



Número: 70/2008

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL**

ELÓI MARTINS SENHORAS

**REGIONALISMO TRANSNACIONAL E INTEGRAÇÃO FÍSICA: UM ESTUDO SOBRE
A INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA SUL-AMERICANA**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Geociências como parte dos requisitos para
obtenção do título de Mestre em Geografia

Orientadora: Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

CAMPINAS - SÃO PAULO

Janeiro – 2008

**Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca
do Instituto de Geociências/UNICAMP**

Senhoras, Elói Martins
Se569r Regionalismo transnacional e integração física: Um estudo sobre
a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana
Eloí Martins Senhoras - Campinas, SP: [s.n.], 2007.

Orientador: Claudete de Castro Silva Vitte
Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Geociências.

1. Geografia Econômica. 2. América do Sul. 3. Integração regional. 4.
Espaço geográfico. I. Vitte, Claudete de Castro. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Título em inglês: Transnational regionalism and physical integration in South America: A
geographical study about the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure.

Keywords: - Economic geography,

- South America,

- IIRSA,

- Geographical space.

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Mestre em Geografia

Banca examinadora: - Claudete de Castro Silva Vitte;

- Cláudio Schüller Maciel;

- Wanderley Messias da Costa.

Data da defesa: 10/01/2008

Programa: Geografia.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL

AUTOR: ELOI MARTINS SENHORAS

**REGIONALISMO TRANSNACIONAL E INTEGRAÇÃO FÍSICA: UM
ESTUDO SOBRE A INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA
SUL-AMERICANA**

ORIENTADORA: Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

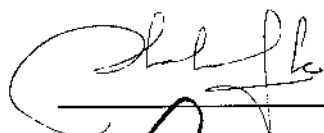
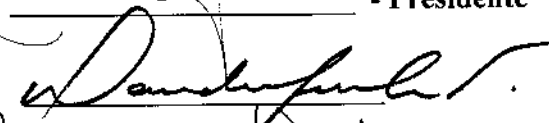
Aprovada em: 10 / 01 / 08

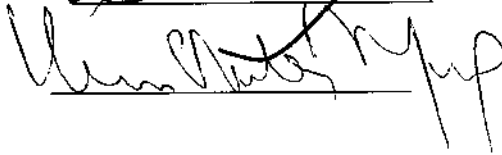
EXAMINADORES:

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

Prof. Dr. Cláudio Schüller Maciel


_____- Presidente




Campinas, 10 de janeiro de 2008



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL**

**REGIONALISMO TRANSNACIONAL E INTEGRAÇÃO FÍSICA: UM ESTUDO SOBRE
A INICIATIVA DE INTEGRAÇÃO DA INFRA-ESTRUTURA SUL-AMERICANA**

Autor: Elói Martins Senhoras

Orientadora: Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Aprovada em: ____/____/____

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte _____Presidente

Prof. Dr. Claudio Schuller Maciel_____

Profa. Dra. Wanderley Messias da Costa_____

Campinas, 10 de janeiro de 2008

DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTOS

Um agradecimento é sempre um gesto de humildade e reconhecimento, por isso dedico a presente dissertação ao pai celestial e a todos aqueles que diretamente ou indiretamente contribuíram ao longo da jornada. Muito obrigado.

Com carinho, aos meus pais e à minha companheira Kathy dedico esse trabalho que por sua instância trouxera o aperfeiçoamento do aprendizado intelectual, mas que por vezes me privou de suas presenças e da devida atenção.

Aos mestres e amigos da Universidade Estadual de Campinas, Universidade de British Columbia e Universidade da Califórnia em Los Angeles que foram sempre fonte de constante inspiração e motivação para a realização dessa obra.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) meus sinceros agradecimentos pelo apoio, sem o qual não seria possível a execução da atual pesquisa.

SUMÁRIO

Lista de quadros.....	xi
Lista de figuras, tabelas, gráficos e mapas.....	xiii
Lista de abreviaturas.....	xv
Resumo.....	xvii
Abstract.....	xix
Introdução	
Referências bibliográficas.....	007
Capítulo 1 - Marcos teóricos e históricos da escala regional transnacional	
1 - Introdução a uma discussão escalar	012
2 – Das regiões subnacionais às regiões transnacionais	019
3 - Marcos teóricos dos espaços transregionais.....	026
4 - O Regionalismo e as dinâmicas da integração regional	030
5 - O Regionalismo e as dinâmicas das panregiões transnacionais	037
6 - Contribuições do novo regionalismo para o desenvolvimento?	043
7 - O Regionalismo na América Latina	048
8 - Referências bibliográficas	056

Capítulo 2 - Evolução da formação territorial da América do Sul: Da fragmentação colonial ao espaço regional transnacional da União Sul-Americana

1 - Introdução	064
2 - Da unidade à diversidade da formação territorial na América do Sul	067
2.1 - A colonização na formação territorial da América do Sul	071
2.2 - As independências nacionais na formação territorial da América do Sul	076
3 - A encruzilhada convergente da regionalização na América do Sul.....	082
3.1 - Esquemas dinamizadores da regional transnacionalização sul-americana.....	087
3.1.1 - A agenda evolutiva da regionalização transnacional na América do Sul	090
3.1.1.1 - O projeto intergovernamental do Mercosul	095
3.1.1.2 - O projeto supranacional da Comunidade Andina de Nações	101
3.1.1.3 - Os projetos de convergência do Mercosul e da Comunidade Andina.....	109
4 - Referências bibliográficas	116

Capítulo 3 - Planejamento territorial e o regionalismo sob integração física: Controvérsias da Iniciativa de Integração Regional da Infra-Estrutura Regional na América do Sul

1 - Introdução ao planejamento territorial	124
2 - Planejamento territorial e integração física na América do Sul	127
3 - A integração física na América do Sul.....	132
4 - A IIRSA segundo o discurso oficial.....	149
5 - A IIRSA segundo os discursos críticos	153
6 - Referências Bibliográficas	163

Capítulo 4 - A geoestratégica do planejamento brasileiro: Repercussões sobre a Iniciativa de Integração Regional da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana

1- Introdução.....	172
2 - Integração e planejamento na formação territorial brasileira: Projeções do nacional ao continental na América do Sul.....	176
3 - Planejamento territorial brasileiro: Da geopolítica da integração nacional à geoeconomia dos eixos de integração transregional na América do Sul	185
4 - A liderança brasileira na IIRSA: Políticas internas e externas de planejamento entre o sub-imperialismo e a hegemonia regional?.....	194
4.1 - A presença brasileira na IIRSA.....	198
5 - Controvérsias sobre liderança hegemônica, mito imperial brasileiro e IIRSA.....	202
6 - Referências bibliográficas.....	213

Considerações finais

Referências bibliográficas.....	230
---------------------------------	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferentes interpretações subnacionais do conceito de região	021
Quadro 2 - Formatos teóricos de formação histórica dos blocos regionais	028
Quadro 3 - Motivações do novo regionalismo	033
Quadro 4 - Tipologia de regionalismos transnacionais	035
Quadro 5 - Modelos de instituições dos processos de integração	036
Quadro 6 - Panregiões no mundo segundo a geopolítica alemã	039
Quadro 7 - Panregiões no mundo atual	042
Quadro 8 - Principais características do novo regionalismo	047
Quadro 9 - Relação dos principais acordos regionais na América Latina	050
Quadro 10 - Análise comparativa entre o velho e o novo regionalismo	052
Quadro 11 - Origens da nova onda de regionalismo na América Latina	051
Quadro 12 - Unidade e fragmentação na América	060
Quadro 13 - Formação espacial sul-americana e inserção internacional	069
Quadro 14 - Fatores de influência na conquista territorial da América do Sul	074
Quadro 15 - Diferenciações na formação territorial no continente americano	077
Quadro 16 - Etapas de fragmentação da integração bolivariana	081
Quadro 17 - Ciclos de endividamento na América do Sul	084
Quadro 18 - Cronologia de negociações diplomáticas do novo regionalismo sul-americano	091
Quadro 19 - Hipóteses para a formação do Mercosul	095
Quadro 20 - Principais objetivos do Mercosul	096
Quadro 21 - Pilares de Sustentação do Mercosul	097
Quadro 22 - Aspectos Comparativos entre o Mercosul e a ALCA	099

Quadro 23 - Sistema de institucionalização da Comunidade Andina	105
Quadro 24 - Características do Sistema Andino de Nações	107
Quadro 25 - Evolução do acordo Mercosul-CAN.....	111
Quadro 26 - Argumentos geoestratégicos para construção de um espaço sul-americano integrado	112
Quadro 27 - Agenda de sustentação da Comunidade Sul-Americana de Nações	113
Quadro 28 - Organização administrativa da IIRSA	134
Quadro 29 - Esquema de forças de pressão paradiplomática na IIRSA.....	136
Quadro 30 - Atores paradiplomáticos influenciadores na IIRSA	137
Quadro 31 - Princípios orientadores da IIRSA	139
Quadro 32 - Eixos de integração e desenvolvimento e Processos setoriais iniciais	140
Quadro 33 - Visões estratégicas de longo prazo dos eixos de integração e desenvolvimento.....	142
Quadro 34 - Flancos andino, amazônico e caribenho na agenda da primeira geração de obras da IIRSA (2005-2010)	145
Quadro 35 - Flanco platino na agenda de primeira geração de obras da IIRSA (2005-2010)	147
Quadro 36 - <i>Overview</i> da situação das obras consensuadas da IIRSA (2005-2010)	148
Quadro 37 - A ALCA como processos territoriais de integração física.....	156
Quadro 38 - Compartimentação geopolítica do Brasil.....	182
Quadro 39 - Compartimentação geopolítica da América do Sul	183
Quadro 40 - Cenários geopolíticos na América do Sul.....	184
Quadro 41 - Características geoestratégicas dos eixos setentrionais de integração e desenvolvimento da IIRSA	189
Quadro 42 - Características geoestratégicas dos eixos meridionais de integração e desenvolvimento da IIRSA	190
Quadro 43 - Teses sobre a liderança brasileira	203
Quadro 44 - Processos de influência na regionalização da América do Sul	211

