estados a experimentarem seus próprios esquemas regionais, ou seja, a recorrer à segunda resposta integrativa. Extraordinariamente, muitos desses projetos fracassaram. Este resultado pode ser explicado pela falta pressão dos mercados e atores nacionais e regionais para que ocorra a integração, assim como pela ausência de uma liderança na coordenação do projeto (MATTLI, 1999).

O problema da ausência de um Estado líder, muito debatido nas RI quando o tema é o sistema internacional, refere-se à própria coordenação das iniciativas. De acordo com Mattli (1999), quem coordena o projeto é fator chave para o sucesso do mesmo. Faz-se necessária a presença de um Estado que atue como líder e que seja benevolente na região em que se busca a integração. Esse país serviria como coordenador no momento de criar e implementar regras, regulamentos e políticas. Podendo vir também a ajudar a aliviar as tensões que surgem da distribuição desigual dos ganhos da integração, trabalhando como mediador nas negociações. Uma liderança institucional contestada, ou a própria ausência de uma liderança, torna a resolução de conflitos ou a tomada de decisão mais difícil (MATTLI, 1999).

Conforme Mariano (2015), a resolução dos conflitos é importante para um processo de integração que se pretende mais profundo. Portanto, a busca pela redução das assimetrias acaba sendo uma das tarefas principais daqueles que negociam as decisões centrais do bloco. Quando essas assimetrias não podem ser reduzidas, buscam-se formas de administrá-las ou, pelo menos, diminuir seus efeitos negativos, não só sobre os diversos agentes envolvidos, mas para a própria estabilidade do sistema integrativo em criação (MARIANO, 2015).

Para Mattli (1999), a integração entre Estados de diferentes economias arrisca-se a beneficiar países maiores e mais desenvolvidos, em detrimento das economias menores e menos

desenvolvidas. Os redatores dos tratados devem ser sensíveis à questão da distribuição equitativa dos benefícios da integração e, portanto, inserir providências para que se concedam aos países mais fracos privilégios especiais, tais como concessões sobre reduções tarifárias, exceções sobre cláusulas baseadas em dificuldades na balança de pagamentos ou fornecendo assistência técnica. No entanto, é necessário que algum dos grandes países se disponha a abordar a questão da redistribuição ou a mostrar liderança na coordenação de políticas regionais (MATTLI, 1999).

2.3 PAYMASTER

Um pressuposto que se coloca como condição para o Estado líder é a função de *paymaster*. Desenvolvida por Mattli (1999), a partir da análise histórica de diversas experiências de integração regional, o autor concluiu que a evolução dos processos de integração regional depende, em grande medida, da existência de um Estado principal disposto a aceitar uma parcela maior dos custos gerados pelo próprio desenvolvimento da integração. Em geral, esse país cumpre o papel de grande sustentador do processo, pois apresenta maior disposição para pagar os custos da integração, que não se limitam somente ao aspecto financeiro, mas fundamentalmente ao institucional e político (MATTLI, 1999).

Para Mariano (2015), o reconhecimento do papel de principal impulsionador da integração está diretamente relacionado com a disposição governamental em aceitar os custos financeiros e políticos intrínsecos ao aprofundamento da iniciativa. Pode-se dizer que a perda de autonomia no nível regional seria compensada pela possibilidade de ganhos no âmbito extra regional. Dessa forma, a integração necessita estar fortemente ligada às estratégias definidas pelas políticas externas de cada país participante (MARIANO, 2015).

Conforme Malamud (2014), estudos apontam para o fato de que a integração regional precisa de atores capazes de aceitar custos maiores do que os aceitos pelos demais. Essa desproporcionalidade é o custo de assumir a liderança do processo. Nesse sentido, os períodos de crise também seriam os momentos de maior cobrança sobre o Estado líder, o que justifica a atenção sobre a forma como as negociações são encaminhadas (MALAMUD, 2014).

Mariano (2015), para exemplificar a teoria de *paymaster*, mostra o papel da Alemanha dentro do bloco da UE. Durante os anos 1990, a Alemanha foi um dos principais financiadores da

integração europeia e contribuiu para a configuração institucional adotada, principalmente no que se refere à sua responsabilidade na introdução e no desenvolvimento dos conceitos e práticas de subsídios à integração e de governança em âmbito regional; mas também com esforços para a construção de uma política macroeconômica comunitária e de coordenação das políticas sociais e ambientais – além de que o *Bundesbank* (Banco Central Alemão) foi usado como o modelo para a formação do Banco Central Europeu (MARIANO, 2015).

Os conceitos vistos neste capítulo permitem orientar a pesquisa empírica deste trabalho no sentido de verificar a disposição do governo brasileiro em relação ao processo negociador da IIRSA, focando nos aspectos que se relacionam diretamente com a questão do aprofundamento da integração. Entende-se que a disposição brasileira em ser o *paymaster* se relaciona diretamente com outro aspecto já abordado, que é a capacidade do próprio processo de integração manter as expectativas dos diversos agentes convergindo para uma situação de maior aprofundamento da integração e, também, na capacidade institucional do bloco em oferecer benefícios para as principais elites domésticas, a fim de manter a coesão e a reprodução do processo (MARIANO, 2015).

De acordo com Mariano (2015), o oferecimento de benefícios aos demais associados por parte do Estado líder pode ser realizado de diferentes formas, dependendo do nível de integração almejada. Se o objetivo é o de aprofundamento dos blocos regionais, espera-se que os benefícios se realizem a partir das instituições supranacionais dos mesmos. Se a estratégia adotada pelo Estado *paymaster* é oferecer benefícios usando a própria estrutura econômica e governamental nacional, então pode-se concluir que os objetivos da política externa representam importante limitação para a amplitude da organização regional. A arquitetura institucional do bloco corresponde, em alguma medida, aos objetivos presentes na política externa do Estado pagador com relação ao seu posicionamento e à sua estratégia de inserção internacional (MARIANO, 2015).

3 A IIRSA: NECESSIDADE E OBJETIVOS

Este capítulo tem como objetivo descrever o momento da fundação do IIRSA, indicando as necessidades e objetivos dentro do contexto sul-americano. Para tal, é necessário a compreensão do significado do termo regionalismo. O entendimento das motivações políticas e ideológicas das organizações de integração regional servem de base para compreender como é realizado o planejamento territorial para uma infraestrutura integrada.

A América do Sul tem como característica a abundância de recursos naturais, entretanto, ainda apresenta uma exploração incipiente sobre esse potencial. A distribuição heterogênea de recursos entre os países, os limitados investimentos e a ausência de uma efetiva infraestrutura de integração entre as nações corroboram para o lento desenvolvimento regional. As iniciativas efetivas para solucionar essas questões têm sido estabelecidas normalmente no âmbito bilateral. Uma maior aproximação entre os países e a construção de instituições regionais, assim como uma atuação mais intensa do Brasil, ocorreram, como será visto, a partir dos anos 1990 e 2000 (DESIDERÁ NETO, MARIANO, PADULA, HALLACK & BARROS, 2015).

3.1 REGIONALISMO

A palavra regionalismo refere-se à criação de organizações internacionais realizada por países de determinada região, promovendo uma integração em diversos aspectos, seja no econômico, no político e/ou social, com o objetivo de construir estratégias de ação coletiva para o seu desenvolvimento (MELLO, 1999). Ernst Haas (2004), entendia essa integração regional como uma tendência de criação voluntária de unidades políticas amplas, evitando, de forma consciente, o uso da força nas relações com outras unidades participantes desse processo (HAAS, 2004).

Para Haas (2004), o regionalismo não devia ser visto como uma condição, mas como um processo do qual faz parte a interação entre os diferentes grupos de atores para além de suas fronteiras nacionais, de forma a resolverem problemas comuns entre eles. Com isso, Haas

define a integração como a mudança de lealdades e das expectativas de grupos em direção a um novo centro decisório, como órgãos supranacionais (HAAS, 2004).

Conforme Mariano (2015), os processos de integração regional, podem se originar por diversos motivos, logo, cada iniciativa de regionalismo teria suas motivações e impulsos próprios. Neste sentido, a integração regional é vista também como uma cooperação entre os países, podendo gerar mudanças e transformações institucionais entre eles, indo além de uma mera cooperação regional (MARIANO, 2015).

Desiderá Neto & Teixeira (2013) entendem que há dois tipos de modelos de regionalismo que se revezam na prática ao longo da história: o “regionalismo liberal” – chamado regionalismo Norte-Sul, que defende a abertura para o Norte, aproximando-se dos Estados Unidos, da União Europeia e das grandes potências; e o “regionalismo desenvolvimentista”, que prioriza o Sul e busca maior autonomia, onde há um aumento da consciência regional, criando uma noção de identidade entre os países. Alguns autores citam um terceiro modelo, denominado “regionalismo neodesenvolvimentista”, que se refere às transformações ocorridas no início do século XXI na América Latina, resultantes da ascensão de governos de centro-esquerda.

Segundo Vigevani, Favaron, Ramanzini Junior & Correia (2008), a posição do Brasil nos processos de integração regional deve ser analisada à luz de fatores estruturais e históricos de política exterior. Para compreender as dificuldades do processo não se pode limitar o estudo às questões econômicas ou às divergências em assuntos internacionais. Fatores como as necessidades estruturais de integração física, atitudes e posicionamento de cada um dos atores, tanto sociais, como governamentais, possuem peso significativo nas relações entre as nações. É a partir dessas necessidades dos atores que se originam algumas das vontades dos próprios Estados (VIGEVANI, FAVARON, RAMANZINI JUNIOR & CORREIA, 2008).

Nas palavras de Wallerstein (2006):

[...] a tensão entre a uma postura basicamente protecionista contra uma postura de livre-comércio tornou-se um dos principais temas de formulação das políticas nos diversos estados do sistema-mundo no século XIX. Muitas vezes, era a questão mais importante que dividiu as principais forças políticas de Estados particulares. Ficou claro, então, que um tema ideológico central da economia-mundo capitalista era que cada Estado poderia, de fato, eventualmente e provavelmente, chegar a um elevado nível de rendimento nacional e que a ação consciente, racional faria isso (WALLERSTEIN, 2006, p. 517).

É importante notar que as iniciativas de regionalismo foram contrárias à formação das nações independentes na América Latina. Ou seja, a relação entre a integração e nacionalismo da época poderia ser entendida como contraditória, visto que o nacionalismo serviu como um elemento de rechaço e resistência contra os colonizadores, e também como empecilho à integração regional (SANAHUJA, 2012).

Conforme Vigevani, Favaron, Ramanzini Junior & Correia (2008), a autonomia é a ideia de liberdade frente ao mundo exterior, de possuir a capacidade de decisão frente aos centros de poder internacional, viabilizando aos países poder de determinar suas próprias escolhas. Desde esse ponto de vista, o MERCOSUL, por exemplo, não seria visto como um limitador de autonomia dos países membros, pelo contrário, a integração favoreceria o compartilhamento de interesses e aumentaria as capacidades externas do grupo econômico (VIGEVANI, FAVARON, RAMANZINI JUNIOR & CORREIA, 2008).

Portanto, ao mesmo tempo em que houve a conexão entre a ideia de interesse nacional com o interesse regional, os conceitos de autonomia e nacionalismo ainda conservavam a sua essência (GUIMARÃES, 2006). Dentro de uma perspectiva histórica, a autonomia sempre foi vista como o objetivo de qualquer nação, com características que se adaptam com o passar do tempo. “As expressões do que significa autonomia variam histórica e espacialmente, e, também, segundo interesses e posições de poder” (FONSECA JR., 1998).

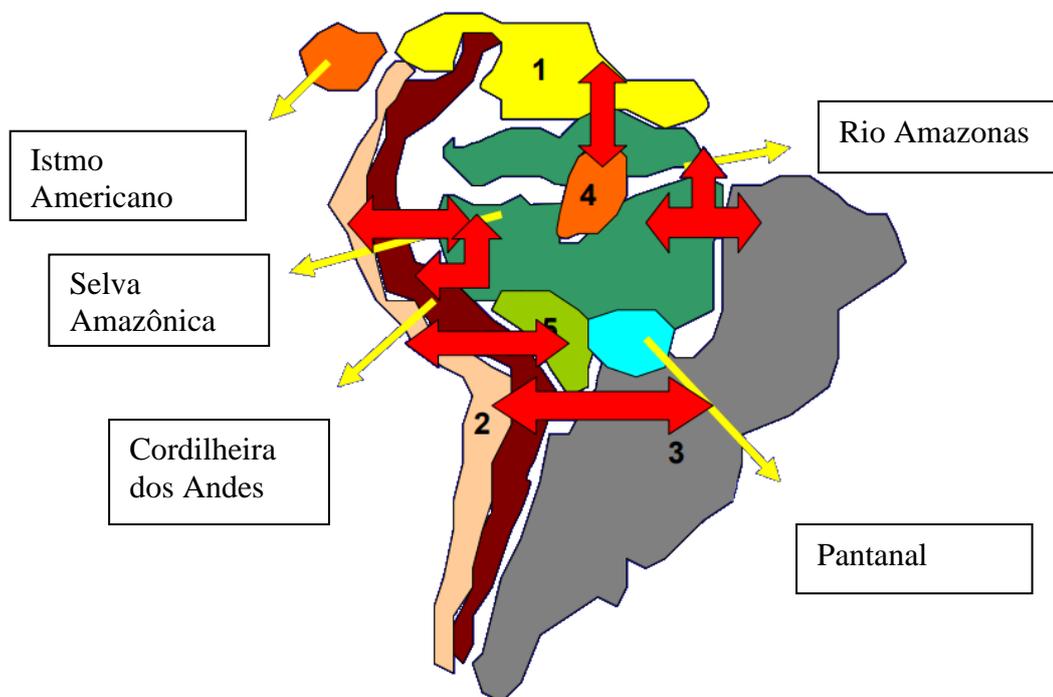
É importante notar também a maneira com que a América Latina olha para os países centrais, principalmente para os Estados Unidos. Essa atitude cria um paradoxo no entendimento do regionalismo. Alguns grupos políticos latino-americanos compreendem que o alinhamento com esse país e/ou com as potências europeias poderia acarretar em grandes oportunidades de desenvolvimento. Nesse caso, a modernidade viria exatamente da abertura comercial, financeira e cultural para o chamado mundo desenvolvido. Contudo, existem aqueles que entendem a abertura para os países ricos como ameaça, implicando na necessidade de políticas protecionistas e de maior autonomia. Esta visão, muito difundida na América Latina, teve grande impulso no regionalismo latino-americano do pós-guerra, principalmente através do trabalho da CEPAL, guiado pelo economista argentino Raúl Prebisch, que desenvolvia a ideia das relações centro-periferia (BOFF, 2015).

