

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A BUSCA PELA LIDERANÇA REGIONAL POR MEIO DA INTEGRAÇÃO FÍSICA TRANSFRONTEIRIÇA

Bianca de Oliveira Jesus¹

Tatiana de Souza Leite Garcia²

Resumo: Este artigo objetiva identificar como e quando a integração física sul-americana foi elevada como tema estratégico na agenda da política externa brasileira, para atender aos interesses geopolíticos e geoeconômicos do Brasil. Para a realização desta pesquisa foi empregado o método de revisão bibliográfica sobre os temas em questão. Concluímos que, a partir dos anos 2000, a política externa brasileira destinada à América do Sul intensificou as estratégias e investimentos em infraestrutura física transfronteiriça, e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional (IIRSA) foi usada como plataforma para projetar sua liderança regional e acessar novos mercados.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; América do Sul; Integração física.

BRAZILIAN FOREIGN POLICY AND THE SEARCH FOR REGIONAL LEADERSHIP THROUGH PHYSICAL CROSS-BORDER INTEGRATION

Abstract: This article aims to identify how and when the South American physical integration was elevated as a strategic theme in the Brazilian foreign policy agenda to meet the geopolitical and geoeconomic interests of Brazil. To carry out this research, we used the literature review method on the topics in question. Therefore, we conclude that starting in the 2000s, Brazilian foreign policy towards South America intensified strategies and investments in cross-border physical infrastructure, and the Integration of Regional Infrastructure in South America (IIRSA) was used as a platform to project its regional leadership and access new markets.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; South America; Physical Integration

LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA Y LA BÚSQUETA DEL LIDERAZGO REGIONAL A TRAVÉS DE LA INTEGRACIÓN FÍSICA TRANSFRONTEIRIZA

Resumen: Este artículo tiene como objetivo identificar cómo y cuándo se elevó la integración física sudamericana como tema estratégico en la agenda de la política exterior brasileña, para atender los intereses geopolíticos y geoeconómicos de Brasil. Para la realización de esta investigación se utilizó el método de revisión de la literatura sobre los temas en cuestión. Concluimos que, a partir de la década de 2000 en adelante, la política exterior brasileña dirigida a América del Sur intensificó las estrategias e inversiones en infraestructura física transfronteriza y la Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional (IIRSA) fue utilizado como plataforma para el proyecto de su liderazgo regional y acceder a nuevos mercados.

Palabras clave: Política Exterior Brasilenã; América del Sur; Integración física.

1 Mestranda no Programa de Pós-Graduação Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo. E-mail: oliveira.bianca.16@outlook.com

2 Doutora pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Universidade de São Paulo. Professora na Universidade Anhembi Morumbi. E-mail: tatianaslgarcia@yahoo.com.br

Introdução

A partir da década de 1990, com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o processo de integração regional na América do Sul elucidava as potencialidades e deficiências sul-americanas. O crescimento do comércio intrabloco esbarrava no déficit de infraestrutura das redes de transportes, que apresentava baixa disponibilidade e precariedade de vias, falta de conectividade entre modais, especialmente, nas faixas de fronteira. Naquele momento, eram incipientes os instrumentos normativos e financeiros em escala regional destinados a incentivar os projetos de infraestrutura física, para viabilizar a circulação de cargas e pessoas no subcontinente.

No ano 2000, durante a I Reunião de Presidentes da América do Sul realizada em Brasília, a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) destinava-se a promover o desenvolvimento regional por meio do impulso a integração das redes de infraestrutura de transportes, energia e comunicações. A convergência de interesses entre os países sul-americanos a respeito da importância de projetos de interligação territorial em todo subcontinente, foi ao encontro da postura assumida pelo Brasil como importante articulador desta iniciativa. A participação ativa brasileira revelou suas intenções geopolíticas: tornar-se o líder regional, por meio da colaboração na construção da identidade sul-americana, elevando-a como uma região geoestratégica e com características específicas, a ser reconhecida no sistema internacional.

Para o Brasil, a América do Sul voltou a ter papel estratégico, e a integração regional serviria como um motor para promover modificações estruturais nos países envolvidos, que reconheciam a necessidade de adotarem ações conjuntas para lidarem com problemas comuns e diante das transformações políticas e econômicas em escala global. Neste contexto, a IIRSA representava o projeto geopolítico que ajudaria a construir um novo espaço regional, com vistas a fortalecer a interdependência dos países sul-americanos no que tange as questões relacionadas a infraestrutura física (NOLTE; WEHNER, 2015).