LISTA DE FIGURAS, TABELAS, GRÁFICOS E MAPAS

FIGURAS

Figura 1 - <i>Spaghetti bowl</i> mundial: O complexo sistema espacial de negociações e acordos internacionais	016
Figura 2 - <i>Spaghetti bowl</i> dos acordos de integração na América	057
Figura 3 - Vetores luso-brasileiros de projeção territorial	174
Figura 4 - Evolução dos fluxos geoeconômicos de comércio na América do Sul	206
Figura 5 - Vertentes clássicas de compartimentação geopolítica da América do Sul	223
Figura 6 - Regionalização geoeconômica sul-americana	225

TABELA

Tabela 1 - Crescimento anual das exportações por região econômica (1990-2000).....	032
--	-----

GRÁFICO

Gráfico 1 - Evolução histórica dos acordos de integração regional	025
---	-----

MAPAS

Mapa 1 - Eixos iniciais da IIRSA e suas rotas de integração física na América do Sul	141
Mapa 2 - Obras de infra-estrutura da “agenda consensuada” da IIRSA (2005-2010)	143
Mapa 3 - Eixos nacionais de integração e desenvolvimento no PPA (1996-99)	192

LISTA DE ABREVIATURAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana

APEC – Associação de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC)

BID – Banco Inter-Americano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAF – Corporação Andina de Fomento

CAN – Comunidade Andina de Nações

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

IIRSA – Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana

MCCA – Mercado Comum Centro Americano

MERCOSUL – Mercado Comum do Cone Sul

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte

OMC – Organização Mundial do Comércio

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

SELA – Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe

UNASUL – União Sul-Americana



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
Pós-Graduação em Geografia

Regionalismo Transnacional e Integração Física:
Um Estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana

RESUMO
Dissertação de Mestrado
Elói Martins Senhoras

A presente dissertação estudou as macroestruturas internacionais do regionalismo transnacional na América do Sul a partir da investigação sobre a Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA), que se trata de uma rede planejada centrada nos setores de transporte, energia e telecomunicações.

A pesquisa desenvolveu uma periodização histórica de construção do espaço geográfico na América do Sul por meio do estudo histórico da formação territorial desde o período colonial até o período de conformação dos processos regionais de integração transnacional.

Foi empreendido um estudo sistemático sobre a política espacial conhecida como regionalismo transnacional a partir de marcos teóricos e históricos na escala internacional até a conformação de estratégias oficiais de desenvolvimento de redes infra-estruturais na América do Sul.

O trabalho analisou a visão de planejamento territorial incorporada na IIRSA a fim de caracterizar a sua centralidade geoestratégica no fortalecimento da América do Sul e o papel de influência brasileira na sua construção.

Com essa discussão subsídios foram fornecidos por meio deste estudo para demonstrar que o processo de regionalização transnacional se fortalece na América do Sul devido a uma linguagem material reticular presente na IIRSA, ao introduzir um campo operatório de poder no sistema territorial que não é estruturalmente horizontal.

Palavras chaves: *América do Sul, IIRSA, infra-estrutura, integração, região transnacional.*



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
Pós-Graduação em Geografia

**Transnational regionalism and physical integration in South America:
A geographical study about the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure**

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado

Elói Martins Senhoras

This dissertation studied the international macrostructures of the transnational regionalism in South America taking into perspective the analysis of the Initiative for the Integration of the Regional Infrastructure of South America (IIRSA), a planned network focused on the sectors of transport, energy and telecommunications.

This research has developed a historical periodization about the construction of the geographical space in South America taking as granted the study of the territorial formation since the colonial period up to the urging period of the transnational regional integration processes.

From theoretical and historical landmarks in the international scale to the conformation of strategical developments of infrastructure networks in South America this dissertation presents a systematic study about the spatial policy called transnational regionalism

The study of the transnational regionalism has examined the vision of IIRSA's territorial planning in order to characterize its geostrategic centrality in the strengthening of South America and the role of Brazilian influence in its construction.

Troughout this discussion subsidies were supplied to demonstrate that the process of transnational regionalization has been strengthened in South America due to a material network language at the IIRSA projects by the introduction of an operative field of power in the territorial system that is not structurally horizontal.

Keywords: *IIRSA, infrastructure, integration, South America, transnational region.*

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A lógica relacional assimétrica de negociações no sistema internacional tem introduzido crescentemente uma série de estímulos ou *inputs externos* que se acumularam ao longo do tempo e que acabaram gerando alguns padrões de respostas ou de *outputs internos* por parte dos Estados-Nacionais, como é o caso da adesão a estratégias regionais e multilaterais.

A análise da inserção dos países periféricos neste contexto internacional do pós-Guerra permite evidenciar que no caso dos países latino-americanos existiram dois momentos díspares em que os Estados Nacionais responderam à dinâmica de integração na economia-mundo.

Em um primeiro momento, entre as décadas de 1950 e 1980, a lógica do capitalismo keynesiano embasou as estratégias de desenvolvimento por meio da construção de um mercado nacional e da intervenção do Estado. Neste período, as estratégias de desenvolvimento internacional acabaram sendo relegadas a um segundo plano devido ao padrão flexível de liberalização em que as negociações bilaterais ativas tiveram corpo substancial ou principal frente as estratégias passivas de adesão regional e multilateral.

Em um segundo momento, observa-se que os efeitos das crises sistêmicas do petróleo, das dívidas externas e a cristalização ou amadurecimento de uma série de negociações no sistema multilateral comercial e financeiro produziram um rearranjo de forças no sistema internacional de tal forma que reestruturou o padrão de desenvolvimento do capitalismo keynesiano segundo uma lógica capitalista liberal.

Neste contexto internacional as respostas dos países latino-americanos frente aos novos desafios apresentados pela globalização apresentaram um padrão comum de adesão ao capitalismo liberal por meio da promoção de processos de democratização dos regimes na esfera

política e da adoção do receituário neoliberal na esfera econômica, o que repercutiu na adoção de estratégias internacionalizantes regionais e multilaterais como fins do desenvolvimento e não mais como meios *vis-à-vis* à diminuição das negociações bilaterais das estratégias nacionais desenvolvimentistas.

Os estímulos engendrados nas relações internacionais durante a re-emergência do capitalismo liberal determinaram como resposta nos países latino-americanos a reformulação do papel do Estado, especialmente no campo econômico, onde o mercado ganha status de principal promotor do desenvolvimento, sendo que no âmbito internacional houve o estímulo à participação destes países nos fóruns multilaterais e em projetos de integração regional.

Neste cenário internacional, a América do Sul se constitui em um formidável “laboratório” para a compreensão do espaço internacional contemporâneo do pós-Guerra Fria, uma vez que a intensificação dos processos de integração regional tem desencadeado relações internacionais multi-temáticas com lógicas distintas por meio de diferentes atores (Costa, 2007).

Ainda que haja uma construção histórica assentada em ideais integracionistas da América Latina, a consideração de que a unidade geopolítica e econômica da América do Sul pudesse ser uma plataforma efetiva para o desenvolvimento dos países da região desvela uma série de discursos propositivos de formação de um espaço integrado sul-americano que estão embebidos por uma conjugação de mudanças geoestratégicas que impulsionam as condições internas a cada país e a própria evolução dos acontecimentos internacionais.

A despeito de toda divisão regional ser uma construção intelectual existem alguns argumentos que justificam o estudo do processo de regionalização transnacional especificamente da América do Sul e não da América Latina como um todo (Medeiros Filho, 2005).

Em primeiro lugar, os argumentos contrários ao estudo de regionalização transnacional a partir do referencial de América Latina acontecem devido a esta categoria ser muito mais uma

criação exógena de identificação de um espaço específico do que propriamente uma construção autóctone e real de um projeto de integração compartilhado.

Em segundo lugar, observa-se que os canais de influência panregional estadunidense sobre o México, a América Central e Caribe afetam mais decisivamente os países e os blocos econômicos desta região das Américas do que propriamente os países e os esquemas regionais da América do Sul.

Em terceiro lugar, por meio de um recorte de América do Sul é possível identificar condicionantes geopolíticos de características sócio-econômicas e culturais mais homogêneas em relação às disparidades dos países da América Central e do Caribe.