3.2 EXPERIÊNCIAS NA REGIÃO

A integração física da América do Sul está ligada ao processo de regionalismo da mesma, sendo fundamental para seu desenvolvimento. É importante seu estudo para entender a situação em que o continente se encontra e saber como se dão as relações entre os países. Estudar as iniciativas de infraestrutura regional esclarece como as relações se desenvolvem e, possivelmente, saber como pode vir a ocorrer o desenvolvimento dos próprios Estados. É ainda primordial o entendimento da posição brasileira nesse processo de integração, tendo em vista as estratégias de aproximação dos mesmos (CARVALHO, 2004)

Para o entendimento da deficiência estrutural presente no continente, devem-se mencionar as dificuldades naturais existentes, que restringem a construção e manutenção de uma infraestrutura básica, como a energética ou de comunicação. As necessidades de ultrapassar essas dificuldades são expressas pelos desenvolvedores das iniciativas, como visto no discurso do ex-presidente do BNDES Carlos Lessa, quando afirmou que “a cordilheira dos Andes é certamente uma beleza, mas é um terrível problema de engenharia” (BNDES, 2003). Na Figura 2, abaixo, estão representadas as principais barreiras naturais:

FIGURA 2: Barreiras territoriais sul-americanas



Fonte: Carvalho (2004)

De acordo com Carvalho (2004), a América do Sul é um território cheio de barreiras naturais que dividem o continente e formam 5 ilhas: 1) Plataforma do Caribe; 2) Cornija Andina; 3) Plataforma Atlântica; 4) Enclave Amazônico e 5) Enclave Sul-Amazônico. Essas barreiras naturais existentes na região dão origem a regiões desconectadas uma das outras. A interconexão desse “arquipélago” é um dos maiores desafios para a infraestrutura e, sem dúvida, um dos projetos mais importantes para a superação dos problemas da integração. A união dessas ilhas desenvolveria o comércio entre regiões que já possuem características convergentes, abrindo mercados, ajudando na complementariedade da produção, entre outros benefícios (CARVALHO, 2004).

A infraestrutura, de forma geral, torna-se importante uma vez que cria a possibilidade de ultrapassar barreiras e obstáculos para a melhoria não só do comércio, mas da qualidade de vida das populações nas regiões impactadas. A relação entre desenvolvimento e infraestrutura é analisada pela CEPAL (2012) da seguinte maneira:

Por el lado de la oferta, una mayor disponibilidad y calidad de los servicios de infraestructura contribuyen a incrementar la productividad de los factores y reducen los costos de producción, favoreciendo de este modo, la competitividad de las firmas e incentivando la inversión y el crecimiento económico; por el lado de la demanda, el crecimiento económico genera un aumento de la demanda de servicios de infraestructura, completándose el círculo virtuoso (CEPAL, 2012, p.10)¹⁷.

As políticas de aproximação entre os nações sul-americanas foram intensificadas durante a década de 1990. As principais causas desse aumento de contato se deu principalmente pela convergência política entre os Estados, a estabilização da democracia no continente e o crescente desenvolvimento econômico na região. Entre os principais esforços devem ser mencionadas a criação do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, e o aprofundamento da integração da Comunidade Andina de Nações – CAN (CARVALHO, 2004)

O MERCOSUL é a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina, surgida no contexto da redemocratização e reaproximação dos países da região ao final da década de 1980 e início dos 1990. Os membros fundadores, signatários do Tratado de

¹⁷ Pelo lado da oferta, uma maior disponibilidade e qualidade dos serviços de infraestrutura contribuem para aumentar a produtividade dos fatores e reduzir os custos de produção, favorecendo assim a competitividade das empresas e estimulando o investimento e o crescimento econômico; pelo lado da demanda, o crescimento econômico gera um aumento na demanda por serviços de infraestrutura, completando o círculo virtuoso (CEPAL, 2012, p.10, tradução livre).

Assunção de 1991, Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, estabeleceram um modelo de integração profunda, com os objetivos centrais de conformação de um mercado comum – com livre circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos, o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio com terceiros e a adoção de uma política comercial comum (MERCOSUL, c2018).

Já a iniciativa andina é o processo mais antigo da região. Iniciada em 1969, através do Acordo de Cartagena, a integração esteve associada às esferas econômicas e comerciais, objetivando a construção de uma área de livre-comércio e uma união aduaneira. Uma característica relevante do bloco é que sua institucionalidade recorreu à experiência da integração europeia. O estabelecimento da Junta do Acordo de Cartagena, órgão executivo regional de caráter supranacional, autônomo aos interesses nacionais, mostra que a integração contou com a institucionalidade mais complexa que a dos demais processos de integração do continente (BRESSAN & LUCIANO, 2018).

A transformação do Pacto Andino em Comunidade Andina e a criação do Parlamento Andino¹⁸, nos anos 1990, evidenciava o aprofundamento da integração. Contudo, o bloco apresentou retrocessos quanto à supranacionalização de normas, indicando uma redução na sua autonomia e uma maior participação governamental no processo decisório. Portanto, mesmo com o alto grau de complexidade institucional e da existência de estruturas supranacionais, a integração andina apresenta baixo grau de eficiência (AVENDAÑO, 1999). Além disso, a falta de um país que se posicione como *paymaster* (MATTLI, 1999) da integração têm impedido que os resultados políticos da integração acompanhem o desenvolvimento da instituição (BRESSAN & LUCIANO, 2018).

3.3 A FUNDAÇÃO DA IIRSA

As iniciativas anteriores, como visto, não incluíam a participação de todos os países sul-americanos. Esse seria um dos objetivos do novo projeto, contudo, para o entender o processo de formação da IIRSA, é necessário analisar o contexto político da década de noventa, época

¹⁸ Parlamento Andino é o órgão deliberativo e de controle da Comunidade Andina. Foi criado em outubro de 1979 em La Paz, através do Tratado Constitutivo, assinado pelos chanceleres da Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela. Entrou em vigência em janeiro de 1984.

onde o modelo neoliberal prevalecia na região e orientava o funcionamento de instituições como o próprio MERCOSUL (BOFF, 2015).

De acordo com Boff (2015), os EUA tentavam ampliar a integração liberal no continente americano enfatizando a integração comercial. A iniciativa da Área de Livre-Comércio das Américas – ALCA, lançada em 1994, durante a Primeira Cúpula das Américas em Miami, era exemplo desse posicionamento, já que contava com o total apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID¹⁹. Muitos críticos acusam o BID de ser um mecanismo de regulação dos EUA na América Latina. Um fator que contribuiu para essa ideia é o poder de voto que o país norte-americano possui nas decisões, cerca de 30%, enquanto que cada um dos outros países membros individualmente não representa a metade. Embora os países participantes da iniciativa tenham assumido o compromisso de concretizar o bloco pan-americano até 2005, foi nesse mesmo ano que o projeto acabou abandonado oficialmente (BOFF, 2015).

Um dos motivos do abandono da ALCA foram as crises econômicas dos anos 1990, que ocorreram em sequência no mundo inteiro e demonstraram as fraquezas das políticas neoliberais adotadas no período. A decisão de vários países de promoverem o crescimento com base na poupança externa, gerando déficits em conta corrente, mostrou-se insustentável e gerou uma série de crises que, ao atingirem Argentina e Brasil, acabaram afetando o MERCOSUL. Somando os efeitos das crises às deficiências estruturais prévias, o bloco econômico sul-americano entrou no século XXI em dificuldades (BRESSER-PEREIRA, GONZALEZ e LUCINDA, 2008).

A CAN passava por um processo similar. Era necessária uma integração que fosse além do aspecto comercial. Para que isso pudesse acontecer, fazia-se necessária a conciliação da agenda liberal, apresentando mecanismos mais efetivos para concretizar o desenvolvimento e a interdependência econômica regional. Foi a partir dessa percepção que o governo de FHC iniciou um movimento de reforço do espaço sul-americano como parte da estratégia brasileira, incluindo uma maior utilização de recursos, como os da Corporação Andina de Fomento – CAF, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e do Fundo da Bacia do Prata – FONPLATA (VIGEVANI, OLIVEIRA e CINTRA, 2003).

¹⁹ O BID é uma organização financeira internacional com sede na cidade de Washington, nos Estados Unidos, criada no ano de 1959 com o propósito de financiar projetos viáveis de desenvolvimento econômico, social e institucional e promover a integração comercial regional na área da América Latina e Caribe.

Em setembro do ano 2000, ocorreu a 1ª Cúpula de Presidentes da América do Sul, organizada pelo Brasil em razão da comemoração dos 500 anos da chegada dos portugueses. Na Declaração Final da reunião ficou acordado, pelos mandatários dos 12 países presentes, o lançamento do Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA²⁰. O Plano de Ação continha “sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos para ampliação e modernização da infraestrutura na América do Sul, em especial, nas áreas de energia, transporte e comunicações” (QUINTANAR & LOPEZ, 2003).

Nascia, assim, a iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA. O evento organizado em Brasília significou um marco na adoção de estratégias com o objetivo de fazer frente aos desafios que uma complexa e efetiva integração física regional demanda. Para o Brasil, essa integração representava mais do que isso, a união sul-americana mostrava uma posição brasileira forte e defensiva nas negociações da ALCA, além de um maior protagonismo para o país, tudo isso somado ao fato de que a iniciativa poderia ajudar a recuperar o fôlego econômico da região (BOFF, 2015).

A principal meta da iniciativa era a viabilização de um espaço de diálogo que contribuísse para estabelecer a configuração regional como uma zona de “democracia, paz, cooperação solidária, integração, como também de desenvolvimento econômico e social compartilhado” (IIRSA, 2011). Apesar da ampla agenda a ser tratada, o principal foco abordado foi a integração de infraestrutura, uma vez que já haviam sido preparados trabalhos e estudos sobre o tema. O Plano de Ação contava com propostas para o desenvolvimento de três principais categorias da infraestrutura: transportes, energia e comunicações.

O objetivo do Plano de Ação era a configuração dos Eixos de Integração e Desenvolvimento – EID, com especial atenção para os países com dificuldades geográficas de acesso marítimo a mercados internacionais. O lançamento da IIRSA incluía um cronograma de ações, começando pela convocação de uma reunião ministerial para consolidar uma visão regional integrada sobre as linhas de ação necessárias para ampliar e modernizar a infraestrutura sul-americana (IIRSA, 2011).

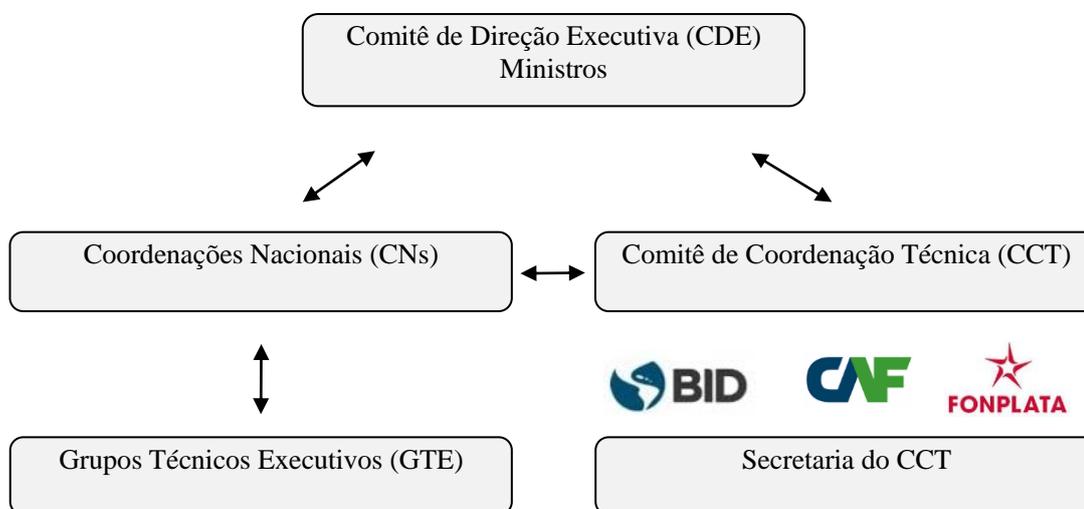
²⁰ Encomendado pelos organizadores, o Plano de Ação tinha sido elaborado pelo BID, com contribuição da CAF, do FONPLATA e de outros órgãos regionais, contando também com a colaboração dos governos da região. Particularmente, alguns trabalhos contribuíram de forma importante. Dois deles foram elaborados e apresentados por ocasião da Reunião de Brasília: “*Vías para la Integración*” (CAF, 2000) e “*Un nuevo impulso a la integración de la infraestructura regional en América del Sur*” (BID, 2000). Outros foram elaborados no Brasil: “*Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America*” (Eliezer Batista da Silva, 1996) e “Eixos da América do Sul Impulsionarão Desenvolvimento” (José Paulo Silveira, 2000).

Quanto à estrutura e funcionamento, umas das prioridades era incluir a participação de todos os membros na tomada de decisão. Além disso, para evitar burocracias desnecessárias, algumas das instâncias da IIRSA criar-se-iam com o apoio de organizações nacionais pré-existentes (IIRSA, 2011).

A iniciativa incluía duas esferas atuação: a diretiva e a técnica. A instância diretiva, à qual se subordinam as demais, foi chamada de Comitê de Direção Executiva – CDE. Era formada por representantes de cada Estado e é quem toma as decisões políticas e coordenativas. Já a área técnica foi dividida entre os Grupos Técnicos Executivos – GTE, e o Comitê de Coordenação Técnica – CCT. Do primeiro fazem parte funcionários e especialistas técnicos ligados aos governos e cada EID teria seu próprio GTE. Por outro lado, o CCT seria composto por técnicos do BID, CAF e FONPLATA, e ofereceria apoio técnico e financeiro à organização. Subordinada a esta última está a Secretaria do CCT, administrado pelo BID, sua função é dialogar entre o CCT, o CDE e as Coordenações Nacionais – CNs (IIRSA, 2011).

As CNs não estavam presentes no projeto original. Surgiram devido à demanda por uma melhor administração e coordenação nacional com outras nações e organizações internacionais e foram implementados na reunião de Assunção, em 2005. As relações entre os Estados identificaram a necessidade do auxílio devido ao nível de complexidade, uma vez que não envolviam apenas ministérios de infraestrutura, mas de relações exteriores, economia, entre outros. Além de ajudar nas relações governamentais, as CNs são responsáveis por dialogar com o setor privado e a população, e por isso deveriam estar presentes em cada país.