Silva e Feres (2021, p. 34) destacam que a infraestrutura tem papel fundamental para a consolidação do poder geopolítico dos Estados, devido suas funções para a integração dos territórios, de potencializar as capacidades econômicas e produtivas de países ou grupos de países, e na América do Sul, que dispõe de recursos naturais estratégicos, como água, minérios, terras férteis, entre outros, a infraestrutura integrada pode otimizar a utilização destes e ampliar o poder geopolítico da região.

Para tentar identificar como e quando a integração física sul-americana foi elevada como tema estratégico na agenda da política externa brasileira contemporânea, para atender seus interesses geopolíticos e geoeconômicos, empregamos o método de revisão bibliográfica, a qual consubstanciou a discussão teórica que será apresentada nas próximas sessões deste artigo.

Política externa brasileira e as condições para sua liderança regional

Desde a segunda metade do século XIX, o Brasil passou a se configurar como uma potência regional, com aparelho burocrático militar com capacidade de impor os interesses políticos e econômicos de sua elite dirigente (BANDEIRA, 2008), sobretudo na região que compreende os países da Bacia do Prata. Segundo Doratioto (2010), a monarquia constitucional estabelecida no Brasil (1822-1889), associada à melhoria das finanças brasileiras em virtude do crescimento das exportações do café, possibilitou uma política externa com objetivos definidos e processo racional de tomada de decisão.

Parte desta política externa esteve voltada para a definição das fronteiras pelo princípio de Direito Internacional *uti possidetis*, enquanto a livre navegação pelos rios Paraguai e Paraná era um assunto estratégico, que ocupava a atenção dos tomadores de decisão e justificava as intervenções do Império no curso dos acontecimentos na Bacia do Prata, ao longo do século XIX. Isto porque a liberdade de navegação era crucial, por ser a principal via para adentrar ao continente e fomentar o comércio regional e internacional, por meio do escoamento de *commodities* com destino à Europa. Além disso, o Brasil objetivava impedir que a

Argentina se tornasse forte e capaz de rivalizar, dificultando o alcance dos interesses político-econômicos brasileiros (VIZENTINI, 1999).

Até o final do século XIX, o Brasil esteve muito atrelado à Europa, sobretudo, por ainda adotar o sistema monárquico. Após a Proclamação da República, em 1889, gradativamente, houve a mudança no eixo de alinhamento e suas relações externas passaram a ser “americanizadas”. Para a América do Sul foi adotada a política de aproximação com seus vizinhos, a qual deu base para a construção de um espaço de diálogo sul-americano. Para garantir relações pacíficas e promover o desenvolvimento regional, era preciso garantir a consolidação de suas fronteiras, por isso, esforços diplomáticos foram necessários visando resolver conflitos territoriais, ao ponto de se declarar como um “país geopoliticamente satisfeito” (LIMA, 2005).

Se comparado com seus vizinhos sul-americanos, o Brasil possui diversas vantagens em termos geopolíticos: mais de oito mil quilômetros de fronteira com dez países contíguos, extensa faixa litorânea, abriga a maior parte da floresta Amazônica, a mais importante bacia hidrográfica do mundo e a maior biodiversidade tropical do planeta (COSTA, 2017). Tais fatores geográficos são considerados na elaboração da política externa voltada à América do Sul e ao sistema internacional.

Nas palavras do geógrafo e estrategista norte-americano Spykman (1938), a geografia de um Estado não pode ser desconsiderada pelos formuladores de política, visto que a natureza da base territorial exerce uma influência múltipla na política externa. O tamanho comparativo dos Estados, desde que haja uma efetiva integração política e econômica da região, é uma indicação aproximada de força comparativa e, portanto, também pode ser uma variável na política externa.

Lima (2005) afirma que as estratégias de inserção geopolítica do Brasil possibilitam compreender a influência das demandas das elites nacionais, dado seus poderes econômicos e políticos que transcendem as fronteiras do mercado interno, ao ponto de despertar interesses de atores transnacionais. Neste sentido, a política externa brasileira passou a ter um forte componente desenvolvimentista. Além disso, a estabilidade política possibilitou à América do Sul um espaço propício para o desenvolvimento de relações políticas e econômicas mais profundas.

Vinculado a estes fatores, a política externa brasileira adquiriu algumas características diferenciadas com aspectos de continuidade ao longo do tempo e formulou paradigmas para torná-la mais previsível ao longo do século XX. Nesse sentido, duas constantes são verificadas: a preocupação com o desenvolvimento nacional e a aliança político-militar com os Estados Unidos (SOUTO MAIOR, 2003).