Em quarto lugar, o recorte de regionalização da América do Sul desvela uma construção empírica recente de uma pluralidade de projetos de integração, tal como o Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina de Nações (CAN), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), a União Sul-Americana (UNASUL) e a Iniciativa de Integração Regional da Infra-estrutura Sul-Americana (IIRSA).

Neste contexto de complexificação dos *processos de regionalização transnacional* na América do Sul, o presente trabalho objetiva contribuir na discussão sobre a importância do *regionalismo enquanto política espacial na agenda internacional*, especificamente nos países periféricos e semi-periféricos por meio do estudo do projeto de Integração da Infra-estrutura Regional na América do Sul (IIRSA), como vetor que engendra complementarmente a maior interdependência entre os países intra-bloco e inter-blocos do Mercosul e da Comunidade Andina.

O trabalho foi estruturado por meio de uma discussão subdividida em cinco seções ou capítulos que focam particularidades argumentativas que são inter-relacionadas ao longo da

dissertação com o objetivo de apreender a realidade da regionalização transnacional na América do Sul.

No capítulo I - *Marcos Teóricos e Históricos da Escala Regional Transnacional* - é apresentada uma discussão escalar a partir da releitura do conceito de região ao longo da história do pensamento geográfico e sua reflexividade enquanto fenômeno centrípeto institucionalizado nas relações internacionais.

No capítulo II - *Evolução da formação territorial da América do Sul: Da fragmentação colonial ao espaço regional transnacional da União Sul-Americana* - o estudo introduz uma periodização histórica da formação territorial sul-americana desde o período colonial até o período atual a fim de compreender as diferentes dinâmicas territoriais herdadas sobre as quais surgem os processos regionais de integração transnacional até a IIRSA.

No capítulo III - *Planejamento territorial e o regionalismo sob integração física: Controvérsias da Iniciativa de Integração Regional da Infra-Estrutura Regional na América do Sul* - são discutidas as estratégias e políticas incorporadas na IIRSA, sua visão de planejamento territorial, seu marco conceitual, sua metodologia e atores envolvidos segundo seus diferentes discursos.

No capítulo IV - *A geoestratégica do planejamento brasileiro: Repercussões sobre a Iniciativa de Integração Regional da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana* - o estudo discute a centralidade brasileira na regionalização transnacional da IIRSA por meio de uma investigação da agenda temática da integração, do planejamento e das políticas internas e externas na formação territorial do Brasil e suas projeções geopolíticas e geoeconômicas na América do Sul.

Por fim, *considerações finais* são tecidas à guisa de conclusão a partir de recuperação de algumas constatações desenvolvidas na dissertação com o objetivo de sintetizar uma discussão

final sobre a temática da regionalização transnacional de uma infra-estrutura compartilhada na América do Sul.

Referências Bibliográficas

COSTA, W. M. “O Brasil e a América do Sul: Cenários Geopolíticos e os Desafios da Integração”. **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.

MEDEIROS FILHO, O. **Cenários geopolíticos e empregos das forças armadas na América do Sul**. Dissertação de Mestrado (Geografia). São Paulo: USP, 2005.

CAPÍTULO 1

MARCOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS DA ESCALA REGIONAL TRANSNACIONAL

MARCOS TEÓRICOS E HISTÓRICOS DA ESCALA REGIONAL TRANSNACIONAL

“Não há verdades definitivas, apenas interpretações sobre a realidade, condicionadas pelo ponto de vista de quem as propõe”.

Friedrich Nietzsche

O termo *região* tem tido uma grande significância na história do pensamento geográfico ao estruturar a disciplina em um campo de estudos e enquanto conceito que permanentemente esteve associado à renovação da própria geografia, conforme os seus diferentes usos e interpretações.

O capítulo pretende fazer uma releitura escalar do conceito “região” sob uma dimensão internacional, a fim de demonstrar que enquanto *política* formal ou informal, o regionalismo transnacional pode adquirir diferentes formas institucionais e diferentes níveis de profundidade, o que confere ao regionalismo *lato sensu* a característica de ter se tornado um fenômeno centrípeto, que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua.

Com essa discussão pretende-se fornecer os subsídios adequados para a garantia de pluralidade e o aprofundamento do debate sobre a construção do espaço e o planejamento territorial por meio dos processos de integração regional que têm especial poder explicativo nas relações interestatais cada vez mais confluentes e interdependentes.

1 - Introdução a uma discussão escalar

As profundas transformações nas temporalidades e espacialidades do sistema capitalista apresentam uma série de desafios para a análise da expressão geográfica das densas e rápidas mudanças em curso, que impõem uma ampla e complexa agenda de análise trans-escalar a respeito das metamorfoses do movimento da acumulação de capital em sua dimensão espacial.

Se, por um lado, as construções relacionais das escalas geográficas tradicionalmente têm sido discutidas de maneira tripartite, segundo um recorte *local/regional, nacional e internacional*, de maneira mecanicista e hierarquizada na geração e apropriação de riqueza; por outro lado, é recorrente a identificação de que o sistema capitalista aperfeiçoou seus instrumentos, com o manejo mais ágil das escalas e a capacidade de utilização do espaço construído em novas escalas, pois, a natureza desigual da acumulação engendra um espaço múltiplo.

A simplificação hegemônica do entendimento da *exploração* e da *produção da riqueza* no sistema capitalista nas escalas local e regional merece uma devida reflexão crítica para tratar adequadamente esses processos que acontecem de forma transescalar.

As escalas geográficas *per se* não são boas ou ruins ou únicas, são apenas instâncias transversais e simultâneas onde acontece a dialética da acumulação. Portanto, nenhum recorte espacial é natural ou dado *à priori*, pois as escalas são construções históricas, econômicas, culturais, políticas e sociais cujas forças capitalistas têm inerente capacidade de manejar bem simultaneamente e muitas vezes de forma articulada (Brandão, 2001).

Segundo Smith (1988), o capital não somente produz o espaço em geral, mas também produz as reais escalas espaciais que dão ao desenvolvimento desigual a sua coerência, pois aprimorou sua capacidade de ser transescalar, em seu próprio benefício, isto é, o do ganho rápido e sem constrangimentos escalares.

Assim sendo, as escalas são produzidas e não dadas ontologicamente *à priori*, pois são conteúdos e relações fluidas, contestadas e perpetuamente transgredidas, como observa Swyngedouw (1997), ao analisar vários eventos que ocorrem em uma escala e têm implicações e conseqüências em outras, uma vez que muitas vezes, independentemente de qual é o espaço em que ocorre um evento, seus efeitos são sentidos em diferentes níveis escalares.

O espaço não é uma categoria analítica neutra ou um simples pano de fundo passivo para o desenvolvimento das relações humanas, mas antes, é produzido por forças sociais e históricas e assume diferentes significados e formas de acordo com as práticas espaciais dominantes em cada formação social (Lefebvre, 1991).

Com o surgimento do capitalismo sob a égide do Estado territorial soberano, a produção do espaço tornou-se um traço marcante e crescente do processo estratégico de exercício do poder por meio da acumulação, que permite pensar o espaço enquanto uma categoria científica quantificável, mensurável e passível de divisão.

O desenvolvimento do capitalismo esteve marcado crescentemente por um duplo processo de “fetichização do tudo”, tendo sido registrada a expansão da produção de bens e serviços, por um lado, e a produção do espaço por meio da territorialização e desterritorialização, por outro, como meio de resolver as contradições de declínio dos processos de acumulação.

A despeito dos processos de produção e reprodução do *espaço global* terem sido importantes problematizações recentes dos estudos geográficos, as teorias convencionais mantêm uma visão cartesiana do espaço mundial que é estadocêntrica, hierarquizada e *locus* dos fenômenos políticos, econômicos e culturais por meio de uma representação moderna generalista que permanece como marco separador das unidades territoriais e como baliza de diferenciação entre o *espaço nacional* e o *espaço internacional* (Ashley, 1987).

O abrupto salto qualitativo da escala nacional para a escala internacional tem sido realizada eficientemente pelas teorias geográficas convencionais por meio do uso do *Estado territorial* enquanto conceito que articula, pelo princípio da soberania, a diferenciação entre “dentro e fora”. A eficiência do Estado territorial enquanto artifício teórico respondeu a uma formação histórica sócio-espacial de expansão do capitalismo entre o século XV e século XX, mas é, em princípio, incapaz de sustentar uma análise plausível das transformações históricas em qualquer contexto (Walker, 1993).

Em um período em que as fronteiras têm se tornado mais porosas e fluidas diante da multi-territorialidade de uma série de processos econômicos, sociais, culturais e mesmo políticos, o princípio da soberania e das práticas associadas às tradicionais funções e natureza do Estado vêm sofrendo crescentes questionamentos e repercutem sobre a escala internacional.

Se, por um lado, algumas vertentes teóricas têm relativizado a importância da soberania estatal como princípio regulador do sistema internacional, por outro lado, outros estudos vêm defendendo que a proliferação de atores e espaços internacionais é sinal de que a transformação da soberania estatal está mais relacionada com a negociação da interdependência e de novos espaços do que com a preservação da autonomia estatal.

Em um contexto de crescente relevância de novas práticas espaciais no âmbito internacional e de novos atores na transformação do capitalismo mundial, o estudo geográfico adquire lugar estratégico para repensar uma teoria espacial nas relações internacionais por meio de novas categorias analíticas.