FIGURA 3: Estrutura Institucional da IIRSA



Um dos documentos resultantes da Cúpula, o “Comunicado de Brasília”, evidenciava a vontade dos países em aderir a instituições que promovessem uma liberalização comercial. No Comunicado, os presidentes sul-americanos reconhecem as dificuldades da época e a necessidade de ações conjuntas para identificar interesses e necessidades comuns em diversas áreas, entre elas a infraestrutura (IIRSA, 2010). No Item 13 do Comunicado encontra-se um reconhecimento, por parte dos signatários, ao fato de que o processo de globalização, seguindo as condições necessárias, poderia ser favorável aos países do bloco:

Los Presidentes de América del Sur coincidieron en que el proceso de globalización, conducido a partir de una perspectiva de equilibrio y de equidad en su desarrollo y en sus resultados, puede generar para los países de la región beneficios tales como la ampliación del comercio, la expansión de los flujos de inversión y la mayor divulgación del conocimiento y de la tecnología. Al mismo tiempo, este proceso también genera desafíos que deben ser enfrentados igualmente a través de compromisos políticos y acciones concertadas de los países de América del Sur, de manera que la globalización se convierta en un medio eficaz para ampliar las oportunidades de crecimiento y desarrollo de la región y mejorar en forma sostenida y equitativa sus niveles de bienestar social (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000, p. 2-3)²¹.

Nota-se, com isso, uma postura multilateral no âmbito comercial. Portanto, além de se defenderem os princípios do regionalismo, os países acabaram também se reforçando para as negociações com instituições como a ALCA, a União Europeia, ou ainda a OMC, o que contribui para um melhor desenvolvimento socioeconômico e para a plena integração dos países sul-americanos na economia internacional (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000).

Em virtude da sua extensão geográfica, envolvendo todo o território sul-americano, a IIRSA tomou as proporções de um megaprojeto de integração. O projeto visava a modernização e a atualização dos sistemas regulatórios e institucionais que versam sobre áreas relacionadas à infraestrutura, tentando harmonizar os esforços entre os países sul-americanos nessas políticas, valorizando as dimensões ambientais e sociais do projetos, buscando o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida das populações envolvidas,

²¹ Os Presidentes da América do Sul coincidiram em que o processo de globalização, conduzido a partir de uma perspectiva de equilíbrio e de equidade no seu desenvolvimento e nos seus resultados, pode gerar para os países da região benefícios tais como a ampliação do comércio, a expansão dos fluxos de investimento e a maior divulgação de conhecimento e tecnologia. Ao mesmo tempo, este processo também gera desafios que devem ser enfrentados igualmente através de compromissos políticos e ações concertadas dos países da América do Sul, de maneira que a globalização se converta em um meio eficaz para ampliar as oportunidades de crescimento e desenvolvimento da região e melhorar de forma sustentável e equitativa seus níveis de bem-estar social. (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000, p.2-3, tradução livre)

além da promoção de novos e eficientes arranjos institucionais que garantam a participação popular, uma boa gestão e a captação de recursos financeiros (BID, 2000).

O planejamento, realizado em torno dos EID, inspirou-se, conforme Araújo Jr. (2009), em dois princípios clássicos da teoria do desenvolvimento regional: as economias de aglomeração²² e os polos de crescimento²³, formulados por Alfred Marshall (1920) e François Perroux (1955), e cujo escopo ampliou-se após as contribuições de Paul Krugman (1991). Os Eixos têm como pretensão o avanço da interação entre economias de escala, custos de transporte e distribuição espacial da produção. Além dos fundamentos econômicos, a noção de eixos de integração incorpora as preocupações contemporâneas sobre sustentabilidade ambiental e social (apud ARAÚJO JR, 2009).

Conforme José Paulo Silveira (2001), um dos formuladores da IIRSA, um Eixo não é só um corredor de transportes, mas um espaço geoeconômico onde existem demandas e oportunidades que devem ser satisfeitas mediante ações integradas. Tais ações devem ser realizadas nos campos da infraestrutura econômica (transportes, energia, telecomunicações, recursos hídricos), desenvolvimento social (educação, saúde, moradia), informação e conhecimento (qualificação profissional, desenvolvimento tecnológico, difusão e acesso à informação), além de gestão ambiental (SILVEIRA, 2001).

Com base em esses pressupostos, ficou determinado que cada projeto da IIRSA deveria levar em conta cinco parâmetros:

- a) Adequação dos investimentos aos ecossistemas de cada região;
- b) Impactos transnacionais;
- c) Complementaridade entre os projetos, que em cada Eixo se organizam em torno de um número de projetos âncora;
- d) Sinergias resultantes da interação direta e indireta entre Eixos;

²² O trabalho de Marshall (1982), em seus Princípios de Economia, descreve as vantagens decorrentes da concentração de firmas e trabalhadores da mesma atividade econômica em certas localidades, isto é, as economias de aglomeração consistem em ganhos de produtividade decorrentes da concentração de pessoas e atividades econômicas em determinados espaços geográficos.

²³ De acordo com a teoria de Perroux (1955), o crescimento não aparece em todos os pontos do território simultaneamente, mas em regiões ou polos de crescimento, ou seja, o crescimento econômico não se distribui da mesma maneira entre setores e regiões. Os polos de crescimento se transformam em polos de desenvolvimento quando interferem em seu próprio ambiente, criando efeitos positivos e propagando-os no território.

- e) Geração de oportunidades de emprego e renda para os habitantes (ARAÚJO JR, 2009).

Esses parâmetros levaram à elaboração e definição dos dez EID descritos na Figura 4 abaixo:

FIGURA 4: Eixos de Integração e Desenvolvimento



Fonte: Breves CINDES (www.cindesbrasil.org)

Souza (2011) refere-se à IIRSA como uma iniciativa baseada em um modelo de desenvolvimento para fora, onde se defende a integração física através da construção e aprimoramento da infraestrutura na região para ampliar vantagens e a inserção competitiva no mercado internacional. Com investimentos em setores de transporte, telecomunicações e

energia, estimulando o comércio e os próprios investimentos, visto que acaba adicionando valor e reduzindo os custos (SOUZA, 2011).

Na reunião de Cuzco, no Peru, em dezembro de 2004, os presidentes dos 12 países reafirmaram o compromisso com a IIRSA e aprovaram a “Agenda de Implementação Consensual 2005-2010”. A Agenda, como descreve Araújo Jr. (2009), era mais modesta com relação às metas do projeto inicial, pois os governantes incluíram projetos que, com base nas informações disponíveis de 2004, poderiam ser concluídos até 2010. Dentre os dez Eixos iniciais seriam priorizados sete, e dos mais de 300 projetos, restariam 31, sendo dois na área de comunicações, um na área de energia e 28 na área de transportes (ARAÚJO JR, 2009).

FIGURA 5: Agenda de Implementação Consensual 2005-2010



Fonte: IIRSA (www.iirsa.org)

Cabe salientar que, desde o lançamento da IIRSA em 2000, as Reuniões dos Presidentes sul-americanos se celebraram regularmente, e cada um dos Chefes de Estado dos doze países quase nunca faltou. Na reunião de 2004, os presidentes decidiram formar a Comunidade de Nações Sul-Americanas – CASA. Anos mais tarde, durante a Reunião Extraordinária do Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo de 2008, em Brasília, aprovou-se o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-americanas – UNASUL²⁴, novo nome a ser adotado, e sob cuja égide foram celebradas as demais reuniões presidenciais. Foi na terceira reunião da UNASUL, no final de 2009, que os Presidentes sul-americanos decidiram a criação, nesse novo contexto institucional, do Conselho de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN²⁵, o qual, por seu turno, decidiu incluir a IIRSA como seu fórum técnico de infraestrutura (IIRSA, 2011).

O Comitê de Direção Executiva da IIRSA também se reúne anualmente desde a Reunião de Ministros do Transporte, Telecomunicações e Energia da América do Sul, em 2000, quando se aprovou o Plano de Ação para a IIRSA. Os encontros se dão uma vez por ano com a finalidade de considerar e avaliar as ações realizadas no contexto da iniciativa e definir o plano de trabalho a ser executado no ano seguinte (IIRSA, 2011).

É importante notar que quando se criou a UNASUL, em 2008, todos os compromissos da IIRSA foram reafirmados e os resultados festejados. Dos projetos da Agenda Consensual, sete haviam sido concluídos e 11 estavam com o cronograma em dia. Em termos de valor, esses 18 projetos representaram cerca de 80% dos investimentos daquela agenda, sendo o número de projetos que estavam em andamento maior, pois o Brasil executava, com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado em 2007, 34 projetos que já estavam previstos na IIRSA (SOUZA, 2011).

Em 2011, os governos poderiam haver celebrado o sucesso do programa de ações prioritárias realizadas no período 2005-2010. Entretanto, apesar do caráter inovador do conceito dos EID, alguns dos problemas mais antigos da infraestrutura de transportes da América do Sul

²⁴ A União de Nações Sul-Americanas – UNASUL, é uma organização intergovernamental composta pelos doze Estados da América do Sul. Fundada dentro dos ideais de integração sul-americana multi-setorial, conjuga as duas uniões aduaneiras regionais: o MERCOSUL, e a CAN. Autores destacam a grande representação do Brasil, quase 50% do território, população e produto interno bruto – PIB da região, o projeto pode ser também interpretado como a culminação de uma iniciativa diplomática brasileira de longo prazo.

²⁵ O COSIPLAN é um órgão constituído pelos ministros nacionais de planejamento, ou equivalentes, que visa coordenar a integração da infraestrutura regional. Possui o Comitê Coordenador para propor e acompanhar agendas de integração e articular-se com outros órgãos de diferentes setores da UNASUL para compartilhar

permaneciam sem solução. No Eixo Andino, por exemplo, dos 65 projetos identificados, três deles haviam sido incluídos na Agenda Consensual, mas todos estavam com o cronograma atrasado. Dos 69 projetos do Eixo de Capricórnio, só dois foram considerados prioritários, e um deles permanecia atrasado (ARAÚJO JR. 2009).

Para Souza (2011), a principal dificuldade da integração não é política, mas sim financeira, de dependência de investimentos de cada país, e principalmente investimentos do governo brasileiro. Os países envolvidos esperam que o Brasil assuma definitivamente a iniciativa da integração física regional. A partir de 2003, o BNDES foi se convertendo no investidor principal dos empreendimentos²⁶, entretanto, a capacidade do banco continuar bancando o capitalista financeiro, através de transferências do Tesouro, parecia encontrar um limite (SOUZA, 2011).

Araújo Jr. (2009) e Souza (2011), concordam ao afirmar que a principal fragilidade da IIRSA é sua dependência dos investimentos dos Estados membros. As obras públicas de longo-prazo raramente se executam de acordo com os cronogramas originais, podendo sofrer alterações ou até serem interrompidas em virtude de restrições fiscais ou da eleição de novos governantes com prioridades distintas. Este risco é alto no caso da IIRSA. A continuidade dos projetos só será mantida se cada nova geração de presidentes dos doze países ratificar o acordado pela geração anterior a respeito da distribuição dos custos e benefícios da iniciativa. Essa distribuição pode ser alterada ao longo do tempo, seja em função do ritmo de crescimento econômico de cada país, seja por eventuais mudanças nas características de sua inserção internacional, ou dos distintos graus de cumprimento das metas definidas inicialmente. Assim, pelo menos uma vez a cada década, as prioridades da IIRSA serão reavaliadas à luz de um novo conjunto de variáveis (ARAÚJO JR. 2009).

conhecimento e experiência. A IIRSA foi englobada pelo COSIPLAN e se tornou seu Foro Técnico, responsável por elaborar e planejar a integração da infraestrutura.

²⁶ Diferentemente dos governos FHC, onde existia a ausência do BNDES e a presença do BID, representando a forte influência norte-americana. Nos governos Lula, o banco de fomento nacional foi incluído à iniciativa. Conforme relatório de pesquisa do IPEA, “em junho de 2010, a IIRSA se tornou órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN, da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL, passando a receber diretrizes políticas dos países da UNASUL e reduzindo a influência do trio BID-CAF-FONPLATA” (IPEA, 2011).

4 O PAPEL DO BRASIL

Neste capítulo tentar-se-á identificar o papel brasileiro de líder regional e idealizador de projetos de integração. O objetivo será caracterizar e analisar as relações do Brasil com os países sul-americanos no que concerne à política externa e à arquitetura das instituições regionais. O governo brasileiro é um ator de suma importância no desenvolvimento do processo negociador. Por essa razão, dar-se-á ênfase nas manifestações diplomáticas dos atores governamentais para a construção do modelo de integração contido na política externa brasileira, levando em consideração como a liderança do processo é exercida e qual é a sua disposição em aceitar os custos da integração.

De acordo com Faverão (2006), o regionalismo figurou como uma prioridade central para a diplomacia brasileira, confundindo-se de maneira geral com as iniciativas da política externa. A consequência natural seria, nesse caso, a verificação de um empenho real do Itamaraty no sentido de fortalecer tais iniciativas. No plano retórico, o discurso em torno do fortalecimento e aprofundamento do bloco do Cone Sul é encontrado a todo o momento. Entretanto, quando se rompe a barreira dos discursos diplomáticos e se verificam as ações efetivamente implementadas pelo Brasil, no sentido de um maior desenvolvimento da integração regional, nota-se um grande vazio, uma lacuna entre o discurso e a prática (FAVERÃO, 2006).

Nas palavras de Malamud (2005):

Latin American integration has a long history according to conventional political rhetoric but a poor record when it comes to concrete accomplishments.[...] Its main argument is that MERCOSUR is a case of cognitive dissonance, in which conventional political discourse reflects the expectations of its speakers rather than the real world (MALAMUD, 2005, p.421-422)²⁷.

Para Faverão (2006), o governo brasileiro mostra-se consciente das dificuldades encontradas no âmbito da integração regional. Reforçando a ideia de que, mesmo ciente da importância do bloco e das fragilidades estruturais, o Brasil pouco fez para ir além do campo da teoria. Em

²⁷ A integração latino-americana possui uma longa história segundo a retórica política convencional, mas um histórico ruim quando se trata de realizações concretas [...] O principal argumento é de que o MERCOSUL é um

outras palavras, acredita-se que a relevância estratégica do bloco era nítida para o Itamaraty. Entretanto, paralelamente, os problemas estruturais que emergiram ao longo do tempo não encontraram no Brasil, um ator com disposição suficiente para buscar soluções efetivas e aprofundar o processo de integração em questão (FAVERÃO, 2006).

4.1 DO ALINHAMENTO À POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

Para entender a política externa brasileira, faz-se necessário, antes de mais nada, citar a figura de José Maria da Silva Paranhos Júnior. O Barão do Rio Branco, como Paranhos era conhecido, dirigiu o Itamaraty por dez anos, a partir de 1902, imprimindo-lhe o rumo que marcou a política externa do Brasil pelo meio século que se seguiu. A obra diplomática de Rio Branco o situa como um dos grandes perfis da história brasileira. Os seus feitos, como o papel decisivo desempenhado na conclusão da negociação dos dossiês de limites territoriais, marcaram definitivamente a trajetória internacional do Brasil ao longo do século 20, e o eternizaram como o patrono da diplomacia brasileira (LESSA, 2012).