No que tange à América do Sul, o Brasil intensificou suas relações com a Argentina de forma harmoniosa, através de acordos bilaterais para diversos temas, arrefecendo antigas rivalidades e, posteriormente, levaram a criação do MERCOSUL, com a adesão do Paraguai e Uruguai. Pode-se afirmar que a criação deste bloco representou a tentativa de enfrentamento ao novo contexto internacional, primado pela intensificação das trocas comerciais, levando a reformulação dos interesses estratégicos dos países no Cone Sul, que estavam preocupados com sua competitividade e inserção no comércio internacional (VIGEVANI; RAMANZINI JUNIOR, 2009; GARCIA, 2019).

De acordo com Hurrell (1995), diferentes elementos possibilitaram a definição de ações externas dos países na América Latina como resposta ao novo cenário geopolítico mundial, como a intensificação do fenômeno da globalização e o aprofundamento da interdependência entre os países na região. Este cenário culminou na percepção brasileira de que poderia criar um espaço de convergência e apoio aos seus interesses e estratégias na América do Sul, eventualmente assumindo posição de liderança regional. Este interesse brasileiro em se projetar como líder no subcontinente foi evidenciado por sua ação exitosa em retardar e optar pela não criação da Associação de Livre Comércio das Américas (ALCA), no início dos anos 2000 (MELLO, 2002; VIGEVANI, MARIANO, 2005).

Deste modo, a política externa brasileira passou a direcionar esforços, cada vez maiores, para trazer os países do subcontinente para sua órbita de influência, criando um espaço estratégico para melhorar suas condições de competitividade e atuar de forma mais ativa no sistema internacional. A América do Sul foi elevada como o espaço estratégico à inserção internacional do Brasil. Assim, na virada do século XXI, a política externa brasileira passou a focar na integração regional para fomentar o desenvolvimento socioeconômico e a superação das assimetrias entre os

países e, também, galgar a posição de líder. Esta estratégia foi materializada com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que será abordada a seguir.

O tema da infraestrutura na política externa brasileira para a América do Sul

Durante os governos militares na América do Sul, os investimentos em infraestrutura eram planejados, conduzidos e financiados pelos governos centrais. A infraestrutura era desenvolvida com base em interesses geopolíticos, enfatizando sua ocupação territorial e autossuficiência econômica em nível nacional (PADULA, 2007). A partir da década de 1990, evidenciou-se uma mudança em relação ao entendimento da infraestrutura regional e o foco dos países debruçou-se na necessidade de aumentar os fluxos comerciais e a eficiência econômica, em um contexto em que a América do Sul começa a ser percebida como uma unidade territorial geoeconômica.

A convite do presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, aconteceu em Brasília, entre 31 de agosto e 1 de setembro de 2000, a I Reunião de Presidentes da América do Sul, contando com a presença de presidentes dos 12 países do subcontinente. Nesta ocasião, o Brasil exerceu protagonismo e liderança ao propor a criação de uma instância regional capaz de levar adiante obras e projetos de interconexão territorial, a qual foi intitulada Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

A IIRSA serviu como o principal arranjo de integração territorial multilateral e estabeleceram 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), pensados como porções de territórios multinacionais, dotados de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e serviços logísticos, os quais seriam articulados por redes de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, com a finalidade de facilitar os fluxos de bens, serviços, pessoas e informações para dentro dos países e além de suas fronteiras, conectando-os com os vizinhos (NOGUEIRA, 2008).

Esta estratégia por meio da IIRSA e dos EIDs representou o direcionamento dos interesses nacionais e da política externa de FHC, na tentativa de atrair

investimentos estrangeiros para o Brasil e para os demais países da América do Sul, visando melhorar a inserção e a projeção de toda região no mercado internacional. Com isso, há a ascensão da liderança brasileira via projeto de integração física no continente sul-americano (COUTO, 2010), que contou com a ação conjunta de burocracias institucionais, como o Ministério do Planejamento e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A participação de instituições financeiras multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) - renomeada como Banco de Desenvolvimento da América Latina-, e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) também viabilizaram os estudos, os projetos e as obras instituídas no âmbito da IIRSA. No entanto, críticos apontaram que os Estados sul-americanos não tinham plena autonomia nos processos decisórios de planejamento, financiamento e execução das obras providas na IIRSA, pois estes processos eram influenciados pelas instituições financeiras supracitadas. Além disso, críticas também foram atribuídas aos projetos que priorizaram a criação de corredores de exportação que ligariam o interior do subcontinente aos litorais, para favorecer os fluxos de comércio regional e conectá-los com os mercados globais (PADULA, 2014; SILVA, FERES, 2021).