Ao problematizar novas categorias espaciais torna-se possível investigar como os espaços são transversalmente instrumentalizados pelo poder e como eles se tornam diversamente em um meio de dominação. Apesar de fluidas e interpostas entre si, toda escala é central e decisiva, material e politicamente, para estruturar os processos dialéticos da acumulação, por isso o

capítulo pretende mostrar a importância de uma escala relevante, mas com insuficientes estudos, que é a *região transnacional*.

“A regionalização [do espaço internacional] deve ser vista como o resultado de múltiplos esforços para criar um regime regulatório de nível regional, uma escala espacial que seja potencialmente capaz de superar as limitações da escala estatal e, ao mesmo tempo, proporcione as vantagens de uma localização específica e limitada que possa reter em um espaço mais amplo aqueles aspectos da acumulação global que continuam concentrando-se nesse espaço (Niemann, 2000: 136).

O processo de abertura das fronteiras nacionais, naturalizado na proliferação de regionalismos transnacionais, tem sido interpretado como uma política espacial intermediária entre escala nacional e a escala global, que nasce de uma evolução complementar à escala multilateral para abertura internacional.

O papel do Estado no cenário internacional continua a ser dominante nas relações internacionais, mas perde poder frente à proliferação de *novos atores* imersos no surgimento dos *novos espaços* de organização temporária do capital das *panregionais* e de *multicortadas redes* originadas de um emaranhado complexo e simultâneo de negociações bilaterais, regionais e multilaterais.

Os múltiplos *fronts* de negociações internacionais demonstram que as geoestratégias econômicas dos Estados Nacionais constroem um espaço internacional dicotômico - a economia-mundo – que é crescentemente *integrada* ou globalizada, e simultaneamente torna-se *fragmentada* por ser recortada por múltiplas escalas internacionais de relacionamento entre os atores presentes na relações internacionais.

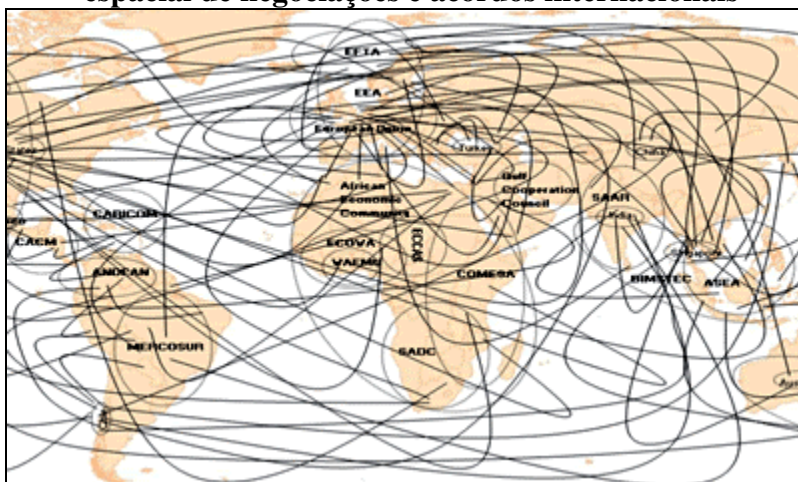
Diante do *status quo* adquirido pelo sistema multilateral do mercado financeiro e comercial mundial, a identificação da crescente concorrência entre os esquemas regionais

transnacionais faz com que em determinados momentos, além da presença nos organismos multilaterais, haja uma aproximação entre os países como forma de criar uma maior interdependência, o que leva à multiparticipação em acordos regionais.

A espacialidade criada pelo emaranhado de acordos regionais e negociações simultâneos que recortam o sistema internacional e confere maior interdependência na dinâmica capitalista tem sido chamada de *spaghetti bowl*, pois demonstra como o espaço internacional da economia-mundo tem sido regulado por uma rede multidimensional de acordos e convênios de forma aparentemente caótica de auto-organização das relações internacionais.

Os regionalismos transnacionais, panregiões e redes de negociações no formato de *spaghetti bowl* são elementos paradigmáticos da evolução de acordos regionais, multilaterais e bilaterais em uma fase temporária rumo à integração escalar global da *economia-mundo*.

Figura 1 - *Spaghetti bowl* mundial: O complexo sistema espacial de negociações e acordos internacionais



Fonte: Unctad. Disponível em <www.unctad.org>, 2007.

O emaranhado reticular de novos acordos entre blocos regionais e países demonstra a especificidade dicotômica do espaço internacional, enquanto uma complexidade aberta e latente,

que é meio e produto de vários *fronts* simultâneos de negociações regionais e multilaterais que integram a economia-mundo por meio de processos superpostos de recorte e fragmentação.

O grau de fragmentação do processo de integração da economia-mundo tem sido função do predomínio de uma diversidade assimétrica de *esquemas rasos de negociação*, que cresce em ritmo crescente e se limita apenas ao avanço do livre fluxo do comércio e das finanças, ao passo que os *esquemas profundos de negociação* evoluem a um ritmo lento e seletivo a alguns países.

A integração fragmentada e multicortada pela exacerbação dos fluxos de capitais produtivos e financeiros demonstram a radicalização do capitalismo pela distensão transescalar do espaço e pela compressão temporal dos fluxos, enquanto um complexo simultâneo de trocas assimétricas.

Apesar das características ativas no disforme quadro originado pelas negociações internacionais em vários *fronts*, a lógica capitalista da exploração se mantém segundo um esquema centro-periferia, com alguns países centrais ou panregiões transnacionais, que concentram os fluxos de capitais financeiros e produtivos, embora as trocas e a própria exploração se difunda pela integração complexa de um *spaghetti bowl* no espaço internacional da economia-mundo.

Nesse complexo espaço internacional, os países periféricos têm uma propensão elevada a terem um desempenho inferior aos países centrais nas negociações internacionais devido à história cumulativa e dependente das políticas externas frente às constrições estruturais das instituições políticas e econômicas ou frente ao poder inter-estatal assimétrico dos *Estados do Centro*, que se registra pela *unipolaridade militar* dos Estados Unidos e a *multipolaridade econômica* competitiva da tríade panregional (Nafta, União Européia e Pacífico-Asiático).

Nesse cenário internacional, alguns processos de integração regional têm estado associados politicamente a uma construção espacial menos assimétrica, por um lado enquanto um

fim de desenvolvimento conjunto de Estados, e por outro lado, enquanto um *meio* de resistência à globalização ou às neoregiões, como contraespaço que reflete práticas espaciais de forças contra-hegemônicas (Niemann, 2000).

Enquanto contraespaços regionais ou espaços alternativos de inserção internacional, os processos de integração são alavancados como iniciativas de Estados periféricos ou semi-periféricos frente à imagem de inevitabilidade de processos de integração panregional levadas a cabo por atores hegemônicos¹.

A introdução da escala do regionalismo transnacional torna-se apropriada justamente em um período histórico de formação sócio-espacial que desafia as tradicionais teorias geográficas estadocêntricas sobre a configuração do sistema internacional contemporâneo.

Segundo Ruggie (1993), as espacialidades produzidas pelos *sistemas de poder* - impérios, cidades-estado, feudos, estados - têm sido organizadas diversamente em cada período histórico segundo padrões funcionais específicos de relacionamento das políticas internas e políticas externas.

No feudalismo, por exemplo, as relações de autoridade senhor-vassalo consolidaram uma espacialidade sem fronteiras definidas e muitas vezes sobrepostas de controle político e legal que fora radicalmente diferente da organização do espaço político do Império Romano ou da Renascença.

No capitalismo, por sua vez, a principal característica do Estado Moderno foi consolidar o seu poder e sua autoridade espacial em uma base *territorial* bem definida, portanto em um ponto fixo e único, que delimitou as fronteiras entre o nacional e o internacional.

¹ Nesse espaço internacional complexo e assimétrico, a capacidade de autonomia para os países periféricos efetivarem seus planos de desenvolvimento, reside na eficiência deles garantirem seus interesses nos *fronts* simultâneos de negociação do tabuleiro internacional perante as conjunturas internacionais dos ciclos econômicos ou as inflexões estruturais dos ciclos hegemônicos (Wallerstein, 1996).

Com o crescente processo de globalização, que erode as bases conceituais até então hegemônicas, bem como as bases políticas e institucionais das representações espaciais, os tradicionais estudos embasados nos *Estados territoriais* têm cedido espaço para outras “regiões de poder” articuladas a escalas mais abrangentes de caráter transnacional.

Assim como a consolidação de *Estados territoriais* pelo Tratado de Westfália no século XVI representou um marco de mudança na configuração do espaço na transição do feudalismo para o capitalismo, a formação de *regiões transnacionais* tem representado o surgimento de uma nova espacialidade que é dinamizada por transformações territoriais na configuração inter-estatal.

Os novos espaços *regionais transnacionais* que tem surgido no sistema internacional apresentam semelhanças aos territórios antigos devido ao *continuum* histórico de transformações incrementais, mas um olhar mais apurado sobre os mesmos irá revelar uma escala diferente e repleta de novas complexidades.

2 – Das regiões subnacionais às regiões transnacionais

A realidade é sempre mais complexa do que a capacidade de apreensão e criação de modelos conceituais, a região, definida pelas práticas sociais duráveis em um território, está longe de estar conceitualmente e empiricamente esgotada.