De acordo com Lessa (2014), o legado de maior impacto de Paranhos para as relações exteriores do Brasil foi a constituição de um modelo de inserção internacional assentado em um grande pilar: o centralismo das relações brasileiro-norte-americanas. Devido à intensidade das relações com os Estados Unidos, o Brasil estaria sempre alinhado à mesma visão de mundo da grande potência norte-americana. A questão central para o Itamaraty seria a de encontrar um equilíbrio entre um modelo de alinhamento automático com as políticas norte-americanas e um alinhamento mais pragmático e distanciado dessa visão (LESSA, 2014).

Na perspectiva de Rio Branco, a aproximação com os Estados Unidos deveria se pautar no pragmatismo, eliminando quaisquer possibilidades de intervenção externa no país, ao mesmo tempo em que se tentava reforçar a capacidade negociadora do Brasil na solução das questões fronteiriças. O pragmatismo serviria, dessa forma, aos interesses da nação, sem necessariamente significar uma redução da soberania. Por outro lado, caso se optasse por um alinhamento automático, isso consistiria no alinhamento incondicional e irrestrito aos interesses e políticas dos Estados Unidos (FAVERÃO, 2006).

caso de dissonância cognitiva, no qual o discurso político convencional reflete as expectativas de quem discursa e não as do mundo real (MALAMUD, 2005, p.421-422, tradução livre).

Dessa forma, segundo Faverão (2006), ao longo do período em que Barão do Rio Branco esteve à frente do Itamaraty, constatou-se uma aliança não escrita com os Estados Unidos. Entende-se, assim, que a gestão dele edificou um marco conceitual para a diplomacia brasileira, cujos conceitos e paradigmas, construídos no início do século, arrastar-se-iam por quase 60 anos. Através dessa ótica, a Política Externa Independente – PEI, inaugurada por Jânio Quadros em janeiro de 1961, foi como uma ruptura com esse modelo, uma renovação conceitual das diretrizes de atuação internacional do Brasil (FAVERÃO, 2006).

Na visão de Hélio Jaguaribe (1996), a política externa brasileira passava a se orientar, com a adoção da PEI, para uma nova estratégia, mobilizando a solidariedade latino-americana para reivindicar para o continente algo “equivalente ao que o plano Marshall²⁸ foi para a Europa”. A assinatura do Tratado de Montevideu, em fevereiro de 1960, foi fruto dessa proximidade e cooperação econômica entre os Estados. O Tratado foi um dos mais relevantes já efetuados na região e deu sustentação para projetos posteriores, como a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio – ALALC²⁹, citada anteriormente (JAGUARIBE, 1996).

A PEI transformou as relações exteriores do Brasil, tornando-se outro marco conceitual da diplomacia brasileira, uma vez que passava a sistematizar uma postura de maior autonomia no cenário internacional, rejeitando o alinhamento com os EUA, seja automático ou pragmático. Arelado a isso, no contexto geral, o processo de descolonização ganhava forças no mundo a partir da década de 1960, portanto, assistia-se ao nascimento de novos países, com reivindicações próprias, e específicas. Some-se também o Movimento dos Países Não-alinhados, que se posicionava de modo a buscar um terceiro caminho, sem ter que fazer parte dos planos dos EUA ou da extinta União Soviética, potências que dominavam e dividiam para si o controle mundial na época (VIZENTINI, 2004).

De acordo com Faverão (2006), a PEI pode ser apontada como um momento ímpar para a análise da diplomacia brasileira, especialmente para os conceitos de alinhamento e autonomia. Após sessenta anos de alinhamento com os EUA, pela primeira vez o Brasil se posicionava de maneira independente. Adotando uma postura de autonomia, levantando bandeiras como a de

²⁸ O Plano Marshall – oficialmente chamado Programa de Recuperação Europeia, foi o principal plano dos Estados Unidos para a reconstrução dos países aliados nos pós-Segunda Guerra Mundial. Entende-se como um aprofundamento da Doutrina Truman, que era o conjunto de práticas do governo dos EUA em escala mundial, à época da Guerra Fria, buscando conter o avanço do comunismo.

²⁹ Os signatários, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, pretendiam criar uma área de livre-comércio. Em 1970, a ALALC se expande com a adesão de novos membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Em 1980, torna-se Associação Latino-Americana de Desenvolvimento e Intercâmbio – ALADI, permanecendo assim até 1999, quando Cuba passa a ser membro.

não-intervenção e a de autodeterminação dos povos. Em outras palavras, o alinhamento saía de cena, deixando espaço para uma concepção de independência e autonomia nas relações externas do país. Assim, o Brasil buscava utilizar essa autonomia na tentativa de atender aos interesses nacionais, como resposta não apenas ao cenário doméstico, mas também se aproveitando da conjuntura internacional, que conspirava nesse sentido (FAVERÃO, 2006).

Entretanto, segundo Fonseca Jr. (1998), o Brasil da década de 1960 não se apresentava maduro o suficiente para a inovação que o projeto internacional de Jânio Quadros recomendava. O fim do governo João Goulart, através do Golpe Militar, em 1964, constatou a ruptura da PEI. Porém, o corte não foi definitivo, e sim uma suspensão das diretrizes, que voltariam, de forma gradual, até serem reconfiguradas no governo Geisel, em 1974, sob a roupagem do “Pragmatismo Responsável”. Geisel não apenas incorporou os conceitos formulados na PEI pelos chanceleres Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro, como pôde enriquecê-los e implementá-los, criando condições para a consolidação do modelo autonomista-universalista. Esse modelo exerceu influência substancial na política externa brasileira até o fim dos anos 1980, quando se constatou uma nova reformulação acerca do padrão de comportamento diplomático brasileiro (LIMA, 2018).

Segundo Lima & Moura (1982), embora no âmbito global o Brasil estivesse agindo de modo pragmático e independente, no âmbito regional as posições de Brasília eram guiadas por uma interação mais complexa entre os objetivos pragmáticos do Itamaraty e as definições ideológicas de segurança do estabelecimento militar. O resultado foi o descompasso entre o pragmatismo no plano global e a orientação com traços militares para a América Latina (LIMA & MOURA, 1982).

4.2 APROXIMAÇÃO REGIONAL

A partir do governo Figueiredo, último presidente do período da ditadura militar, a diplomacia brasileira empreendeu um movimento vigoroso de aproximação com os demais países da América Latina (LIMA & MOURA, 1982). No mesmo sentido, Cervo (1994) expõe que as relações foram particularmente boas na década de 1980. Se com Figueiredo a política brasileira para a região avançou em termos qualitativos, com o governo de Sarney ela inova nos aspectos de segurança e cooperação:

A América Latina como um todo e a Argentina em particular constituíram a primeira prioridade da política externa universalista brasileira. Realizando intenso programa de viagens e encontros com os representantes governamentais da região, o governo brasileiro garantiu a continuidade da aplicação das diretrizes anteriormente estabelecidas. A criação da ALADI e a entrada em vigor da Cooperação Amazônica e da cooperação energética através da BLADE confirmaram o empenho brasileiro em protagonizar a integração latino-americana, para melhor enfrentar as imposições dos países desenvolvidos (GONÇALVES & MIYAMOTO, 1993, p.27).

A integração regional, na medida em que figurava como uma estratégia diplomática independente, alheia aos interesses norte-americanos, poderia ser relacionada com o ideal do movimento dos Não-alinhados. Note-se, também, a relevância atribuída ao processo de integração regional no período, haja vista a inclusão do tema no parágrafo único do artigo 4º da Constituição Federal, promulgada em 1988:

Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988).

A imagem que perdurou durante muito tempo na América do Sul era a de que o Brasil não priorizava a região, mas o seu alinhamento com os EUA. Entretanto, a partir da década de 1980, a diplomacia brasileira buscou promover a cooperação com a vizinhança, institucionalizando suas relações regionais. Dos anos 1990 em diante, a região apareceu como opção importante para a política externa brasileira, seja como forma de ampliar a participação no mundo através da integração regional, seja como forma de ampliar o poder de negociação que se inscreve nas alianças Sul-Sul, ampliando a margem de manobra do país no exterior (LIMA, 2005).

Conforme Faverão (2006), foi a partir da década dos 1990 que diplomacia brasileira percebe que, em um mundo em transição, onde agendas, regras e instituições estavam em processo de edificação, uma atitude proativa aumentaria de forma consistente o ideal de autonomia do que uma postura de distanciamento. Surgia, assim, a necessidade de uma atuação mais incisiva e propositiva na cena internacional. Os novos tempos exigiam um novo discurso sobre a ordem, procurando oferecer propostas e projetos viáveis e legítimos para participar do debate sobre o mundo novo. Ao discutir a postura brasileira nos órgãos multilaterais, Cervo & Bueno (2002) exemplificam a ideia de “autonomia pela participação”:

Como fazia há décadas, a diplomacia brasileira manteve forte presença nos órgãos multilaterais, desde 1990. No passado, esta presença tinha por escopo substituir a ordem, desde 1990, busca-se influir sobre a definição de seus parâmetros. O multilateralismo foi eleito como meio de ação da nação desprovida de poder para realizar sua vontade (Cervo & Bueno, 2002, p.463).

O ex-presidente Collor de Mello procurou expressar a ideia de autonomia pela participação na sua política externa, isto é, a imagem de um país mais ativo e participativo no sistema internacional. Referindo-se ao processo e reconfiguração da ordem mundial, Mello (1991) afirma: “Reivindicamos um papel ativo nesse processo, porque nossa identidade repousa em quinhentos anos de história comum, uma história que nos confere a coesão necessária para atuar com um perfil próprio no cenário internacional”. Portanto, na busca de uma inserção internacional que pudesse dar conta das transformações no pós-guerra fria, a ideia de universalismo se apoiava no projeto de integração regional. Dessa forma, o Cone Sul entrava no topo das prioridades do Itamaraty (FAVERÃO, 2006).

Nesse contexto, a criação do MERCOSUL, em 1991, não contrariava, mas habilitava de modo consistente a estratégia universalista brasileira, incrementando o poder de barganha nacional, tanto no âmbito multilateral, quanto frente a blocos ou países específicos, como nas discussões com os EUA e União Europeia. O próprio Fernando Collor de Mello (1990), no seu discurso na primeira visita à Argentina, afirmou o seguinte:

O Brasil aspira a uma convivência universal: nossa política externa não deve admitir exclusivismos, mas comporta prioridades. Já tive oportunidade de afirmar, ao tomar posse perante o Congresso Nacional, que “para o Brasil, o grande espaço imediato é a América Latina, com seu epicentro econômico no Cone Sul”. Penso também, conforme declarei então que “a integração é passo obrigatório para a modernização de nossas economias e, portanto, condição para que a América Latina possa juntar-se aos protagonistas deste momento de mudanças do cenário mundial” (MELLO, 1990, p.8).

Collor de Mello inicia o discurso proclamando a aspiração brasileira por relações universais. Logo em seguida, indica que o MERCOSUL faria parte de uma estratégia maior de inserção internacional global, inserção pela qual se almejava um espaço de protagonista, corroborando a ideia da autonomia pela participação, visto que quanto mais central fosse a posição de uma nação, maior seria a tendência ao exercício de uma participação ativa na configuração do sistema (FAVERÃO, 2006).

Assim, projetos de integração regional e, conseqüentemente, as relações com a Argentina, ganhavam um novo sentido de funcionalidade imediata. Isto porque representariam um espaço de oportunidades para o aprendizado e a adaptação dos setores privados a uma possível abertura econômica e à exposição da concorrência externa, o que podia significar em uma resposta adaptativa à formação dos blocos econômicos. A integração regional constituiria um espaço onde as agendas econômicas domésticas se vinculariam às tendências da economia mundial e, a partir dele, os países membros negociariam conjuntamente uma inserção internacional, sendo essa negociação uma importante dimensão do sentido estratégico do regionalismo (FAVERÃO, 2006).

A determinação em assumir uma postura mais participativa no cenário internacional, dentro do processo de autonomia através da participação, também aparece nos discursos de FHC, Ministro das Relações Exteriores na época. Segundo Cardoso (1992), as mudanças internacionais encontram um Brasil pronto para participar de forma construtiva, em toda a extensão de suas possibilidades, no desejo da ordem que se almejava construir. Já Antônio Jose Ferreira Simões, chefe do Núcleo de Coordenação da ALCA de 1999 a 2001, afirmava que a edificação do MERCOSUL seria altamente positiva dentro da estratégia da autonomia pela participação:

Nessa ordem de ideias, no MERCOSUL, que aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na construção de regimes e normas essenciais para o país, o Brasil vê a construção de um espaço político para reforçar a sua atuação externa e aumentar sua margem de ação e, em consequência, sua autonomia. A partir do bloco sub-regional, pretende-se construir uma base externa que contribua para uma crescente 'autonomia pela integração' (Simões, 2001. p.4).

O governo brasileiro deixava claro que a prioridade era o MERCOSUL, visto como plataforma de inserção competitiva no plano internacional, incrementando o paradigma universalista da diplomacia nacional. Itamar Franco, enquanto presidente, de 1992 a 1995, ampliou a atenção da diplomacia para essa questão, buscando novas iniciativas que ampliassem para toda a América do Sul o alcance da integração iniciada no Cone Sul. A proposta da ALCSA³⁰ e da Iniciativa Amazônica³¹, foram exemplos da postura de Itamar (VAZ, 2002).

³⁰ A proposta de uma Área de Livre-Comércio da América do Sul – ALCSA, lançada pelo ex-presidente Itamar Franco, na reunião do Grupo do Rio, em Santiago do Chile, em 1993, tentava fazer do MERCOSUL um centro de atração para os países e blocos econômicos da América Latina. Os EUA responderam com a conformação de

De acordo Celso Amorim (1994), Ministro das Relações Exteriores de 1993 a 1995:

Em um mundo crescentemente complexo, teremos que buscar a melhor forma de nele nos inserirmos, por meio da integração regional e da participação em foros globais, entendendo sempre que, por força do nosso peso econômico, nossa diversidade cultural, nosso dinamismo histórico, não podemos nunca sucumbir à tentação de termos um papel coadjuvante em agrupamentos sujeitos a hegemonias de qualquer espécie. (AMORIM, 1994, p.19).

Ao longo dos oito anos em que esteve à frente do Brasil, de 1995 a 2003, FHC procurou consolidar uma política externa voltada ao entorno geográfico, ao mesmo tempo em que apostou, de forma mais madura, no multilateralismo e na adesão aos regimes e instituições internacionais. Em busca de maior legitimidade para a atuação internacional do país, Cardoso incentivou o incremento do diálogo do Itamaraty com os diversos setores da sociedade, preocupando-se ainda com a normalização das relações com os EUA e o sepultamento definitivo das políticas terceiro-mundistas (VIGEVANI & OLIVEIRA, 2004).