A partir dos primeiros anos do século XXI, o Brasil buscou fortalecer as relações com seus vizinhos e apoiar os projetos da IIRSA, visando fortalecer a integração e, conseqüentemente, consolidar o posto de líder regional neste e em outros temas. Nesse sentido, nota-se que dentro da estrutura burocrática do Itamaraty, existem algumas correntes políticas que se posicionam a respeito do papel e atuação do país na América do Sul e na política internacional, entre elas: a liberal-institucionalista e a nacional-desenvolvimentista (SANTOS, 2011).

A primeira corrente liberal-institucionalista entende que ao Brasil cabe maior projeção econômica no cenário global, com ampla abertura de sua economia, mas sem renunciar a uma política industrializante. No que tange à política externa para a América do Sul, defendem a construção de uma liderança brasileira na região, porém com moderação e baseada no princípio da estabilidade democrática e progresso da infraestrutura. A corrente nacional-desenvolvimentista, por sua vez,

defende o fortalecimento da indústria nacional e maior participação do Brasil no plano internacional, enfatizando a importância do caráter político e social para a integração regional, baseada em uma identidade sul-americana, e para isso, o Brasil precisa atuar como *paymaster* do processo (SARAIVA, 2010; SANTOS, 2011).

Com o passar do tempo, o Brasil aprofundou as relações com os países da América do Sul apoiando diversos arranjos institucionais que possibilitassem fortalecer a ideia de uma identidade sul-americana e maior espaço para atuação do país no curso das iniciativas integracionistas. Nesse sentido, a IIRSA era o principal projeto para que o Brasil avançasse nas várias escalas de integração e aumento da visibilidade e legitimidade para sua liderança regional. O tema da infraestrutura passou a ser visto como base para o aprofundamento entre as diversas regiões fronteiriças, primando pela conexão e a circulação de diferentes fluxos. O portfólio de projetos da IIRSA abarcava obras de infraestrutura para as faixas de fronteira, mas também aquelas planejadas e a serem implementadas no território de cada país.

Nos primeiros anos de atuação da IIRSA foram identificados 335 projetos em toda América do Sul para compor sua Carteira de Projetos; porém, este número se tornou inviável, tendo em vista o período estipulado para sua conclusão (2005-2010). Diante desta limitação, foram selecionados 31 projetos de alto impacto para a integração física para compor a Agenda de Implementação Consensuada (AIC), que serviria como 'marketing' da IIRSA para atrair investimentos.

De acordo com Costa (2018), o Brasil combinou ações da IIRSA com acordos bilaterais que mantinha com todos os países da América do Sul em questões de infraestrutura, e isso permitiu ampliar sua rede de circulação pelo subcontinente. Dentre estes projetos, destacam-se aqueles considerados ambiciosos e estratégicos para o Brasil, como as conexões rodoviárias e ferroviárias de longo alcance, a exemplo dos corredores bioceânicos, visando o escoamento de produtos brasileiros e sul-americanos para os mercados asiáticos. Com vistas a adensar as relações com os países membros do MERCOSUL e, principalmente, na região da Bacia do Prata, dois projetos possuíam relevância estratégica para o Brasil: a Ferrovia Bioceânica entre o Porto de Santos no Brasil ao Porto de Ilo no Peru; e o Corredor

Bioceânico por meio de rodovias, para conectar o Porto de Santos aos portos chilenos, atravessando cidades paraguaias e argentinas.

Embora as aspirações geoeconômicas e geopolíticas do Brasil subentendidas nos EIDs não estejam explícitas nos relatórios da IIRSA, é possível constatar que a forma como os projetos estão distribuídos pelo território sul-americano remetem às antigas aspirações e expectativas de importantes figuras da Diplomacia e das Forças Armadas brasileiras. Neste caso, destaca-se o Pacto ABC do Barão do Rio Branco entre Argentina, Brasil e Chile e a do general Mário Travassos para a região da Amazônia e Triângulo Boliviano (FERNANDES; DINIZ FILHO, 2017).