Região é um conceito originalmente complexo e controverso para a geografia, servindo a qualificações muito diversas no conjunto dos trabalhos geográficos, bem como nas ciências sociais que diretamente ou indiretamente trabalham com a dimensão espacial.

O uso intuitivo do termo deu margem a um amplo leque de definições pouco cuidadosas e imprecisas, muitas vezes redundando em teorias pouco operacionalizáveis que foram

frequentemente utilizadas para descrever uma porção do espaço relativamente homogênea e diferenciada de um entorno maior.

“O termo região comporta, sem dúvida, acepções variadas, algumas superpostas, outras mesmo contraditórias. Em boa medida, pode-se dizer que a generalidade do termo cavou seu lugar no senso comum e no discurso corriqueiro. Mesmo entre os cientistas sociais preocupados com a análise espacial, dificilmente divisa-se um uso conceitual preciso e muito menos o consenso nas perspectivas de trabalho” (Cunha *et al.*, 2005: 03).

O uso da região enquanto conceito instrumental tem menção desde os tempos do Império Romano quando as *regiones* eram denominações empregadas para referenciar as áreas de subordinação à hegemonia romana. Mesmo dispondo de administrações locais, as regiões presentes nos mapas romanos indicavam a extensão da representação espacial do poder hegemônico de Roma (Gomes, 1995).

No período medieval as regiões foram importantes denominações que muito bem representavam a fragmentação espacial do poder em meio à descentralização política feudal e a autarquia econômica das localidades.

Com a edificação do capitalismo e a formação de territórios nacionais sob a égide de um Estado centralizador do poder político-militar o conceito de região tornou-se central para explicar a dissolução dos lugares e da solidariedade social.

O surgimento dos estudos geográficos trouxe à região novos significados baseados em critérios naturais além dos entendimentos administrativos ou políticos dos períodos históricos anteriores por meio de estudos comparativos que repercutiram a partir de Carl Ritter (1779-1859) e principalmente Paul Vidal de La Blache (1845-1918) no desenvolvimento da geografia regional.

Quadro 1 – Diferentes interpretações subnacionais do conceito de região

Teorias		<i>Deterministas</i>	<i>Região: Espaço Natural</i>	A região natural fora a primeira acepção científica do conceito de região, sendo compreendida como uma porção da superfície terrestre que é identificada pela combinação de elementos da natureza, como clima, vegetação e relevo. O que a leitura de regiões a partir desses atributos naturais fornece é via de regra um desenho da paisagem natural apreendido e explicado em função da fisionomia do espaço, o que é sem dúvida limitado, mas que explica as diferenças no desenvolvimento socioeconômico a partir do determinismo ambiental das regiões diante da ação humana. O determinismo natural na condução das segmentações regionais não nasce na geografia, mas de uma percepção filosófica dessa relação e de uma prática efetiva, eminentemente técnica, em curso nos avanços dos estudos do solo e espécies vegetais.
		<i>Possibilistas</i>	<i>Região: Espaço Geohistórico</i>	Em reação às idéias que sustentaram a leitura determinista da região natural, surgiu uma segunda acepção da região enquanto espaço geohistórico. Aos estudos geográficos caberia apenas a tarefa de diferenciação das áreas da superfície terrestre conforme suas características geohistóricas e não a investigação da gênese e desenvolvimento dos fenômenos históricos. A região tornou-se uma realidade histórica e geográfica em que movimento e transformação estão presentes nos dois termos da sentença, uma vez que ela é marcada tanto por continuidades, quanto por mudanças, por um lado da paisagem natural se transformando pela ação antrópica e pela corrupção e finitude dos elementos naturais, e por outro lado, sobretudo, se transformando decisivamente pela dinâmica histórica de relações políticas, econômicas, sociais, culturais e tecnológicas.
		<i>Positivista</i>	<i>Região: Espaço Normativo</i>	A acepção da região desenvolvida pela chamada revolução teórico-quantitativa behaviorista trouxe um caráter normativo a partir de propósitos específicos, portanto sem uma base empírica única. Tornou-se possível identificar tantos tipos de regiões quantos fossem os propósitos do pesquisador. A paisagem natural passou a constituir apenas uma das múltiplas possibilidades de se recortar o espaço terrestre. Surgiram a partir desse momento proposições de investigação de regiões climáticas, regiões industriais, regiões nodais, dentre muitas outras regiões.
		<i>Críticas</i>	<i>Região: Espaço de regionalização do capitalismo</i>	A região é abordada pela linha da geografia crítica como um instrumento de ação e controle dentro de uma sociedade de classes com o objetivo de manter a sua reprodução. A ação e controle sobre uma determinada região são funcionais para a reprodução da sociedade de classes. Considerando-se a diversidade espacial da reprodução econômica, toda região passou a ser vista como produto do desenvolvimento espacial desigual do processo de acumulação e seus efeitos nas relações sociais à medida que engendram abandono e inserção de áreas, além da reestruturação da divisão territorial do trabalho.
Teorias Pluralísticas		<i>Verticalidades</i>	<i>Região: Espaço de Políticas Top- Down</i>	As políticas de regionalização nacional muitas vezes redundaram em redefinições político-administrativas verticalizadas ou centralizadas que foram oriundas de estudos de planejamento territorial. Os estudos de desenvolvimento regional são caracterizados pelo planejamento de políticas de “cima para baixo”, do nacional para o local, e por investimentos em grandes projetos que buscam a homogeneização do espaço via a constituição funcional de estratégias infra-estruturais de polos ou eixos de desenvolvimento.
		<i>Horizontalidades</i>	<i>Região: Localismo de Desenvolvimento Econômico</i>	A acepção da região embutida em diferentes vertentes economicistas investiga a relação funcional entre os processos de especialização e diferenciação materiais para o desenvolvimento econômico descentralizado tendo como base operativa o <i>locus</i> espacial articulado a centros de decisão, instituições e sujeitos históricos determinantes. Na região são discriminados e hierarquizados os fatores endógenos e exógenos determinantes, condicionantes ou coadjuvantes do desenvolvimento por meio das teorias de clusters, capital social, institucionalismo econômico, redes nacionais e transnacionais. A região torna-se um cenário de vivência e de poder para a interação humana, de onde emergem dimensões econômicas e suas bases materiais com o papel de produção e reprodução do capital.
			<i>Região: Espaço cultural</i>	A acepção da região cultural veio a enfatizar a cultura como ponto de partida para a identificação de regiões e de identidades regionais, uma vez que a região tornou-se um espaço particular onde acontece um conjunto de relações entre um grupo específico. A região passou a ser vista como área de ocorrência de uma mesma paisagem cultural, como o resultado de um longo processo de transformação da paisagem natural em paisagem cultural. Região é uma produção cultural específica amalgamada pela inventividade humana e pela mutabilidade das experiências concretas vividas diante de um estoque de recursos naturais limitados espacialmente. A consideração da identidade territorial como elemento importante da região e do regionalismo implica considerar a produção de uma consciência do território enquanto identidade ou em outras palavras a apropriação simbólica de uma porção do espaço.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Gil (2002); Corrêa (1997) e Cunha *et al.* (2005).

O conceito de região teve grande significância e uma longa história de construção nos estudos geográficos desde o início de sua organização enquanto campo epistemológico de síntese entre a hibridez natural e social.

Entre o final do século XIX e início do século XX o conceito de região estruturou a legitimação dos estudos geográficos na Europa e na América do Norte até meados do século XX quando a sua importância de síntese entre as ciências sociais e as geociências fora eclipsada pelo desenvolvimento de um recorte fortemente quantitativo influenciado pelo Behaviorismo e pelos subseqüentes embates entre as correntes teóricas desenvolvidas posteriormente.

A pluralidade do entendimento de região tornou-se tão polêmica que chegou a ser proposto o abandono do seu uso conceitual por Lacoste (1988), uma vez que esse conceito teria sido mitificado como individualidade geográfica por critérios teóricos variados politicamente viesados, tendendo a esvaziar a sua funcionalidade conceitual para a identificação de uma *espacialidade diferencial* em detrimento da multiplicação interpretativa que sistematicamente recria um conceito-obstáculo ao avanço da ciência.

A despeito deste posicionamento crítico à utilização da região enquanto categoria espacial analítica, a importância conceitual da região nos estudos geográficos se reafirma na medida em que existem ricas reflexões diferenciadas com fundamentos que não se resumem à uma monocultura intelectual institucionalizada.

Com o crescente processo de globalização, os tradicionais estudos regionais baseados nas particularidades têm cedido espaço para outras “regiões”, articuladas a escalas mais abrangentes de caráter internacional.

O objetivo do capítulo é contribuir na reflexão do próprio conceito de região, e mais especificamente de regionalização, explorando sua aplicabilidade e capacidade explicativa e de formalização na geografia segundo uma perspectiva espacial eminentemente internacional.

Nesse sentido, a interdisciplinaridade de uma diversidade de campos do conhecimento é colocada a dialogar sobre a construção funcional e estrutural do conceito de região em uma perspectiva internacional, que ultrapassa por um lado o espaço de uma localização imóvel e que incorpora, por outro, a ação histórica dinâmica de um espaço em movimento.