A integração regional teve grande relevância na análise da política externa do governo FHC. Temas como MERCOSUL, ALCA, negociações com a União Europeia e a integração da América do Sul estiveram presentes na pauta da diplomacia brasileira. Nos discursos diplomáticos onde houvesse a oportunidade de falar sobre a integração regional, encontram-se frases exaltando sua importância. Frente às negociações da ALCA, era importante o bloco sub-regional apresentar-se unido, coeso e pronto para discutir em grupo o tema com os norte-americanos. Não restam dúvidas que a importância do MERCOSUL para o governo brasileiro continuava expressiva, sem o qual não se imaginava a ALCA (FAVERÃO, 2006).

Entretanto, segundo Lima (2003), ao longo do período do governo FHC constatou-se uma negativa constante em estabelecer diretrizes em torno de uma maior institucionalização. Para o autor, “no que diz respeito ao Cone Sul, a orientação não fugiu ao padrão que tem caracterizado a política externa do país, qual seja a posição contrária ao aprofundamento da institucionalização” (LIMA, 2003). O próprio FHC (CARDOSO & TOLEDO, 1998) admitiu

uma área de livre-comércio hemisférica, a ALCA. Foi ela que prevaleceu, dada a pressão dos Estados Unidos, que não desejavam ficar alijados de um projeto de integração regional que se iniciava às suas portas.

³¹ Em dezembro de 1992 o governo Itamar Franco lançou a Iniciativa Amazônica, visando aprofundar a cooperação econômica com os países da região, membros do Pacto Andino, a Guiana e o Suriname. Através desta iniciativa, o Tratado de 1978 ganhava conteúdo e reafirmava a soberania sobre a região. O Tratado de Cooperação Amazônica, assinado em 1978, procurou a integração física e o desenvolvimento da Amazônia continental. O Tratado pretendia afastar qualquer tentativa de controle internacional sobre a região, já que

o cenário negativo em torno da ideia de uma institucionalização regional durante uma entrevista com o sociólogo Roberto Pompeu de Toledo:

O MERCOSUL tem um problema que os governos hesitam em enfrentar, que é o de se institucionalizar mais. Nós, brasileiros, inventamos a teoria de um MERCOSUL não institucional, baseado na relação direta dos governos e, fundamentalmente, dos presidentes. Quando há crises, eu, Menem, Wasmosy e Sanguinetti conversamos. Decidimos até problemas menores, como, por exemplo, se se pode ou não financiar a produção disso ou daquilo. Bobagem. Presidente não tem que se meter nisso. Se diminui ou aumenta a cota de automóveis, isso acaba em nossas mãos. Tive de resolver um problema desses com Menem, em São Paulo. Isso deu certo até agora, mas temos que começar a pensar em instituições, com cuidado, para não repetir a Europa, que se institucionalizou demais e criou uma burocracia enorme (CARDOSO & TOLEDO, 1998, p.126).

O aspecto citado por Cardoso mostra o tipo de diplomacia que movimenta a região: a diplomacia presidencial. Ela pode ser um dos fatores explicativos de tamanhas dificuldades de desenvolvimento efetivo do bloco. Malamud (2005) discute com propriedade esse tipo de diplomacia. Segundo o autor, a evolução e os passos do processo de integração do Cone Sul guardam significativa especialidade, não encontrando explicação satisfatória em nenhuma teoria de integração regional, tendo em vista que são alimentadas e orquestradas pessoalmente pelos presidentes dos países sócios e apresentam baixa interdependência. A participação precária de outros atores no processo em questão serviria também como explicação para tal fenômeno (MALAMUD, 2005).

FHC era consciente da necessidade e urgência do desenvolvimento da integração regional: “Creio que estamos chegando ao limite do que é possível fazer antes de dar um passo maior no sentido da institucionalização” (CARDOSO & SOARES, 1998). Entretanto, mesmo ciente da importância da consolidação do bloco, o Brasil apresentou-se pouco disposto a trabalhar de maneira efetiva na sua institucionalização. Pode-se dizer que o governo brasileiro guarda certa responsabilidade pela baixa dinâmica do bloco regional, mostrando-se mais preocupado com custos no curto prazo do que os possíveis benefícios num espaço maior de tempo (FAVERÃO, 2006).

Já sob a gestão do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, de 2003 a 2010, o Brasil alterava sua abordagem e posicionava-se como elo integrador da região, empenhando-se em liderar a construção de um espaço político, econômico e de segurança autônomo, buscando projeção externa através da cooperação Sul-Sul (CARVALHO & GONÇALVES, 2016). Tendo a América do Sul e sua integração como prioridade, a administração do governo Lula passou a valer-se do acúmulo de conhecimento técnico produzido pela IIRSA para fortalecer suas estratégias na região. De modo gradativo, a IIRSA foi incorporada a um processo de dimensão política regional multilateral e consensual, no qual o Brasil, com suas perspectivas e interesses, passava a cumprir um papel fundamental (SANTOS, 2013).

Em 2011, Dilma Rousseff foi eleita a primeira mulher presidente do Brasil. A gestão, que teve fim com o afastamento de Rousseff após a aprovação do impeachment, em agosto de 2016, compreende um período bastante recente, mas pode-se afirmar que a política externa se caracterizou, por um lado, por traços de continuidade e, por outro, por uma menor proatividade (SANTOS, 2013; LESSA & CERVO, 2014). Inicialmente, os objetivos externos, como a diversificação das parcerias com ênfase na cooperação Sul-Sul, o esforço do fortalecimento da América do Sul como espaço geopolítico prioritário e a pretensão de consolidar a liderança regional do Brasil para projetar seu poder em nível global foram mantidos. No entanto, os esforços e os recursos despendidos em política externa no governo Rousseff foram relativamente menores (LESSA & CERVO, 2014).

A combinação das condições do cenário externo junto à complicação da situação econômica interna brasileira explica esse menor ativismo em assuntos de política externa e em termos regionais. As condições externas se reverteram em razão do baixo crescimento da economia mundial pós-crise, quando o nível de preços internacionais das commodities passou a apresentar uma tendência de decréscimo. Internamente, o agravamento da situação econômica, o crescimento pífio e a inflação, a partir de 2013, tornaram os cortes de gastos públicos inevitáveis. Consequentemente, o país foi menos propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos orçamentários para ações desse gênero (CARVALHO & GONÇALVES, 2016).

4.3 POTÊNCIA E LIDERANÇA

Conforme Buzan (2011), o termo potência regional é utilizado, de forma geral, para fazer alusão a uma hierarquia de poder no sistema internacional, referindo-se a um país com certa influência em determinada região ou sub-região. As potências regionais são consideradas os países que detêm capacidades superiores *vis-à-vis*³² às dos seus vizinhos, sem, contudo, conseguirem projetar seu poder em nível global. A nível de hierarquia de poder regional, encontram-se as potências secundárias, que são os países que possuem recursos de poder ideacionais e materiais relativamente menores do que as potências regionais, ocupando uma segunda posição de poder regional. No âmbito da América do Sul, o Brasil pode ser considerado a potência regional, enquanto Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela, seriam essas potências secundárias (CARVALHO & GONÇALVES, 2016).

Na Tabela 1, a seguir, feita a partir de dados de 2014, apresentam-se alguns indicadores que permitem analisar comparativamente a capacidade material dos países na região:

Tabela 1: Recursos materiais – Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e Venezuela (2014)

Indicadores	Brasil	Argentina	Chile	Colômbia	Venezuela
Demografia/Geografia					
População (milhões)	206,1	43	17,8	47,8	30,7
Área (Km ²)	8.515,8	2.780,4	756,1	1.141,7	912,1
Economia e Desenvolvimento					
PIB (bilhões de dólares)	2.429,7	579,2	264,8	381	373,3
PIB per capita (dólares)	11.790	13.480	14.910	7.970	12.500
IDH	0,755	0,836	0,832	0,72	0,762
Militar					
Gastos militares (milhões de dólares)	31.954	5.342	5.071	12.945	2.032
Gastos militares (% do PIB)	1,4	0,9	2	3,1	1,1
Efetivo das Forças Armadas	729.500	105.650	109.450	455.750	265.000

Fonte: Dados do Banco Mundial, PNUD e SIPRI, ano 2014 (CARVALHO & GONÇALVES, 2016)³³.

³² *Vis-à-vis* é uma expressão oriunda da língua francesa e é considerada sinônimo de *tête-à-tête*, que também expressa o sentido de “frente a frente”.

³³ Os indicadores de demografia/geografia, economia e efetivo das forças armadas foram extraídos do Banco Mundial; o IDH das estatísticas das Nações Unidas; e os gastos militares do *Stockholm International Peace Institute* (SIPRI). Os indicadores apresentados são referentes ao ano de 2014.

Conforme a Tabela 1, referente à capacidade material, percebe-se uma grande concentração no Brasil. A população brasileira é a maior da região, correspondendo, aproximadamente, a 50% da população sul-americana. O território brasileiro é três vezes maior que o argentino, segundo lugar no quesito. Geograficamente, o Brasil possui uma localização privilegiada, com acesso ao Oceano Atlântico e com um litoral superior aos 7.000 quilômetros, além de fazer fronteira com todos os países sul-americanos, a exceção do Chile e do Equador. O país possui abundância em recursos naturais, como florestas, recursos hídricos, petróleo, gás natural e minerais, terras férteis para a agricultura e enorme biodiversidade.

Quanto aos indicadores econômicos, os valores são expressivos. O PIB brasileiro é o maior da região, mais que o triplo do PIB da Argentina, a 2ª maior economia da região, e quase 6 vezes o da Colômbia, a 3ª economia da região, apesar de ficar em posição inferior à Argentina, ao Chile e à Venezuela quando se considera o PIB per capita e o IDH, o que reflete os problemas sociais e desigualdades existentes no país (CARVALHO & GONÇALVES, 2016).

No que tange aos indicadores militares, Brasil possui o maior efetivo militar e os maiores gastos no setor em números absolutos, embora esteja em posição inferior a Colômbia, ao Chile e a Venezuela quando se examinam os gastos militares em relação ao PIB. Em vista disso, em termos de capacidade material, o país se destaca frente a seus vizinhos e é a maior potência sul-americana. Além da capacidade material, a capacidade de exportação e o peso de seus investimentos se mostram elementos de barganha fundamentais nas negociações internacionais brasileiras (MALAMUD, 2012).

De acordo com Nolte (2011), um dos aspectos que caracteriza uma potência regional e fortalece a posição enquanto tal é o reconhecimento dos vizinhos a respeito da posição de liderança regional. Apesar da liderança brasileira na região, o Brasil não chega a ser unanimidade. Na América do Sul, a Argentina foi o país que historicamente mais procurou equilibrar o poder brasileiro. A posição do país pode ser caracterizada como ambivalente, variando entre cooperação e competição. Ao longo dos anos 2000, por exemplo, ao mesmo tempo em que ampliou sua cooperação com o Brasil, fazendo parte da construção de uma estrutura de governança regional, a Argentina também firmava alianças com terceiros para contrabalançar o peso brasileiro na região, como indicou a aproximação com a Venezuela durante os governos Kirchner (CARVALHO & GONÇALVES, 2016).

A busca argentina pela limitação do poder brasileiro baseou-se em estratégias institucionais tanto no MERCOSUL, adotando políticas mais protecionistas, como na UNASUL, instituição na qual o ex-presidente argentino, Nestor Kirchner, exerceu o cargo de secretário-geral e onde a Argentina buscou atuar junto com o Brasil como mediador em crises regionais. Assim, adotando mecanismos de *soft balancing*³⁴, a Argentina buscou limitar e compartilhar a liderança regional brasileira no subcontinente. Um fato importante a ser destacado é que esse país não apoia o pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU como representante da América Latina. A Argentina integra o grupo União pelo Consenso³⁵ e propõe que sejam estabelecidos membros semipermanentes. Desse modo, percebe-se o uso de coalizões diplomáticas como forma de contrabalançar o poder brasileiro na região (MALAMUD, 2012).

Todavia, não foi a Argentina quem mais ofereceu limitações ao exercício da liderança regional e sim a Venezuela, que investiu no fortalecimento das relações econômicas, buscando mudar o equilíbrio de poder. Na área energética, a empresa estatal de petróleo venezuelana, Petróleos de Venezuela S.A. – PDVSA, cooperou com a Petrobras na busca de investimentos em recursos energéticos. (FLEMES, 2010). Já na área política, o ativismo ideológico de Chávez exerceu papel central em fase de ascensão de governos progressistas, permitindo construir alianças políticas, a exemplo da ALBA. Entretanto, a liderança venezuelana manteve-se bastante limitada ao seu entorno geográfico, isso ocorreu devido às grandes diferenças políticas e ideológicas que possui com alguns países, além das dificuldades internas que enfrenta em termos políticos, econômicos e sociais (CARVALHO & GONÇALVES, 2016).

A respeito do Chile, o país apoiou a liderança regional brasileira quando o Brasil construía consensos e limitava posições extremistas, como as da Venezuela. Por outro lado, contestou tal papel quando houve a tentativa de exercê-lo em assuntos relacionados aos interesses chilenos, como no conflito com a Bolívia. Na área econômica, o Chile buscou resguardar-se das negociações em bloco ao lado do governo brasileiro, investindo mais em relações bilaterais com o Brasil. A esse respeito, o país tem uma política econômica distinta da brasileira, investindo em tratados de livre-comércio com EUA, além de tratados com outros

³⁴ O *soft balancing* é um termo adicionado recentemente à teoria do equilíbrio de poder. É usado para descrever formas não-militares de equilíbrio na balança do poder, evidentes após o fim da Guerra Fria.

³⁵ União pelo Consenso é um grupo de países, criado na década de 1990, em oposição à expansão do Conselho de Segurança da ONU. Quem reivindicava cadeiras permanentes era Brasil, Alemanha, Índia e Japão. Japão e

países e blocos. Globalmente, o país apoia a candidatura brasileira ao assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas guarda uma posição ambígua, já que apoia a solicitação, mas não o direito de poder de veto no Conselho (WHENER, 2011).

A Colômbia, por outro lado, investiu em uma aliança com os EUA, limitando a sua identidade regional e sua projeção de liderança na América do Sul. No que tange ao relacionamento com o Brasil, os governos de Álvaro Uribe e Lula tiveram divergências em relação ao Plano Colômbia, instituído para o combate ao narcotráfico na região. Brasil e Colômbia compartilham cerca de 1.644 km de limites e o plano estabelecia a presença militar norte-americana na região fronteiriça. Entretanto, apesar das diferenças existentes, os governos ampliaram a cooperação na região amazônica, em segurança e combate ao narcotráfico (CARVALHO & GONÇALVES, 2016; ARCINIEGAS, 2015).