A respeito dos interesses geopolíticos por parte do Brasil, Albuquerque (2015) expõe que os corredores lançados pela IIRSA estão fundamentados em projeções geopolíticas elaboradas no começo do século XX. Dentre estas projeções, destaca-se a teoria dos sistemas geográficos de Mário Travassos, em seu livro intitulado “Projeção Continental do Brasil”, de 1936. Esta teoria primava pelo estabelecimento de uma política territorial para o Brasil orientada para influências internas (vertentes nas bacias do Prata e Amazônica) e externas (vertentes dos oceanos Pacífico e Atlântico), com o objetivo de fazer frente ao poder dos EUA na região e barrar a tentativa de liderança de outros atores regionais, de modo a propiciar a projeção internacional e regional do Brasil.

Portanto, percebe-se que a IIRSA se tornou uma plataforma para maior atuação do Brasil nos planos regional e internacional e, com isso, alcançar interesses estratégicos políticos (liderança das iniciativas regionais) e econômicos (acesso a novos mercados por meio de diferentes projetos nos EIDs). Contudo, a partir de 2008, o curso da integração física ganhou uma nova roupagem por meio da criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que serão abordados a seguir.

A criação da UNASUL e do COSIPLAN: uma nova fase da integração física e dos interesses brasileiros na América do Sul

A UNASUL foi criada em 2008, durante a III Reunião de Chefes de Estados Sul-Americanos, quando, novamente, o Brasil teve papel fundamental. O novo arranjo multilateral passou a ser conhecido como uma iniciativa de integração com objetivo de robustecer as soberanias dos países da América do Sul e fortalecer o diálogo e os mecanismos de cooperação e articulação político-econômico regionais.

Dentro da estrutura da UNASUL foram criados conselhos para trabalhar com temas estratégicos aos países da América do Sul. Dentre estes conselhos, foi criado o Conselho de Planejamento e Infraestrutura (COSIPLAN) no final de 2011, com o objetivo de conceder maior controle e respaldo político ao tema da infraestrutura física no subcontinente, indo além de questões meramente técnicas (BARROS; PADULA; SEVERO, 2011).

Com a criação da UNASUL, a IIRSA foi transformada em um fórum técnico e incorporada pelo COSIPLAN, ampliando seus objetivos no âmbito regional, com o suporte da nova Organização Intergovernamental e do BNDES, além de outras instituições de financiamento, e os Estados passaram a ter maior controle e papel mais ativo no curso da integração física. Houve a reformulação da Carteira de Projetos da IIRSA por meio da ampliação do número de obras de infraestrutura, e a antiga Agenda de Implementação Consensuada (AIC) passou a ser chamada de Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API) (SOUZA; SILVEIRA, 2014).

O BNDES foi um importante instrumento utilizado pelo governo brasileiro, para projetar sua liderança no âmbito da IIRSA, através da concessão de financiamentos em megaprojetos de infraestrutura e a participação e internacionalização de diversas empreiteiras brasileiras. De acordo com Vitte (2009), no que tange ao grau de internacionalização, os grupos econômicos que se envolveram intensamente nos projetos da IIRSA foram Gerdau, Odebrecht, CRVD, Petrobrás, Marcopolo, Sabó, Aracruz, Klabin, Sadia, Perdigão, Embraer, Natura, Votorantim e Andrade Gutierrez. Estes grupos, por sua vez, possuem forte interesse na ampliação da infraestrutura na América do Sul e nos projetos bioceânicos, com

vistas ao escoamento de seus produtos e serviços via Oceanos Atlântico e/ou Pacífico. Estas são algumas evidências dos financiamentos concedidos pelo BNDES aos grupos privados brasileiros para atenderem seus interesses de atuação fora do território nacional.

Importante destacar que no âmbito dos EIDs da IIRSA, existem espaços-tempos diferentes e em disputa no que tange as várias corporações que atuam na região. De acordo com Hirt (2013), o espaço-tempo destas corporações consiste na junção da logística com a geopolítica, expandindo de forma rápida a produção e as redes de controle e escoamento e, para isso, fizeram alianças com diversos governos para atingirem seus objetivos.