A operacionalização de regionalizações transnacionais nas pesquisas sobre o espaço internacional se mostra como um importante recurso ao se analisar as especificidades de determinadas áreas formadas por um conjunto de identidade geohistóricas, sem perder de vista as interdependências internacionais do sistema-mundo.

Em um contexto científico de controversos significados e instrumentalizações do conceito região, o presente capítulo pretende fazer uma releitura teórica do termo região por meio do referencial da geografia das relações internacionais, ao usar os conceitos de *regionalismo transnacional* que são políticas espaciais de caráter internacional e de *regionalização aberta* ou *integração regional* que são processos multifacetados de formação de blocos de países que compartilham os mesmos valores ou objetivos, a partir de ações engendradas pela lógica econômica do mercado e/ou dos Estados-Nações soberanos, ao estabelecerem voluntariamente instituições para governança coletiva.

A regionalização tem se tornado um fenômeno centrípeto que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua, que tanto pode ser caracterizado por um processo formal, dirigido por forças políticas, motivadas por preocupações econômicas, de segurança ou quaisquer outras, como também pode resultar de um processo informal, guiado pelas mesmas forças microeconômicas que conduzem ao multilateralismo.

Enquanto processo formal, a integração regional transnacional pode adquirir diferentes formas institucionais e diferentes níveis de profundidade, podendo ir de uma zona de livre comércio, passando por uma integração aduaneira, e finalmente podendo alcançar a integração

econômica e integração física e talvez a política, o que confere ao regionalismo a característica de ter se tornado um fenômeno centrípeto, que envolve o movimento de países em direção a uma maior integração mútua.

Os espaços regionais transnacionais têm sido um dos maiores movimentos nas relações internacionais, pois praticamente todos os países do globo são membros de um bloco, e muitos pertencem a mais de um, de forma que quase dois terços do comércio mundial se dá por meio desses “mercados comuns” (Hilaire e Yang, 2003).

Os esquemas de integração regional transnacional no mundo constituem espaços de conglomeração estatais que entraram definitivamente na agenda do sistema internacional no pós-Guerra Fria por meio de duas ondas de regionalização.

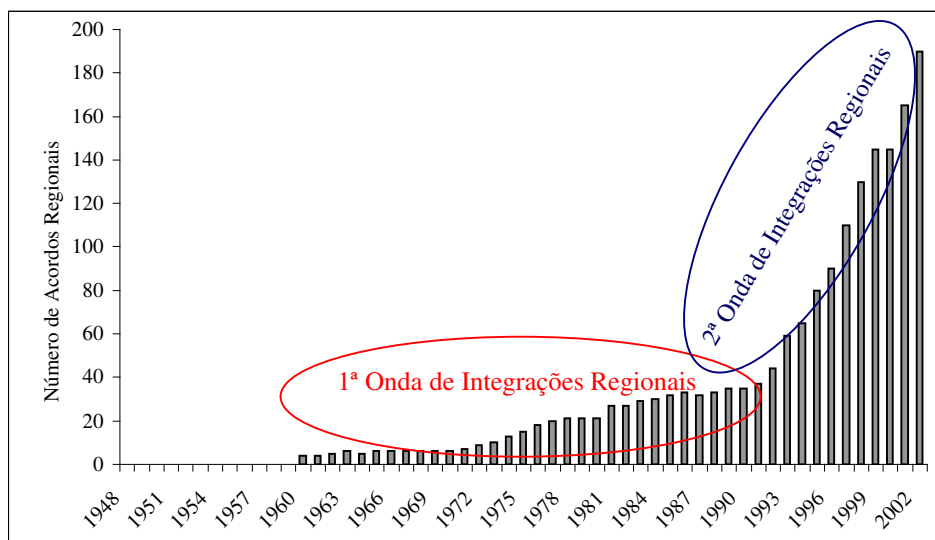
O crescimento dos blocos regionais tem origem anterior ao exponencial desenvolvimento marcado nos anos 1990, pois o fim da Segunda Guerra Mundial contribuiu, politicamente, para a formação da regionalização transnacional na medida em que a dissolução da *Pax Britannica* se consolidou, vindo acompanhada da emergência de uma hegemonia bipolar e posteriormente multipolar.

Com a criação de uma nova arquitetura institucional destinada a organizar o novo cenário internacional, a evolução dos processos de integração regional, a partir da Segunda Guerra Mundial se desdobrou em duas ondas políticas.

A primeira geração de regionalismos seria consequência da vontade dos países subdesenvolvidos em diminuir a dependência política e econômica que possuem com relação aos países avançados. A adoção de acordos preferenciais seria um modo de desencorajar as importações e encorajar o desenvolvimento das indústrias nacionais. Este tipo de acordo, sem dúvida, levou ao desvio de comércio internacional.

A segunda onda surgiu profundamente diferente da primeira, pois as novas iniciativas regionais representaram uma tentativa dos membros em facilitar a sua participação na economia mundial, ao invés de se isolarem, como no caso anterior. Estes novos processos regionais, que envolveram tanto países desenvolvidos como países em desenvolvimento, podem ser caracterizados como estratégias para liberalizar e abrir as economias por meio da implementação de políticas *export e foreign-investmente-led*, ao invés da promoção de estratégias de substituição de importações.

Gráfico 1 - Evolução histórica dos acordos de integração regional



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados estatísticos da OMC (2003).

É possível descrever os antigos acordos regionais como sendo acordos firmados entre países que possuíam quase o mesmo grau de desenvolvimento e que geralmente se encontravam muito próximos geograficamente uns dos outros. Além disso, estes primeiros tipos de acordos concentravam-se na redução das barreiras tarifárias e não tarifárias para promover maior comércio entre os países. O antigo regionalismo era utilizado basicamente como um instrumento

de suporte das políticas nacionais de desenvolvimento, procurando superar a restrição de mercado.

Se desde o final da Segunda Guerra Mundial, algumas iniciativas de integração regional foram desenvolvidas na Europa, América Latina e Ásia, somente, em uma segunda onda, na última década do século XX, é que se verificou uma verdadeira expansão da integração regional, envolvendo todos os continentes do planeta.

A partir dos anos 1990, a integração regional aparece como um processo que deve ser compatível e subordinado ao processo mais amplo de abertura multilateral, defendido e estimulado pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, e negociado no âmbito da Rodada Uruguai do GATT, que originou a criação da OMC.

3 - Marcos teóricos dos espaços transregionais

Levando em consideração as contribuições das teorias (neo)realistas, (neo)liberais e (neo)marxistas nas relações internacionais, as respostas teóricas fornecidas sobre o regionalismo internacional variam de acordo com os pressupostos teóricos e as visões sobre a realidade de cada corrente.

Para a corrente teórica realista, que coloca o seu foco de estudo na competição interestatal pelo poder, os processos de regionalização internacional lhe custam caro no balanço de poder de perdas e ganhos. Pensar a integração regional sob esta ótica é possível, mas esbarra no nível de aprofundamento do processo e por isso há uma visão estática que considera a integração regional como o resultado de uma comunidade política.

As negociações regionais acontecem somente quando as expectativas de cooperação implicam na possibilidade de ganhos recíprocos, mas sem a alteração negativa dos equilíbrios

alcançados previamente, cuja interpretação realista sugere que a situação de concentração de poder de ganhos e perdas acaba pondo em risco a sustentação do processo de integração no longo prazo (Tullo & Veiga, 1996).

Segundo os realistas, as integrações regionais só podem ser pensadas como uma alternativa temporária dos Estados perante as dificuldades de inserção internacional, sendo portanto, somente plataformas intergovernamentais de diálogo e nunca estruturas supranacionais que impliquem em cessão de parcela da soberania.

Para a corrente liberal o regionalismo é explicado enquanto política pelos próprios fundamentos teóricos de cooperação do liberalismo clássico que permeou a ciência econômica e a ciência política, em cuja a liberdade é o melhor caminho para a alocação racional dos recursos.

Sob o ponto de vista da corrente liberal, a interdependência² é tida de forma muito clara como condição fundamental para a integração, o que a distancia da corrente realista, ao assumir uma postura de otimismo em relação à possibilidade de cooperação dentro do sistema internacional, e ao considerar que os Estados percebem na integração cooperativa uma forma de aumentar os ganhos individuais absolutos.

As interpretações liberais *intergovernamentais* e *supranacionais* colocam, respectivamente que os Estados e uma pluralidade de atores transnacionais buscam instrumentalizar os processos de integração regional para seus próprios objetivos políticos e econômicos, segundo um comportamento racional que busca maximizar as suas vantagens sem eliminar as vantagens de *partners*.

² As noções de vulnerabilidade e sensibilidade provenientes da teoria da interdependência ajudam a traçar os impactos do regionalismo sobre os países, uma vez que se por um lado as esferas nacionais de governo são sensíveis ao processo porque participam ativamente das negociações de integração, por outro lado, os governos subnacionais são muito vulneráveis nos processos de integração regional, pois não possuem poder decisório direto para lidar com seus efeitos (Keohane & Nye, 1989).

Nesse arcabouço teórico, o surgimento do regionalismo tem sido interpretado de forma bifurcada, por impulsos econômicos e comerciais de agentes privados e por impulsos de cooperação política interestatal; e quanto ao funcionamento dos blocos regionais, a divisão se processa pelo formato institucional supranacional e pelo formato intergovernamental.