Outra função atribuída à liderança é o papel de pacificador ou de mediador de crises e conflitos. De acordo com Carvalho & Gonçalves (2016), podem se citar diversos exemplos de limitação dessa liderança regional brasileira. Um deles seria a recusa do Chile e Bolívia da mediação brasileira no litígio sobre a saída boliviana para o mar, ou o episódio de nacionalização do gás boliviano, em 2006. Esses episódios assinalam a ausência de uma liderança consensual e estrutural. Além deles, destaca-se também a omissão brasileira nas negociações entre Argentina e Uruguai relativas à implantação de empresas de celulose no rio Uruguai, entre 2005 e 2006. Esses fatos apontam para uma restrição da liderança regional no que tange ao estabelecimento de consensos (CARVALHO & GONÇALVES, 2016).

Carvalho & Gonçalves (2016) mostram também situações onde o Brasil exerceu sua liderança regional e o papel mediador de maneira exemplar. O governo brasileiro ajudou a reduzir as tensões entre os governos da Colômbia, Equador e Venezuela, em 2008, durante crise relacionada ao combate das FARC, liderando a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, em 2003, para cooperação entre governo e oposição. Outra situação foi no ano de 2009, quando o Brasil se posicionou contrário ao golpe que levou a deposição do presidente de Honduras, Manuel Zelaya, posteriormente abrigado na embaixada brasileira em Tegucigalpa. Essas situações podem ser vistas como a defesa dos princípios democráticos presentes na Constituição Federal de 1988, mesmo que sinalizem uma mudança da prerrogativa de não-intervenção do Itamaraty (CARVALHO & GONÇALVES, 2016).

Alemanha são o segundo e terceiro maiores financiadores das ONU, respectivamente, enquanto Brasil e Índia são dois dos maiores contribuintes de tropas para missões da organização.

O importante papel de estabilizador das tensões regionais manifestava a vontade brasileira de ser efetivamente uma potência regional (VIGEVANI; ARAGUSUKU, 2014). Entretanto, o Brasil não é uma potência regional incontestada, isso nota-se devido ao fato de que as potências secundárias possuem um comportamento ambivalente em relação ao Brasil, variando entre a cooperação e a competição ou contestação em temas específicos, fazendo uso de mecanismos de *soft balancing*. Frente a esse cenário, o governo brasileiro buscou exercer de forma mais ativa a liderança na América do Sul. Embora tenha manifestado seu papel de diferentes formas, essa liderança variou entre as categorias de consensual, cooperativa e empreendedora e de distributiva e estrutural, não sendo muito perceptível o exercício de uma liderança mais normativa e institucional (CARVALHO & GONÇALVES, 2016).

4.4 BNDES E O FINANCIAMENTO DA IIRSA

Na ocasião da constituição da IIRSA, o governo brasileiro não disponibilizou os ativos do BNDES ao lado dos do BID, CAF e FONPLATA. O BNDES incorporou-se à iniciativa apenas em 2003, como entidade financiadora e promotora das exportações brasileiras de serviços de infraestrutura, tornando-se um agente oficial da política externa brasileira (BNDES, 2004). A partir desse momento, ao constituir uma reserva de mercado para empresas de capital nacional, o BNDES passava a ser o braço econômico da política externa brasileira (COSTA, 2003).

Para exercer esse papel, o banco teve que adaptar sua estrutura e seu funcionamento a fim de financiar o processo de internacionalização de empresas brasileiras e apoiar, de forma significativa, os projetos de integração física na América do Sul. Embora a mudança no perfil de atuação do banco tenha sido iniciada ao final do governo FHC, a implementação da decisão e a intensificação de seu uso para a integração sul-americana se deu a partir do governo Lula (BANDEIRA, 2006).

O governo brasileiro, a partir de 2003, instituiu a questão do financiamento da integração física regional como missão do BNDES e aos poucos intensificou a atuação do banco em projetos de infraestrutura de diversos países da América do Sul, apoiando empresas brasileiras

exportadoras ou que realizam obras em nações vizinhas, possibilitando indiretamente³⁶ o financiamento da integração e aumentando sua atuação na América do Sul através de projetos de infraestrutura (SANTOS, 2013).

De acordo com o ministro João Mendes Pereira (2011) as linhas de financiamento do BNDES e do Programa de Financiamento às Exportações brasileiras de bens e serviços – PROEX³⁷, forneceram crédito a mais de cem operações de financiamento de projetos de infraestrutura na América Latina e no Caribe, totalizando quase US\$ 16 bilhões. Entre as obras financiadas estão a construção de dois trechos de gasodutos na Argentina e de hidrelétricas na Venezuela e no Equador (PEREIRA, 2011). É importante notar que, ao longo dos governos Lula e Dilma, o Banco do Brasil, como agente financeiro exclusivo da União para a gestão do PROEX, também aumentou sua participação no financiamento da infraestrutura física regional (SANTOS, 2013).

A atuação do BNDES não se restringe apenas a financiar obras. O banco disponibilizou linhas de crédito para empresas brasileiras exportadoras de bens e serviços por meio do programa BNDES-Exim Pós-Embarque, seja por financiamento contratado diretamente com o importador, seja por refinanciamento ao exportador (PEREIRA, 2011).

Segundo relatório do MRE (2011), se a IIRSA obteve êxito no que diz respeito à implantação de metodologia e estabelecimento de uma carteira de projetos prioritários, o mesmo não pode se dizer da viabilização de financiamentos para as obras. Apesar da presença do BID, CAF e FONPLATA no CCT da IIRSA e da contribuição financeira para a elaboração dos projetos, a maior parte dos resultados obtidos nos últimos anos no desenvolvimento da infraestrutura em termos de obras executadas podem ser atribuídos aos programas brasileiros de financiamento à exportação, a cargo do BNDES e do BB-PROEX, bem como à atuação individual da CAF³⁸ (MRE, 2011).

³⁶ O BNDES não pode financiar projetos que não envolvam empresas brasileiras. Entre as condições para liberação de financiamento exige-se a contratação de empresas brasileiras, bem como a aquisição, junto ao mercado brasileiro, de todo o equipamento a ser utilizado (TAUTZ, 2005).

³⁷ O PROEX é o principal instrumento público de apoio às exportações brasileiras de bens e serviços. O BB atua como agente financeiro exclusivo do governo com o objetivo de conceder às exportações condições equivalentes às do mercado internacional, o PROEX está disponível em duas modalidades: financiamento e equalização.

³⁸ O BNDES e a CAF consolidaram sua aproximação e organizaram o “I Seminário Internacional de Co-Financiamento BNDES/CAF: Prospecção de Projetos de Integração Sul-americana”, em 2003. Nesse seminário ficou estabelecido um convênio de cooperação envolvendo as instituições financeiras de fomento para promover projetos de infraestrutura entre duas ou mais nações (BNDES, 2003).

Esses programas de financiamento às exportações do BNDES, BB-PROEX e CAF, constituem-se como os maiores financiadores da integração física regional. Em 2010, o MRE apontava que o Brasil aprovou, desde 2003, mais de 80 financiamentos a projetos de infraestrutura na América do Sul, totalizando mais de US\$ 10 bilhões em financiamento a obras de infraestrutura na região. O BID, por sua vez, tem se limitado a prover financiamento para estudos e projetos. As expectativas originais, quando do lançamento da Iniciativa, em 2000, eram não apenas de que o BID poderia aportar maior volume de financiamentos, mas também de que os projetos sob a denominação IIRSA poderiam obter uma chancela ou selo de qualidade que lhes assegurasse maior acesso ao crédito internacional (SANTOS, 2013).

O volume de empréstimos do BNDES na região somente ficou atrás dos desembolsos realizados pelo Banco de Desenvolvimento da China – BDC e o Eximbank chinês³⁹. Embora justificados com os objetivos de eliminar gargalos de infraestrutura, reduzir custos do comércio exterior, aumentar o intercâmbio comercial entre os países sul-americanos, promover a integração regional e adicionar competitividade comercial à América do Sul, os financiamentos às exportações de produtos e serviços de engenharia brasileiros não estavam livres de críticas e questionamentos, tanto internos como externos (SANTOS, 2013).

Santos (2013) indica que a presença crescente do BNDES na região, principalmente como órgão financiador das obras de infraestrutura, atende aos interesses geoeconômicos e geopolíticos brasileiros. A ênfase nas relações Sul-Sul, o protagonismo na integração regional, a projeção de empresas nacionais no exterior, a expansão de mercados, o fortalecimento da posição do país no cenário internacional, tudo isso pode ser colocado dentro das motivações brasileiras (SANTOS, 2013).

Combinada com outros importantes fatores político-econômicos internos e externos, as políticas do BNDES resultaram na intensificação dos fluxos comerciais brasileiros e na projeção de um grupo de empresas brasileiras no exterior. As iniciativas do banco objetivando o desenvolvimento de um setor nacional exportador dinâmico, competitivo e integrado ao mercado mundial entraram em sintonia com os discursos de integração regional defendidos pelo governo no sentido de eliminar gargalos de infraestrutura e alavancar os fluxos comerciais da região (MARIANO, 2015).

³⁹ O Banco de Exportação e Importação (Eximbank) da China é um dos três bancos institucionais da China encarregados de implementar políticas estatais na indústria, comércio exterior, diplomacia, economia e fornecer apoio financeiro para promover a exportação de produtos e serviços chineses.

Embora a IIRSA seja um processo liderado pelo Brasil, graças as suas condições estruturais, não se pode negar que, no que se refere à implementação de projetos de infraestrutura desenvolvidos por empresas brasileiras, a presença do BNDES como banco financiador também se articula com os interesses econômicos e políticos de outros governos da região e, principalmente, com os interesses de atores dos setores de transportes, energia e comunicações. Note-se que a dificuldade de acesso a outros financiadores, a ausência de grandes empresas locais de infraestrutura e a inexistência de cláusulas bancárias exigindo reformas políticas e econômicas contribuem para a confluência desses interesses. Talvez seja por isso que, muitas vezes, a presença brasileira é temida, mas, mesmo assim, bem-vinda (SANTOS, 2013).

Outro mecanismo de financiamento regional utilizado pelo governo brasileiro é o FOCEM⁴⁰, criado em 2006, no âmbito do MERCOSUL. O órgão é declaradamente um instrumento para amenizar as assimetrias entre os sócios do bloco do Cone Sul e atende reivindicações dos governos uruguaios e paraguaios para a criação de mecanismos, no âmbito da integração, que aumentem sua capacidade competitiva (MARIANO, 2015).

De acordo com Mariano (2015), o FOCEM é um fundo de US\$ 100 milhões anuais e que possui duas fontes de financiamento: as contribuições internas (dos países-membros) e de terceiros (governos ou organismos internacionais). Até 2013, o fundo havia recebido apenas contribuições internas, distribuídas num sistema de cotas, tanto para a contribuição como para o recebimento, de acordo com a série histórica do produto interno bruto (PIB) de cada país.

A adoção das cotas é uma forma de facilitar a implementação de uma instância de financiamento que segue uma lógica estritamente intergovernamental. O aporte dos Estados-membros é de 70% para o Brasil, 27% para a Argentina, 2% para o Uruguai e 1% para o Paraguai. Enquanto as cotas de recebimento são de 10% para a Argentina e o Brasil, 48% para o Paraguai e 32% para o Uruguai. Percebe-se que a participação brasileira no fundo é significativa como contribuinte e restrita como recebedor, o que indicaria uma disposição à adoção do papel de *paymaster* nesse processo. Dado o valor reduzido desse fundo, especialmente diante das necessidades reais de investimento na região, o FOCEM se tornou

⁴⁰ O Fundo para Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM, destina-se a financiar programas para promover a convergência estrutural, desenvolver a competitividade e promover a coesão social, em particular das economias menores e regiões menos desenvolvidas, apoiar o funcionamento da estrutura institucional e o fortalecimento do processo de integração. O Brasil é o maior contribuinte, aportando 70% dos recursos do Fundo, já a Argentina 27%, o Uruguai 2% e o Paraguai 1%.

um mecanismo de apaziguamento das insatisfações, mais do que promotor de mudanças reais (MARIANO, 2015).

Ao longo do capítulo, constatou-se que a integração regional se desenvolveu e criou raízes dentro da política externa brasileira. Mesmo enfrentando mudanças domésticas e/ou externas, o regionalismo se fez presente na diplomacia brasileira. Ao voltar às atenções à iniciativa IIRSA, que dá seu primeiro passo no ano 2000, tem-se a impressão de que a ideia de um maior aprofundamento do bloco, através da institucionalização, advoga por uma maior atuação internacional brasileira, na qual se conserve e se valorize a soberania e a liberdade de ação. Um aprofundamento da integração regional poderia vir a significar abrir mão de uma parcela dessa soberania, limitando as opções diplomáticas do país. Entretanto, como visto no capítulo esse entendimento pode parecer um pouco exagerado.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho procurou compreender o papel do Brasil para a consolidação da IIRSA, além de saber de sua disposição e capacidade para assumir a liderança do projeto. O regionalismo sempre foi uma das temáticas centrais da política externa brasileira. No capítulo referente à formação da iniciativa, foi visto que os presidentes dos doze países da América do Sul, para tentar melhorar sua posição relativa no sistema internacional, após a I Cúpula Sul-americana realizada em Brasília, concordaram que a infraestrutura regional era de grande importância para o desenvolvimento da região, capaz de dar mais competitividade às economias nacionais no contexto do século XXI.

A partir dessa convergência surgia a IIRSA. A iniciativa reúne membros dos governos nacionais, técnicos das mais diversas áreas dos países sul-americanos e técnicos de instituições financeiras que trabalham de forma articulada para analisar as necessidades de infraestrutura da região e propor projetos para desenvolver a eficiência econômica e fomentar o desenvolvimento.

A IIRSA foi um dos projetos de integração regional que recebeu maior atenção da diplomacia brasileira. Entretanto, como visto neste trabalho, os Estados são os principais articuladores do desenvolvimento nacional dos países da região. Dentro dessa visão, a ideia de que a integração regional é necessária se fortalece, porém, indica que deverá ser feita com o apoio estatal para garantir que se vá além do comércio, haja vista as assimetrias entre os países sul-americanos, que demandam políticas sociais e de redução de desigualdades. Desse pensamento nasce a UNASUL, em 2008, um órgão que engloba todos os países da região e que busca uma integração entre diversos setores, abordando todas as áreas e não apenas a de infraestrutura. A organização acabou incluindo a IIRSA no seu organograma como sendo o Foro Técnico do COSIPLAN, valorizando o seu legado de estudos e conhecimento técnico dentro da iniciativa.