Na visão de Antunes (2007), ações empresariais do Brasil em outros Estados são de interesse nacional e, conseqüentemente, formula-se uma política externa que abarque estas ações, pois contribuem para o desenvolvimento econômico do país e fortalecem sua posição geopolítica. Porém, com o passar dos anos, o BNDES não mais convergia com os interesses da IIRSA/COSIPLAN, mesmo havendo a exportação dos serviços das principais empresas para o exterior. Acredita-se, portanto, que o BNDES serviu como um instrumento de política externa para expandir a atuação e os interesses de grandes grupos privados nos megaprojetos de integração física na América do Sul, o que não contribuiu de forma direta para a Carteira de Projetos da IIRSA (HIRT, 2013) e não havia a preocupação de prover o desenvolvimento territorial sustentável, de modo a garantir, minimamente, melhores condições de vida e atendimento às necessidades de populações vulneráveis.

De modo geral, houve o aumento das obras de infraestrutura no âmbito do COSIPLAN apresentando uma tendência de concentração em 3 EIDs principais: MERCOSUL-Chile, Hidrovia Paraguai-Paraná e Capricórnio. Percebe-se que estes 3 EIDs contemplam o Cone Sul e demonstra a tendência de força centrípeta que esta região exerce no subcontinente em relação às demais regiões, além do fato de responderem pela maior parte dos investimentos (SOUZA E SILVEIRA, 2014).

Importante destacar que, desde os anos 1960, são realizados estudos técnicos sobre a região da Bacia do Prata, *lócus* estratégico que corresponde ao núcleo econômico-territorial do MERCOSUL, por isso, a integração física de vias

terrestres e fluviais desta região, bem como de suas faixas de fronteira, é crucial. Esta é uma região reconhecida por sua importância geopolítica e geoeconômica (RÜCKERT; DITZ, 2013; GARCIA, 2019).

Parcela significativa das obras da IIRSA/COSIPLAN foram destinadas ao setor de transporte - rodoviário, ferroviário e hidroviário. Embora o transporte rodoviário prevaleça como o principal modal na América do Sul e há forte *lobby do* setor privado dentro do aparato burocrático dos países, percebe-se que o modal ferroviário tem ganhado maior visibilidade pelos governos e grupos econômicos, por se tratar de um modal que tem recebido inovações tecnológicas nos últimos anos. Além disso, os grandes projetos voltados ao setor ferroviário possibilitam escoar as *commodities* minerais, energéticas e agroalimentares via Oceano Pacífico, com redução dos custos logísticos e, conseqüentemente, melhoria da competitividade.

É necessário recordar que a elaboração dos principais projetos de integração dos diferentes modais na América do Sul foi possível em virtude de um contexto interno e internacional favorável, com previsibilidade política e econômica, elevação dos preços das *commodities* e crescimento da atuação de empresas brasileiras no exterior (FUCCILLE et al., 2017). No entanto, este cenário se viu em um relativo declínio da atuação internacional do país entre 2011 e 2014 e, com isso, um recuo do ativismo regional da política externa brasileira. Isto ocorreu em virtude da deterioração das condições econômicas (elevação das contas públicas e queda dos preços das *commodities*) e instabilidade política (dificuldade de articulação e direcionamento do governo central) (CERVO; LESSA, 2014).

Diante desta conjuntura, uma série de iniciativas de integração perderam força, incluindo os próprios projetos da IIRSA/COSIPLAN a partir de 2015, e diversas obras foram paralisadas. Evidencia-se o importante papel que o Brasil exercia nos diferentes processos de integração regional, além da relativa dependência das Organizações Intergovernamentais regionais em relação às instituições brasileiras (FUCCILLE et al., 2017). Tudo isso reforça a posição de liderança do Brasil e a importância de seu papel como *paymaster* na condução ativa das demandas voltadas aos processos de integração regional sul-americana.

De modo geral, influi-se que o tema da infraestrutura regional envolve uma série de questões consideradas sensíveis, exigindo negociações complexas e comprometimento dos Estados nos processos de tomada de decisão, bem como a presença de um Estado atuando como líder deste processo. Para tanto, é fundamental que haja estabilidade política e econômica, sobretudo, para dar segurança aos agentes econômicos que irão realizar os investimentos, e para que estes venham alcançar o retorno esperado, pois se trata de um setor da economia em que os investidores precisam adequar interesses nacionais, regionais e internacionais com as parcerias público-privada (FUCCILLE et al., 2017).

Contudo, o que se tem visto na América do Sul nos últimos anos são as dificuldades materializadas no desfalecimento dos projetos de integração, como aconteceu com a UNASUL em 2019. Com o encerramento de suas atividades, não se sabe quais serão os novos rumos dos projetos de integração física regional. Tal incógnita é reforçada quando se constata que o site oficial da IIRSA não é atualizado desde o ano de 2017 e o COSIPLAN deixou de funcionar como conselho em 2019, quando os países passaram a formalizar sua saída da UNASUL.