Quadro 2 - Formatos teóricos de formação histórica dos blocos regionais

<i>Formação Passiva ou Subordinada</i>	Os processos de integração regional seriam respostas de amadurecimento do mercado. Nesta formação histórica, os Estados seriam instituições com a missão mínima de permitir que o mercado realize sua tarefa natural. Nesse viés passivo ou subordinado da política em relação à economia, a formação histórica demonstra que os países se acoplaram passivamente aos blocos hegemônicos que se formam, independente de uma ação política diretiva.
<i>Formação Ativa ou Política</i>	Os processos de integração regional seriam produtos de ações engendradas no plano político. Nesta formação histórica, os regionalismos seriam uma reação dos Estados Nacionais às intempéries do mundo econômico globalizado. Portanto, apesar de serem processos influenciados por corporações multinacionais e respaldados por Organizações Mundiais, os regionalismos se formaram a partir da ação política dos países-membros.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Ferrer (1996) e Oman (1994).

Na corrente liberal surgiu ainda um sub-campo específico com particular destaque, o funcionalismo, cujas teorias foram elaboradas explicitamente para explicar os casos de integração regional *vis-à-vis* às correntes liberais, realistas e marxistas que fizeram adaptações de suas teorias mais amplas na teorização dos processos regionais.

O conceito funcionalista de *spillover* é basilar na teorização, pois reconhece o papel do Estado nas relações internacionais, sugerindo ao mesmo tempo que a consolidação dos processos de integração depende da participação de atores sociais, políticos e econômicos.

O *spillover* supõe a existência de um núcleo funcional com capacidade autônoma de provocar estímulos integracionistas, incorporando ao longo do tempo novos atores e setores relevantes. Este fenômeno ocorre quando políticos e elites percebem que a integração pode

produzir mais benefícios econômicos do que sacrifícios, e tentam por isso influenciar suas instituições centrais.

“A idéia contida nesse conceito é que a integração, ao se aprofundar, mobiliza grupos de interesse existentes na sociedade contra ou a favor do processo. A sociedade não se limita apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, buscando formas de melhor intervir e participar das negociações. Esse interesse dinamiza o processo de integração, tornando-o menos dependente da vontade política dos governos” (Mariano, 2002: 16).

Para os funcionalistas a atividade funcional do Estado poderia reorientar a ação internacional e contribuir para a paz mundial, porque o avanço da cooperação no plano técnico-burocrático levaria à integração internacional que tenderia a promover uma unificação econômica que, por sua vez, poderia levar em última instância à unificação política.

As teorias neofuncionalistas colocam as integrações regionais como formas de aumentar o potencial político na balança internacional de poderes por um lado e de otimizar a capacidade econômica dos Estados por outro. Conforme as decisões são tomadas e suas conseqüências tornam-se mais evidentes, a integração é paulatinamente incorporada na vida doméstica das nações envolvidas por efeitos de transbordamento - *spillovers* -, pois tende a criar interesse e envolvimento crescentes na sociedade, acarretando a participação de instâncias governamentais e atores que inicialmente ficaram marginalizados.

Para as ramificadas correntes neomarxistas, os fenômenos de regionalização internacional, superpostos e interligados, expressam formas de acumulação do capital e formas de distribuição do poder que reorganizam espacialmente a economia e a política no plano mundial.

Segundo Camargo (2002), a formação de esquemas regionais está diretamente ligada à configuração geopolítica e geoeconômica do sistema global em que os Estados e uma pluralidade

de empresas transnacionais estão inseridos. Isso significa que a emergência de blocos econômicos traduz as transformações espaciais por meio de processos de desterritorialização e de reterritorialização do atual sistema-mundo, ambos movimentos fundamentados na lógica capitalista da competição global.

É consenso entre as interpretações neomarxistas e entre algumas teorias críticas que os fenômenos da globalização e o da regionalização, superpostos e interligados, expressam formas de acumulação do capital e formas de distribuição do poder que reorganizam nas relações internacionais a economia e a política (Halliday, 1999).

Segundo esse entendimento, a emergência de um princípio novo de organização mundial, atestada pela hipermobilidade do capital e pela cessão de autonomia política que se transfere para o emergente sistema comandado pelas grandes corporações, torna a integração regional um meio para administrar com maior facilidade o paradoxo global dos Estados Nacionais que têm que se mover e barganhar entre o impulso voltado para a consolidação e ampliação dos interesses nacionais, de um lado, e a promoção da mobilidade do capital, de outro.

As interpretações teóricas sobre o regionalismo internacional corroboram para o entendimento que existem diferentes ângulos de análise sobre um mesmo fenômeno, com proposições diferenciadas de influência na formulação da política de Estado entre liberais e realistas, e com níveis de profundidade diferenciados de análise, desde uma percepção internacional do sistema de acumulação do capitalismo até percepções centradas no relacionamento de atores como Estados, Empresas e Instituições Internacionais.

4 - O Regionalismo e as dinâmicas da integração regional

Entende-se por regionalização aberta ou integração regional³ os processos de formação de blocos de países economicamente integrados, e por novo regionalismo às políticas de regionalização transnacional que, em maior ou menor grau, são estimuladas, e ao mesmo tempo, estimulam o comércio intra-industrial e o aproveitamento de economias de escala, capacitando as economias para inserções mais dinâmicas no cenário capitalista global.

“A terminologia integração traz em sua essência a idéia de unidade, surgindo da necessidade de união de forças no combate a ameaças externas e no revivescimento do Estado, da economia e da sociedade, nos momentos em que demonstram sinais de enfraquecimento” (Beçak, 2000).

Para Fishlow e Haggard (1992), o conceito de regionalismo é utilizado para expressar dois diferentes fenômenos. O primeiro seria um processo econômico no qual os fluxos de comércio e de investimento dentro de uma dada região (intra-região) crescem mais rapidamente do que em relação aos fluxos da região com o resto do mundo. O segundo fenômeno seria a formação de grupos ou blocos políticos que objetivam a redução de barreiras intra-regionais para incentivar os fluxos de comércio e de investimento (cooperação política), via de regra, pouco significativos. A rigor, as duas definições podem ser complementares, uma vez que a partir de decisões políticas e da institucionalização do processo, cria-se um ambiente propício para o avanço da integração econômica.

O importante incremento de comércio intra-regional durante os anos 1990 demonstra que não houve uma redução de comércio entre as diferentes regiões do mundo, mas justamente o contrário, por meio de uma dinamização complementar entre regionalismo e multilateralismo

³ A maior parte dos acordos de integração regional é de fato resultante da associação de países regionalmente próximos, embora haja exceções como a APEC que congrega países genericamente banhados pelo Oceano Pacífico, mas tão afastados como Chile e Japão.

pois todas as regiões do mundo demonstraram um incremento do comércio inter-regional com a maioria do resto das regiões do mundo.

Considerando o incremento significativo dos acordos de regionalismo aberto no mundo durante os anos 1990, o incremento no comércio mundial pode ser um indicador de como o regionalismo aberto pode apoiar um novo multilateralismo.

Tabela 1 - Crescimento anual das exportações por região econômica (1990-2000)

<i>Origem/ Destino</i>	<i>Mundo</i>	<i>América do Norte</i>	<i>América Latina</i>	<i>Europa Occidental</i>	<i>Europa Oriental</i>	<i>África</i>	<i>Oriente Médio</i>	<i>Ásia</i>
<i>Mundo</i>	6.21%	8.54%	10.35%	4.12%	6.76%	3.14%	4.78%	8.17%
<i>América do Norte</i>	7.33%	8.95%	12.00%	4.54%	1.91%	2.92%	5.19%	5.60%
<i>América Latina</i>	9.35%	12.69%	11.64%	3.74%	-8.57%	4.05%	1.82%	4.35%
<i>Europa Occidental</i>	4.08%	7.45%	6.45%	3.53%	7.64%	0.89%	2.71%	5.21%
<i>Europa Oriental</i>	9.90%	16.27%	7.09%	9.68%	11.13%	2.75%	8.99%	5.97%
<i>África</i>	3.35%	5.28%	11.01%	1.84%	-6.75%	5.97%	3.27%	11.92%
<i>Oriente Médio</i>	6.95%	8.17%	-4.41%	2.86%	-7.54%	9.69%	6.89%	8.94%
<i>Ásia</i>	8.36%	7.30%	11.76%	6.49%	0.82%	7.39%	7.14%	10.00%

Fonte: WTO (2001).

Devido a esses dados, o regionalismo tem sido justificado conceitualmente como um instrumento de integração econômica compatível com as modernas teorias explicativas do comércio, além de ser complementar ao processo histórico de progressiva liberalização, em curso no capitalismo contemporâneo.

Esse processo descrito como novo regionalismo diferencia-se profundamente daquele descrito no subsequente pós-Segunda Guerra Mundial, principalmente pelo fato desses novos acordos serem mais abertos e mais abrangentes.

Os blocos regionais surgem como uma resposta politicamente organizada à globalização, buscando, por meio de um compromisso formal entre diversos Estados, assegurar uma maior estabilidade econômica e melhor inserção de seus integrantes nesse novo cenário mundial.