A arquitetura de um órgão intergovernamental supranacional, impõe algumas questões que limitam o aprofundamento de uma integração regional. Muitas delas são relativas à diminuição das disparidades setoriais e regionais, à solução de conflitos, à diminuição dos impactos sociais e ao financiamento da integração, entre outras. Todas essas questões dependem da existência de estruturas institucionais comuns pré-existentes em cada um dos

Estados, com arranjos jurídicos amplos, além de uma burocracia supranacional permanente, a fim de dar vazão às necessidades da integração e das demandas futuras (MARIANO, 2014).

A análise realizada neste trabalho teve como foco central a questão da integração regional, a fim de se compreenderem os limites estruturais. Segundo Mariano (2014), a análise da integração sul-americana indica que não há grandes problemas quanto à expansão ou à inclusão de novos temas e atores. Porém, o mesmo não se pode afirmar quando se refere a conectar os processos de desenvolvimento interno de cada país com os mecanismos institucionais promovidos pelo regionalismo. A institucionalização da iniciativa não garante, por si só, o aprofundamento sustentado da integração. Mas é bastante improvável que ocorra um processo integrativo que se aprofunde e seja dinâmico, sem a existência de um corpo burocrático (MATTLI, 1999; HAAS, 1964).

Como indica a teoria, o sucesso das iniciativas de regionalismos depende também da atuação de um Estado líder (MATTLI, 1999). Os dados do FMI⁴¹ colocam essa questão para o Brasil, que é a maior economia do bloco. Entretanto, para que o país possa exercer sua liderança é necessário ser reconhecido como tal. Um dos aspectos que caracterizam as potências regionais é esse reconhecimento dos seus vizinhos a respeito da posição de líder regional (NOLTE, 2011).

O Brasil, como foi visto, não é uma potência regional incontestada, as potências secundárias possuem um comportamento ambivalente em relação ao país. Globalmente, o Brasil é considerado um ator emergente pelas grandes potências, como o G8⁴² e a União Europeia. Porém, existe um desencontro entre essa concepção de papel de líder regional e a percepção dos demais países latino-americanos. A falta de apoio e os desafios impostos por Estados como Argentina, México e Venezuela fazem frente a esse objetivo brasileiro, mostrando uma liderança efetiva na teoria, mas não na prática. Dessa forma, o Brasil se torna o que Malamud (2011) chama de *leader without followers*⁴³ (MALAMUD, 2011).

Muitos autores apontam para o fato de que a limitação brasileira para o exercício do papel de potência regional se deve à hesitação e falta de disposição para arcar com os custos da

⁴¹ Segundo o FMI, no seu *World Economic Outlook Database*, que é o relatório de Perspectiva Econômica Mundial, divulgado em abril de 2018, o Brasil, com um PIB de 2,14 trilhões de dólares, perdeu duas posições no *ranking* devido à crise econômica recente, entretanto, o país continua entre as 10 maiores economias do mundo.

⁴² O G8 (Grupo dos Oito), é o fórum composto pelas lideranças dos oito países mais ricos e influentes do mundo. Formado pela Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Itália, França, Japão, Reino Unido e Rússia.

integração em projetos econômicos, energéticos e de infraestrutura. Estas críticas se referem à falta de concessões financeiras e à não adoção do papel de *paymaster* regional (SPEKTOR, 2010; FLEMES, 2010). Nesse sentido, a referência feita ao papel de *paymaster* que o Brasil poderia desempenhar não se restringe apenas às medidas que demonstrem a aceitação dos custos econômicos e políticos da integração regional, mas à condução do processo de construção institucional de forma a que sua liderança seja entendida como legítima e funcional.

Para concretizar o movimento de mudança dentro do regionalismo latino-americano, falta ao Brasil completar o processo de transformar-se em *paymaster* da integração na América do Sul, não apenas de maneira parcial como foi visto, aceitando a responsabilidade de apresentar-se como principal financiador a partir de uma articulação estratégica, determinando os parâmetros para a construção das instituições regionais supranacionais. Dessa forma, conclui-se que a superação dos limites dos processos de integração regional depende do encaminhamento que será dado pelo Brasil nos próximos anos. Como defende Sanahuja (2011):

En ese marco sudamericano, el liderazgo de Brasil es el que realmente importa para el futuro del regionalismo y el multilateralismo en Sudamérica. Cabe preguntarse si el gigante sudamericano tiene las capacidades, la voluntad, y el proyecto adecuado para convertirse en el paymaster regional y lograr el respaldo necesario para ejercer ese liderazgo eficazmente de cara a la conformación de un espacio económico y político sudamericano viable (SANAHUJA, 2011, p.144)⁴⁴.

Se até o final do governo FHC não era possível verificar a disposição brasileira para assumir o papel de *paymaster*, a partir de 2003 iniciou-se um processo de revisão dos objetivos brasileiros com relação à região. As manifestações da diplomacia presidencial são representativas das intenções de aceitar a responsabilidade do futuro dos projetos integrativos. A principal mudança na postura brasileira em relação à América do Sul não foi sua priorização, mas a decisão de aceitar assumir, mesmo que parcialmente, o papel de *paymaster*

⁴³ Líder sem seguidores (MALAMUD, 2011, tradução livre).

⁴⁴ Neste quadro sul-americano, a liderança do Brasil é o que realmente importa para o futuro do regionalismo e do multilateralismo na América do Sul. Cabe perguntar-se se o gigante sul-americano tem as capacidades, a vontade e o projeto adequado para converter-se no *paymaster* regional e conseguir o apoio necessário para

dos processos de integração, deixando de lado a lógica de priorizar apenas os aspectos políticos e discursivos e aceitar o custo de elaborar políticas voltadas ao estabelecimento de uma base econômica sólida com a região.

Esse maior comprometimento com os processos de integração não se traduziu numa revisão sobre a lógica institucional colocada em prática para levar adiante a cooperação entre os países sul-americanos. A atuação brasileira continua estritamente intergovernamental, e suas ações como *paymaster*, no que se refere à integração física, concentram-se na utilização de mecanismos nacionais, como o BNDES, sobre os quais possui capacidade de determinação e direcionamento dos investimentos necessários.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. Evolução histórica do regionalismo econômico e político na América do Sul: um balanço das experiências realizadas. **Cena internacional**, v. 10, n. 2, p. 72-97, 2008.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. “Uma diplomacia voltada para o desenvolvimento e a democracia”, In: Gelson Fonseca Jr. e Sérgio Henrique Nabuco Castro (orgs.), **Temas de política externa brasileira II**, São Paulo, IPRI/Paz e Terra, vol. 1, 1994.

AMORIM, Celso Luiz Nunes; PIMENTEL, Renata. “**Iniciativa para as Américas: o acordo do Jardim das Rosas**”. In: Albuquerque, José Augusto Guilhon. Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). São Paulo: Cultura/NUPRI – USP/FAPESP, vol. II, 1996.

ARAUJO Jr., José Tavares de. **Infra-Estrutura e Integração Regional: O papel da IIRSA**, 2009. Disponível em: http://www.cindesbrasil.org/site/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=0&view=finish&cid=26&catid=4>. Acesso em: 29 Ago. 2018.

ARCINIEGAS, Alexander Carreño. **El acuerdo de paz en Colombia y sus posibles impactos para Brasil y la región**. Observador On-Line, v. 10, n. 2, 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR14724**. Apresentação Gráfica. Rio de Janeiro, 2011.

AVENDAÑO, Gabriel Sánchez, 1999. **Treinta años de integración andina**. Nueva Sociedad, 162, pp.79-91. Disponível em: <http://nuso.org/articulo/treinta-anos-de-integracion-andina/>>. Acesso em 12 Out. 2018.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio. (Org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BANDEIRA, Luiz Alberto Muniz. **O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior**. Revista Espaço Acadêmico, n. 91, dez. 2008. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/temasematizes/article/view/2477>> Acesso em: 10 Out. 2018.

BID. **Plan de acción para la Integración de la Infraestructura Regional en la América del Sur**. Montevideú, 2000. Disponível em: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02881a03.pdf>> Acesso em: 20 Ago. 2018.

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Informe BNDES**, n.187, novembro de 2004.

BNDES. **Discurso proferido por Carlos Lessa durante o Seminário de Prospecção de Projetos realizado em conjunto com a Corporação Andina de Fomento**. Rio de Janeiro, Junho 2003. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/caf_abertura1.pdf>. Acesso em: 17 Ago. 2018.

BOFF, Ricardo Bruno. **IIRSA e a (de)colonialidade do poder**. Ricardo Bruno Boff; Orientadora: Profa. Dra. Karine de Souza Silva. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, SC, 2015. 184 p. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/136358/336043.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 28 Out. 2016.

BORGES, Fábio. **Um balanço das relações Brasil e Colômbia: Desconfianças e convergências**. Série Relatório de Países, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2015. Disponível em: < <http://www.kas.de/brasilien/pt/publications/42083/> >. Acesso em: 13 Out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRESSAN, Regiane Nitsch; LUCIANO, Bruno Theodoro. A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico. **Revista de Sociologia e Política**, [S.l.], v. 26, n. 65, p. 62-80, abr. 2018. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/58868/35122>>. Acesso em: 12 Ago. 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GONZALEZ, Lauro e LUCINDA, Cláudio. **Crises financeiras nos anos 1990 e poupança externa**. Nova econ. [online], vol.18, n.3, 2008, p. 327-357. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512008000300001&lng=pt&tlng=pt >. Acesso em: 20 Ago. 2018.

BULL, Hedley. **A sociedade anárquica**. Brasília: Editora da UnB, 2002.

BUZAN, Barry. **A World Order Without Superpowers: Decentred Globalism**. International Relations. Vol. 25, n. 3, 2011.

CARDOSO, Fernando H.; TOLEDO Robert Pompeu de. **O presidente segundo o sociólogo**. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Embaixador Luiz Felipe Lampreia assume a Secretária-Geral do Itamaraty**. Resenha de política exterior do Brasil. Brasília, n. 71, 2º semestre de 1992. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_76_jan_jun_1995.pdf>. Acesso em: 15 Out. 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Política externa: fatos e perspectivas**. Política Externa. São Paulo, v.2, n.1, junho de 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique; SOARES, Mário. **O mundo em português: um diálogo**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

CARR, Edward H.. **Vinte anos de crise (1919-1939)**. Brasília: Editora da UnB, 2001. Disponível em: < [http://funag.gov.br/loja/download/40-Vinte Anos de Crise - 1919-1939.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/40-Vinte_Anos_de_Crise_-_1919-1939.pdf) >. Acesso em: 14 Ago. 2018.

CARVALHO, Guilherme. **A Integração Sul-americana e o Brasil**: O protagonismo brasileiro na implementação da IIRSA, Belém, Pará: Fase, 2004. Disponível em: <https://issuu.com/rbrasil/docs/integracao_sul_americana_e_brasil>. Acesso em: 19 Ago. 2018.

CARVALHO, Patrícia Nasser de; GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. O Brasil como potência regional: uma análise de sua liderança na América do Sul no início do século XXI. **Carta Internacional**, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 222 - 252, dez. 2016. ISSN 2526-9038. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/570>>. Acesso em: 09 out. 2018.

CEPAL. **UNASUR: Infraestructura para la integración regional**, Santiago de Chile. Chile. Febrero, 2012. 67 p.. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3121/S2012341_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 Out. 2018.

CERVO, Amado Luiz (org). **O Desafio Internacional**: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora UnB, 1994

CERVO, Amado Luiz. BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UNB, 2 ed.. 2002. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1071-historia_da_politica_exterior_do_brasil.pdf>. Acesso em: 11 Out. 2018.

CERVO, Amado Luiz. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. **Rev. bras. polít. int.** Brasília, v. 41, n. spe, p.66-84, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300005&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 12 Out. 2018.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. **Uma Perspectiva Brasileira sobre a Alca e a Integração Regional**. Maio 2000. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID >. Acesso em: 20 Out. 2018.

COSTA, Darc. **Integração sul-americana**. Entrevista à Coordenadoria de Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro. 11 de dezembro de 2003. Disponível em: < <http://www.assuntosinternacionais.rj.gov.br/> >. Acesso em: 05 Set. 2018.

COSTA, Wanderley Messias da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins**, n. 7, 2009. Disponível em: <http://www.uel.br/cce/geo/didatico/omar/brasil_america_sul.pdf>. Acesso em: 19 Ago. 2018.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio (Org.) **O Brasil e Novas Dimensões da Integração Regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=23850>. Acesso em: 04 Set. 2018.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio; MARIANO, Marcelo Passini; PADULA, Rafael; HALLACK, Michelle Carvalho Metanias; BARROS, Pedro Silva. **Relações do Brasil com a América do Sul após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia.** Texto para Discussão, IPEA, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3365>>. Acesso em: 14 Ago. 2018.

DESIDERÁ NETO, Walter Antônio; TEIXEIRA, Rodrigo Alves. **A recuperação do desenvolvimentismo no regionalismo latino-americano.** Brasília: IPEA, 2012. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1790.pdf>. Acesso em: 20 Ago. 2018.

DURÁN S., Roberto. **La Corriente Funcionalista en la Teoría de las Relaciones Internacionales.** Revista de Ciencia Política 2 (3): 30-42, 1980. Disponível em: <<https://repositorio.uc.cl/handle/11534/11029>>. Acesso em: 10 Set. 2018.

FAVERÃO, Gustavo de Mauro. **Autonomia, universalismo e alinhamento na política externa brasileira do século XX e suas implicações nos processos de integração regional.** Gustavo de Mauro Faverão. Orientadora: Prof. Dr. Tullo Vigevani. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96138/faverao_gm_me_mar.pdf?sequencia>. Acesso em: 11 Out. 2018.

FLEMES, Daniel. Brazil Strategic Options in the Changing World Order. In: FLEMES, Daniel (Org). **Regional Leadership in the Global System: Ideas, Interests and Strategies of Regional Powers.** Farnham, Burlington: Ashgate Publishing, 2010. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10220460903265840>>. Acesso em: 14 Ago. 2018.

FMI - Fundo Monetário Internacional. **World Economic Outlook, April 2018: Cyclical Upswing, Structural Change.** Washington, Abril de 2018. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/03/20/world-economic-outlook-april-2018>>. Acesso em: 05 Out. 2018.

FONSECA Jr., Gelson. **Legitimidade e outras questões internacionais: política e ética entre as nações.** São Paulo: Paz e Terra, 1998. Disponível em: <<http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Gelson%20Fonseca%20Legitimidade%20e%20outras%20quest%C3%B5es%20internacionais.pdf>>. Acesso em: 17 Ago. 2018.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GONÇALVES, Williams da Silva. MIYAMOTO, Shiguenoli. **Os militares na política externa brasileira: 1964 – 1984.** Estudos Históricos. Rio de Janeiro, v.6, n.12, 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1964>>. Acesso em: 12 Out. 2018.