É inegável que a integração da infraestrutura física é um tema importante para os governos da região, pois gera sinergias com diversos setores da economia e impacta de forma direta a vida das pessoas e os processos de integração regional. Por outro lado, deve-se ressaltar que embora houvesse grandes pretensões brasileiras nos projetos no âmbito da IIRSA, depois incorporados ao COSIPLAN, muitos deles ainda não foram concluídos e outros ainda não sairão do papel.

Por outro lado, evidencia-se que há receio de alguns países, como Argentina, Peru e Uruguai, em relação às pretensões brasileiras para a região, que ainda não estariam claras, o que explica o porquê de alguns países ainda se encontrarem receosos no que tange à integração no subcontinente e o pouco avanço da integração física (CARNEIRO, 2009). Para Padula (2007) é preciso que o Brasil exerça uma liderança cooperativa e dinamizadora, buscando formar cadeias produtivas de alto valor agregado para toda região.

Por fim, o Brasil deve atuar de forma que a presença de um líder no curso da integração não ameace ou explore o conjunto de países da região e, sim, mostre

que a liderança pode servir como propulsora do processo e, conseqüentemente, do desenvolvimento nacional e regional (PADULA, 2007). Com vistas a alcançar o status de liderança através do processo de integração regional, o Brasil deve se atentar para a atuação de suas empresas nos demais países sul-americanos, pois suas ações no plano internacional podem reverberar com imagens positivas e/ou negativas, a depender de seu desempenho e meios para justificar suas atuações. A política externa brasileira pode impactar no desenvolvimento socioeconômico de outros países, a depender de suas intenções geopolíticas, atores e investimentos envolvidos, notadamente no seu entorno estratégico, que são a América do Sul e o Atlântico Sul

Considerações finais

Em virtude de suas características geográficas, peso político e econômico, o Brasil sempre aspirou por posição de destaque no curso da integração regional sul-americana e em outros temas da política internacional. Ao adentrar nos primeiros anos do século XXI, uma das estratégias centrais para garantir sua liderança foi por meio da criação da IIRSA e seus projetos de integração de infraestrutura física, sobretudo no setor de transporte, com vistas a facilitação do escoamento de mercadorias pelos oceanos Pacífico e Atlântico e a busca por novos mercados.

Embora não estivesse explícito na carteira de projetos da IIRSA, percebeu-se que, de fato, o Brasil utilizou-se de suas dimensões geopolíticas, força econômica e atuação de grupos empresariais nacionais para alcançar os interesses de sua política externa e impulsionar sua liderança regional. Após a criação da UNASUL e a incorporação da IIRSA no COSIPLAN, o Brasil passou a orientar sua política exterior para a América do Sul de forma mais ativa, fortemente influenciada por lideranças políticas, burocracias e grupos de interesse domésticos, através dos financiamentos do BNDES em obras de infraestrutura em outros países.

No entanto, esta estratégia acabou perdendo forças, sobretudo nos últimos dez anos, em virtude de mudanças nas configurações políticas e outros condicionantes, como a queda do valor das *commodities* e o aumento da dívida

pública e externa. Não negamos que, para o transparente e efetivo direcionamento da política externa brasileira destinada à região, é preciso comprometimento com o processo de integração, sobretudo, a integração física, dado que impacta diretamente nas relações políticas, comerciais e sociais, e possibilita superar as barreiras geográficas, mas sem olvidar da importância de respeitar as características socioambientais das localidades, países e sub-regiões.

Além disso, embora haja pretensões geopolíticas e geoeconômicas em sua política externa para a América do Sul, o Brasil precisa fortalecer sua economia em consonância com os demais países da América do Sul, caso queira alcançar legítima liderança regional e seu reconhecimento no sistema internacional.

Referências

ALBUQUERQUE, E. S. 80 anos da obra *Projeção Continental do Brasil*, de Mário Travassos. **Revista do Departamento de Geografia-USP**. v. 29, p. 59-78, 2015.

ANTUNES, A. J. C. **Infraestrutura na América do Sul: situação atual, necessidades e complementaridades possíveis com o Brasil**. Brasília: Cepal, LC/BRS/R.186, 2007.

BANDEIRA, L. A. M. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. **Temas & Matizes**. n. 14, 2008.