HAAS, Ernst B. **The obsolescence of regional integration theory.** Research Series, no. 25, Berkeley: University of California, Institute of International Studies, 1975.

HAAS, Ernst B. *The uniting of Europe*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2004.

HAAS, Ernst B. *Beyond the Nation State*. Stanford: Stanford University Press, 1964.

HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación**: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/PP-39-web.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2018.

HIRST, Monica. *Los desafíos de la política sudamericana de Brasil*. Nueva sociedad, democracia y política en América Latina. Sept./Oct. 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril Cultural, 1997.

HUHNE, Lúcia Miranda (ORG). **Metodologia Científica**: Caderno de textos e técnicas. 7.edição Rio de Janeiro: Agir, 2000.

HURRELL, Andrew. **O ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol.17,n.1, jan/jun, p. 23-59, 1995.

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. **Agenda de implementación consensuada 2005-2010**. Informe de Evaluación, jul. 2010.

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. **Comunicado de Brasília**. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/comunicado_brasilia_esp.pdf>. Acesso em: 20 Ago. 2018.

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. **Plan de acción para la integración de la infraestructura regional en América del Sur**. Montevideo: Comité de Coordinación Técnica, dic. 2000.

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. **IIRSA 10 anos depois**: seus logros e desafios. Buenos Aires: BID/INTAL, 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb_iirsa_10_anos_sus_logros_y_desafios_port.pdf>. Acesso em 03 Jul. 2018.

IPEA, Relatório de Pesquisa. **A integração de infraestrutura Brasil-Venezuela**: A IIRSA e o Eixo Amazônia-Orinoco. Brasília, 11 de maio de 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7960>>. Acesso em: 28 Set. 2018.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução Geral. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Crescimento, desenvolvimento e modernização**: Sessenta Anos de Política Externa. São Paulo: Cultura/USP, v.1, 1996.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989.

KUME, Honorio; PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 370-390, Dec. 2005. Disponível

em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572005000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 Nov. 2018.

LACERDA, Gustavo Biscaia de. **Algumas teorias das relações internacionais: realismo, idealismo e grocianismo**. Revista Intersaberes, v.1, n.1, 2006, p. 59. Disponível em: <<https://www.uninter.com/intersaberes/index.php/revista/article/view/87>>. Acesso em: 10 Set. 2018.

LAKATOS, E. Maria; MARCONI, M. de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica: Técnicas de pesquisa**. 5 ed. – São Paulo: Atlas, 2003. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/olivianeta/disciplinas/copy_of_historia-i/historia-ii/china-e-india>. Acesso em: 10 Out. 2016.

LESSA, Antônio Carlos. O Barão do Rio Branco e a inserção internacional do Brasil. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 55, n. 1, p. 5-8, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000100001>. Acesso em: 09 Out. 2018.

LESSA, Antônio Carlos; CERVO, Amado. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014)**. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>>. Acesso em: 16 Out. 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. A Nova Agenda Sul-Americana e o Papel Regional do Brasil. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante**. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/PP-39-web.pdf>>. Acesso em: 09 Out. 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira**. América Latina/Internacional, v. 1, n. 2, 1994. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/cadernos-do-ipri-num-11.pdf>>. Acesso em: 12 Out. 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. MOURA, Gerson. **A trajetória do pragmatismo - uma análise da política externa brasileira**. Dados, Rio de Janeiro, v.25, n.3, 1982. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/118080/mod_resource/content/1/Maria%20Regina%20Soares%20de%20Lima.pdf>. Acesso em: 12 Out. 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Na trilha de uma política externa afirmativa**. Observatório da cidadania. Rio de Janeiro: IBASE, 2003. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdf/en/panorbrasileirog2003_bra.pdf>. Acesso em: 20 Ago. 2018.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Relações Interamericanas: a Nova Agenda Sul-americana e o Brasil**. Lua Nova, São Paulo, Vol. 90, 2013, p. 167-201. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n90/a07n90.pdf>>. Acesso em: 15 Jul. 2018.

LIMA, Sergio Eduardo Moraes. **O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia**. Brasília: FUNAG, 2018. Disponível em:

<http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=934>. Acesso em: 12 Out. 2018.

MALAMUD, Andrés. **A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy**. Latin American

MALAMUD, Andrés. *Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement*. In: Cambridge Review of International Affairs, v.18, n. 3, October 2005. Disponível em: <http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Mercosur_turns_15.pdf>. Acesso em: 22 Out. 2018.

MALAMUD, Andres. Moving Regions: Brazil's Global Emergence and the Redefinition of Latin American Borders. In: RIGGIORIZZI, Pia. TUSSIE, Diana. **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America**. Nova Iorque: Springer, 2012. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/303674641_Moving_Regions_Brazil's_Global_Emergence_and_the_Redefinition_of_Latin_American_Borders>. Acesso em: 09 Out. 2018.

MALAMUD, Andrés. Prefácio. In: DESIDERÁ NETO, Walter Antonio (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. p. 12-13.

MARIANO, Karina Lilia Pasquariello. **Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. Disponível em:

<<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138609/ISBN9788579837043.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 Set. 2018.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira e a integração regional: uma análise a partir do Mercosul**. São Paulo: Editora UNESP, 2015, 268 p.

MARIANO, Marcelo Passini. MARIANO, Karina I. Pasquariello. **As teorias de integração regional e os Estados subnacionais**. Revista IMPULSO, Volume 13, Número 31, p. 47-69, 2002. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/242226207_As_teorias_de_integracao_regional_e_os_Estados_Subnacionais>. Acesso em: 14 Set. 2018.

MARIANO, Marcelo Passini. O papel do Brasil na integração da infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In: DESIDERÁ, W. (Org.). **O Brasil e novas dimensões da integração regional**. Brasília: Ipea, 2014.

MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Structural limitations of the Mercosur: an analysis based on the Brazilian foreign policy positions**. The Latin Americanist, v. 56, p. 161-180, 2012.

MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia: tratado introdutório**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 270 p.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration: Europe and beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº 14**, Rio de Janeiro: Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior – MDIC , Julho 2008. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/132-acordos-dos-quais-o-brasil-e-parte/1818-acordos-brasil-argentina-ace-14>>. Acesso em: 15 Ago. 2018.

MELLO, Fernando Collor de. **Argentina recebe presidente Collor em sua primeira visita oficial**. Resenha de política exterior do Brasil. Brasília, n.66, ano 16, 1990. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/.pdfRPEB_66_jul_ago_set_1990>. Acesso em: 15 Out. 2018.

MELLO, Fernando Collor de. **Participação do Presidente Collor na I Cúpula Ibero-Americana. Resenha de política exterior do Brasil**. Brasília, n. 69, 2º semestre de 1991. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/images/Resenhas/RPEB_69_jul_dec_1991.pdf>. Acesso em: 15 Out. 2018.

MELLO, Valérie de Campos. Globalização, regionalismo e ordem internacional. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 42, n. 1, p. 157-181, June 1999 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 Jul. 2018.

MERCOSUL. Página institucional. Disponível em: < <http://www.mercosul.gov.br/> >. Acesso em: 04 Jul. 2018.

MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília: Editora da UnB/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003, 1152 p. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/0179_politica_entre_as_nacoes.pdf>. Acesso em: 12 Ago. 2018.

MRE – Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Balanco de Política Externa 2003/2010**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-85742011000100012>. Acesso em: 10 Ago. 2018.

NOLTE, Detlef. **Regional Powers and regional governance**. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. *Regional Powers and Regional Orders*. Londres: Routledge, 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/259495238_Regional_Powers_and_Regional_Governance/download>. Acesso em: 20 Set. 2018.

OLIVEIRA, S.L. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, p. 57, 2002.

OMC – Organização Mundial do Comércio. **Trade growth to remain subdued in 2016 as uncertainties weigh on global demand**. WTO: 2016 Press Releases Abril, 2016. Disponível em: <https://www.wto.org/english/news_e/pres16_e/pr768_e.htm>. Acesso em 12/10/2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como Espaço Geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, [S.l.], v. 8, n. 2, p. 100-115, jun. 2013. ISSN 2526-9038. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/113>>. Acesso em: 09 out. 2018.

PEREIRA, João Mendes. **Os projetos de infraestrutura apoiados pelo Brasil na América do Sul**. Apresentação do coordenador-geral econômico da América do Sul do Ministério das Relações Exteriores, feita durante reunião do Conselho Superior de Comércio Exterior (Coscex) da FIESP em São Paulo. São Paulo, 9 de agosto de 2011.

PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004. *Politics and Society*, 2011, 53 (3): 1–24. Disponível em: <http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/laps_53_3_Malamud.pdf>. Acesso em: 22 Ago. 2018.

PRZEWORSKI, Adam. "A falácia neoliberal". Lua Nova, São Paulo: Cedec, n° 28/29, 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100009>. Acesso em: 17 Ago. 2018.

QUINTANAR, Silvia; LOPEZ, Rodolfo. **O Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)**: oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e Argentina. Brasília: RBPI, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000100011>. Acesso em: 21 Ago. 2018.

RAMOS, Fabielly Bellagamba. **O déficit democrático na Integração Regional Latino-americana**. Fabielly Bellagamba Ramos; Orientador: Prof. Dr. Gabriel Eduardo Vitullo. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, RN, 2017. 160p. Disponível em: <http://docplayer.com.br/54836917-Universidade-federal-do-rio-grande-do-norte-centro-de-ciencias-humanas-letras-e-artes-programa-de-pos-graduacao-em-ciencias-sociais.html#download_tab_content>. Acesso em 04 Set. 2018.

RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil**: Ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 1995.

SALOMON, D. V. **Como fazer uma monografia**. 11.ed. SÃO Paulo: Martins Fontes, 2004.

SANAHUJA, José Antonio. Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. In: **Pensamiento propio**, año 16. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), jun. 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/301650577_Multilateralismo_y_regionalismo_en_clave_suramericana_el_caso_de_Unasur>. Acesso em: 13 Set. 2018.

SANAHUJA, José Antonio. **Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica**: El caso de UNASUR. In: SERBIN, Andrés et al. El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires: CRIES, 2012. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2012/10/2012-Anuario-CRIES-1.pdf>>. Acesso em 20 Ago. 2018.

SANTOS, Marcelo. **A Presença Brasileira na América do Sul: ações e instrumentos.** Análisis Político, nº 77, Bogotá, Enero-abril, p. 195-210, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v26n77/v26n77a09.pdf>>. Acesso em: 16 Out. 2018.

SCHEIBE, Eduarda Figueiredo. **Integração física e integração regional: a iniciativa para Integração da Infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração:** 20/06/2013 164 f. Mestrado em GEOGRAFIA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL, Porto Alegre, 2013.

SCHMITTER, Philippe C.; MALAMUD, Andrés. **The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America.** Paper presented at the First Global International Studies Conference, World International Studies Committee (WISC), Istanbul, Bilgi University, 24-27 August 2005.

SERRANO, Lorena Oyarzún. Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates. **Rev. cienc. polít. (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 2, p. 95-113, 2008. Disponível em: <https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2008000200004>. Acesso em: 10 Set. 2018.

SILVA, Carlos Eduardo Lins da. **Política e comércio exterior.** In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. A Era FHC: um balanço. São Paulo: Cultura, 2002.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** Edna Lúcia da Silva, Estera Muszkat Menezes (ORG). - 3. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/0B9XQYsloLYiMzVIY2JIOWMtZDBINC00NjI5LTk0NjctMDRiNDNiZjllYTU3/view>>. Acesso em: 02 Nov. 2016.

SILVA, Karine de Souza. **Organizações Internacionais de Integração Regional: abordagens teórico-conceituais.** In: SILVA, Karine de Souza; COSTA, Rogério Santos da. Organizações Internacionais de Integração Regional: União Europeia, Mercosul e UNASUL. Florianópolis: Editora UFSC, 2013.

SILVEIRA, José Paulo. **Eixos da América do Sul Impulsionarão Desenvolvimento.** Notícias do Ministério do Planejamento, 08.10.01, Brasília. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planejamento-e-investimentos/noticias/avanca-brasil-eixos-da-america-do-sul>>. Acesso em: 29 Ago. 2018.

SIMÕES, Antônio José Ferreira. **O Brasil e a Alca no limiar do novo milênio: algumas reflexões.** Carta Internacional. São Paulo, ano IX, n. 106, dezembro de 2001.

SOUZA, Angelita Matos. **A iniciativa para a integração da infra-estrutura regional da américa do sul (IIRSA).** In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2001, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC000000012201100100024&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 14 Ago. 2018.

SPEKTOR, Mathias. **Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, n. 1, jan-jul, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n1/a02v53n1.pdf>>. Acesso em: 04 Set. 2018.

TAUTZ, Carlos. **Imperialismo brasileiro**. 2005. Disponível em: <http://www.asc-hsa.org/IMG/Imperialismo_Brasileiro.pdf>. Acesso em: 23 Ago. 2018.

UNASUL – União de Nações Sul-americanas. **Infraestrutura**. 2011. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/integracao-regional/688-uniao-de-nacoes-sul-americanas>>. Acesso em: 10 Out. 2018.

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v.42, n. 2, p.52-80, Dec. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291999000200004>. Acesso em: 15 Out. 2018.

VIGEVANI, Tullo; ARAGUSUKU, Juliano. Atitudes brasileiras para as organizações hemisféricas: Círculos concêntricos. In: HERSHBERG, Eric; SERBIN, Andrés; VIGEVANI, Tullo. **Pensamiento Próprio: El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante**. Buenos Aires: CRIES, ano 19, jan-jun, 2014. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/PP-39-web.pdf>>. Acesso em: 10 Ago. 2018.

VIGEVANI, Tullo; FAVARON, Gustavo de Mauro; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo & CORREIA, Rodrigo Alves. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 26 Set. 2016.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de. **A Política Externa Brasileira na Era FHC: Um Exercício de Autonomia pela Integração**. São Paulo. Manuscrito. 2004. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/708>>. Acesso em: 15 Out. 2018.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F.; CINTRA, Rodrigo. **Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. Tempo Social, São Paulo, vol.15 n.2, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200003>. Acesso em: 21 Ago. 2018.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil (1945 – 1964)**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2004.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Impensar a Ciência Social: Os limites dos paradigmas do século XIX**. Aparecida: Ideias & Letras, 2006.

WEHNER, Leslie. Roles and Actions of leadership: Brazil and the South American others. In: GODEHARDT, Nadine; NABERS, Dirk. **Regional Powers and Regional Orders**. Londres: Routledge, 2011. Disponível em: <https://purehost.bath.ac.uk/ws/portalfiles/portal/118441045/972_07_Regional_Powers_07.pdf>. Acesso em: 09 Ago. 2018.

WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora da UnB, 2004.