BARROS, P. S.; PADULA, R.; SEVERO, L. W. A integração Brasil-Venezuela e o Eixo Amazônia-Orinoco. **Boletim de Economia e Política Internacional**. v. 7, p. 33-42, 2011.

CARNEIRO, R. **Notas sobre a integração sul-americana**. In: Seminário sobre Integração da América do Sul, realizado pela FUNAG, em 23 de julho de 2009. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.funag.gov.br/eventos/eventos-funag-2009> Acesso em: 11 de dez. 2019.

CERVO, A.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, 57 (2): 133-51, 2014.

COSTA, W. M. da. Crise da integração e tendências geopolíticas na América do Sul. In: VASCONCELOS, D. B; COSTA, W. M. **Geografia e Geopolítica da América do Sul: integrações e conflitos**. São Paulo: Humanitas, 2018, p. 17-35.

COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. **Civitas**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, 2010.

DORATIOTO, F. Poder naval e política externa do Império do Brasil no Rio da Prata (1822-1852). **Navigator**: subsídios para a história marítima do Brasil, Rio de Janeiro, v. 6, p. 9-20, 2010.

FERNANDES, M. S.; DINIZ FILHO, L. L. Planejamento territorial da IIRSA: conceitos e projetos. **Revista de Geopolítica**, v. 8, nº 1, 2017, p. 1 - 18, 2017.

FUCCILLE, A.; MARIANO, M. P.; RAMANZINI JR, H.; ALMEIDA, R. A. R. de. O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011-2014). **Colombia Internacional** (92): 43-72, 2017.

GARCIA, T. de S. L. **Desafios da Integração Sul-Americana: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009 – 2019)**. 2019. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2019.

HIRT, C. O Papel do BNDES nas Políticas de Desenvolvimento e Integração Regional. **Revista Espaço e Economia**, n.3, 2013.

HURREL, A. **Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization?** Understanding Policy Change in Brazil. Mimeo, 1995.

LIMA, M. R. S. de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 48 (1): 24-59, 2005.

MELLO, F. de C. Política Externa Brasileira e os Blocos Internacionais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 37-43, 2002.

NOLTE, D.; WEHNER, L. E. Geopolitics in Latin America, Old and New. **Routledge Handbook of Latin American Security**, 2015.

NOGUEIRA, J. L. M. Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana - IIRSA. Análise Integração Regional/Desenvolvimento. **Conjuntura Internacional/Cenários PUC Minas**, 2008.

PADULA, R. Friedrich List - Nota Introdutória. **Oikos**, n. 8, Ano VI, p. 161-167. Rio de Janeiro: 2007.

_____. Da IIRSA ao Cosiplan da UNASUL: A Integração de infraestrutura da América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. A. et al (org.). **O Brasil e novas dimensões da Integração Regional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

RÜCKER, A. A; DIETZ, C. I. Integração regional, a região transfronteiriça da bacia do Rio da Prata e os projetos de infraestruturas de conexão. **Confins**, n.17, 2013.

SANTOS, S. C. Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 54, n. 2, p. 158-172, 2011.

SARAIVA, M. G. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. **Análise de Conjuntura**. OPISA, n. 07, Rio de Janeiro, 2010.

SILVA, A. K. M.; FERES, C. P. Integração de infraestrutura na América do Sul: o papel geopolítico do projeto corredor rodoviário bioceânico. **Revista de Geopolítica**, v. 12, nº 1, p. 33-47, jan./mar. 2021

SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Desafios de uma política externa assertiva. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 1, p. 12-34, 2003.

SOUZA, V. H. P. de; SILVEIRA, M. R. Integração Territorial no Mercosul: uma análise dos projetos de infraestrutura dos portfólios da IIRSA/COSIPLAN. **Cadernos Prolam/USP** 13(25), p. 137-156, 2014.

SPYKMAN, N. J. Geography and Foreign Policy. **The American Political Science Review**, v. 32, n. 1, p. 28–50, 1938.

VIGEVANI, T; MARIANO, M. P. A Alca e a Política Externa Brasileira. **Cadernos CEDEC**, São Paulo, n. 74, ago. 2005.

VIGEVANI, T; RAMANZINI JR, H. Mudanças da inserção brasileira na América Latina. **Lua Nova**, n.78, São Paulo, 2009.

VITTE, C. C. S. **Planejamento territorial e os impactos socioeconômicos da IIRSA - Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana no território brasileiro**: atores, conflitos e interesses. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Ordenamientoterritorial/03.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2021.

Recebido em dezembro de 2021.

Publicado em abril de 2022.