Desta forma, a velha controvérsia sobre os méritos relativos do regionalismo e do globalismo tornou-se crescentemente obsoleta, na medida que as organizações regionais atuais constituem um desdobramento natural da cooperação internacional, compatível e até mesmo fundamental para o multilateralismo e para o sistema das Nações Unidas.

Quadro 3 - Motivações do novo regionalismo

<i>Motivação política</i> ou <i>Motivação de jure</i> (<i>formal</i>)	A constituição dos novos acordos regionais é a expressão política ou formal (<i>de jure</i>) para respaldar a integração econômica <i>de facto</i> , conduzida por forças centrípetas pelos Estados via acordos políticos de redução de barreiras.
<i>Motivação microeconômica</i> ⁴ ou <i>Motivação de facto</i> (<i>real</i>)	A constituição de novos acordos regionais significa um desdobramento lógico do desenvolvimento capitalista contemporâneo, sendo a expressão da integração econômica <i>de facto</i> . Conduzida por forças centrífugas do atual estágio do capitalismo mundial, caracteriza-se como um fenômeno essencialmente microeconômico, em que a estrutura concorrencial e as estratégias de empresas transnacionais desempenham papel essencial ⁵ .

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Oman (1994).

A novidade dos processos atuais de regionalização em blocos, em face processo de crescente integração global, é a complexidade cada vez maior do cenário das negociações internacionais que apontam para um gradualismo na constituição destas *instituições intergovernamentais* ou *supranacionais*, pois a agenda de negociação emergente passou a incluir áreas tradicionalmente consideradas como pertencentes ao âmbito das políticas domésticas.

⁴ O regionalismo é um fenômeno essencialmente microeconômico, cujas forças motrizes são o comportamento e as estratégias das empresas, mesmo que, no nível macroeconômico, a globalização financeira desempenhe papel fundamental (Oman, 1994: 14).

⁵ Como as novas formas de produção ditas flexíveis ou pós-fordistas valorizam a proximidade entre o usuário e a cadeia produtiva como um todo, empresas transnacionais que competem globalmente adotam estratégias de localização, produção e fornecedores regionais, pois elas tornam-se mais sensíveis à eliminação intra-regional de barreiras à atividade econômica do que aos possíveis riscos de maiores barreiras inter-regionais ao comércio. Conforme Coutinho (1995: 22), “as grandes empresas oligopolistas tornam-se agentes ativos dos processos regionais de integração comercial na medida em que suas estratégias de produção e mercado são primordialmente regionais ou macro-regionais - enquanto que suas estratégias tecnológicas e financeiras permanecem sendo eminentemente globais ou mundiais”.

“A nova agenda sobre comércio de serviços, proteção da propriedade intelectual, ou o regime aplicável aos instrumentos estrangeiros - para não mencionar temas ainda mais conflituosos como as políticas de concorrência ou os padrões trabalhistas e ambientais e sua vinculação com o comércio - envolve práticas regulamentárias internas que transcendem o que tradicionalmente se incluía no âmbito das políticas de comércio exterior” (Bouzas, 2000: 426).

Os blocos regionais são de tipos diferentes e se encontram em estágios diversos de integração regional e possuem objetivos políticos e econômicos distintos, classificando-se em modalidades de integração econômica que variam de acordo com o grau de comprometimento por parte dos países membros por meio de políticas comerciais e econômicas comuns e de acordo com a evolução da integração.

O Acordo de Livre Comércio é o tipo mais comum adotado entre os países e baseia-se em um processo de redução das tarifas aduaneiras entre os países signatários, que tendem a cair a zero, sendo que existem vários graus de intensidade neste tipo de acordo, podendo ser que a redução abranja todos os produtos ou que apenas se refira a alguns produtos negociados.

Nesse tipo de acordo, os países participantes podem concordar em abolir totalmente todas as barreiras internas ao comércio entre eles. Entretanto, os países pertencentes a uma zona de livre comércio geralmente mantêm políticas comerciais independentes em relação a terceiros países e, para evitar o desvio de comércio em favor de membros que tenham tarifas mais baixas, usa-se um sistema de certificados de origem que serve para impedir que um país importe um produto qualquer e depois o re-exporte para os países membros do grupo.

Um segundo formato de integração são as Uniões Aduaneiras, que podem ser consideradas como uma evolução dos acordos de livre comércio, uma vez que se institui uma tarifa externa comum e o regime geral de origem, em relação a produtos provenientes de terceiros países não integrantes da aliança. O principal objetivo é ajustar as tarifas convencionadas, com o

fim de fortalecer os Estados-membros a enfrentarem o processo concorrencial extracomunitário.

A Comunidade Andina é uma União Aduaneira.

Quadro 4 - Tipologia de regionalismos transnacionais

<i>Acordo de livre-comércio</i>	Ausência de barreiras tarifárias e não-tarifárias entre os países. Nesse tipo de acordo os países participantes podem concordar em abolir totalmente todas as barreiras internas ao comércio entre eles.
<i>União aduaneira ou alfandegária</i>	É um passo adiante em relação à área de livre-comércio, pois estabelece tarifas externas comuns para produtos importados de terceiros países
<i>Mercado comum</i>	É um passo além da união aduaneira, uma vez que estabelece a livre circulação de trabalhadores, serviços e capitais e implica maior coordenação das políticas macroeconômicas, além da harmonização das legislações nacionais (trabalhista, previdenciária, tributária, etc)
<i>União econômica</i>	Prevê uma moeda e um Banco Central único para os países do bloco. Para o seu funcionamento efetivo, os países devem possuir níveis compatíveis de inflação, déficit público e taxa de juros; as taxas de câmbio se tornam fixas entre esses países
<i>Integração física</i>	Prevê a construção de infraestrutura transnacional a partir de redes integradas de base logística e energética compartilhadas entre diversos países de uma região.
<i>União política ou confederação</i>	É o grau máximo de integração, onde os poderes legislativo, executivo e judiciário dos Estados-membros são vinculados ao abrir mão de suas soberanias individuais para dar lugar a uma nova nação soberana que é o somatório das nacionalidades.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Beçak (2000).

O Mercado Comum representa um posterior aprofundamento da União Aduaneira, já que além de adotar todos os pontos mencionados, remoção das barreiras internas e adoção de barreiras externas comuns, ainda adota a livre mobilidade interna de fatores de produção, como mão-de-obra, capital e informação. O Mercosul é um exemplo de um mercado comum, ainda incompleto, pois uma integração somente é plena quando a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais existe, com a conseqüente ação unificada dos participantes em face da economia global.

A União Econômica e Monetária representa a última fase de integração econômica. Neste caso, o objetivo do acordo é a eliminação das tarifas internas e o estabelecimento das barreiras externa comuns, de modo a permitir a coordenação das políticas econômicas dos países membros e possibilitar um livre fluxo de capital e mão-de-obra entre os países participantes.

A evolução final de uma União Econômica seria a criação de um banco central unificado e o uso de uma moeda comum, além da criação de um governo central com estados políticos independentes e uma estrutura política única. O grande exemplo de uma União Econômica e Monetária é a União Européia.

Como nos processos de integração regional os interesses econômicos não são os únicos vetores de viabilização dos acordos, há a possibilidade de um regionalismo vir a se tornar em uma união política, conforme as motivações e o compartilhamento de valores dos Estados.

Da apresentação da tipologia dos blocos regionais, verifica-se que cada espécie pressupõe, em graus diferenciados, o comprometimento dos Estados participantes em torno de objetivos comuns, principalmente aqueles de ordem econômica, mas também incluídos os aspectos políticos, jurídicos e sociais, que requerem a formação de instituições multilaterais endógenas ao bloco para a regulação e formação de normas e procedimentos de negociação.

Quadro 5 - Modelos de instituições dos processos de integração

<i>Modelo supracional ou maximalista</i>	O Modelo Supracional ou Maximalista envolve instituições subregionais com <i>status</i> legal internacional e poderes transcendentais aos dos países membros. As instituições tipicamente incluem algum tipo permanente de poder de decisão e corpos executivos. Exemplo: União Européia e Comunidade Andina.
<i>Modelo intergovernamental ou minimalista</i>	O modelo minimalista assenta-se no poder de decisão e na autoridade de coordenação intergovernamental outorgados pelos países-membros, de forma a excluir instituições supranacionais com <i>status</i> legal de independência, o que proporciona proteção à soberania, retenção de poder e iniciativa de decisão e ação ao Estado Nacional. Exemplos: Nafta e Mercosul.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em IADB (2002) e Guedes de Oliveira (2001).

Evidentemente, a importância de instituições regionais reside na capacidade de absorver os prismas da cooperação e do conflito entre os países, fazendo das regras do jogo um lugar de consenso entre os interesses nacionais e os interesses do bloco diante de diferentes dinâmicas de atuação política-econômica segura no mundo globalizado.

Por meio das instituições político-jurídicas regionais é que se faz possível a criação de um ambiente atrativo e seguro para o engajamento em atividades econômicas no nível internacional e para a atração do mundo ao ambiente regional.

Tal como as instituições nacionais são fatores determinantes da performance econômica nacional, os acordos de integração regional também requerem, para seu bom funcionamento, uma capacidade de articulação para o desenvolvimento e instituições efetivas que estabeleçam regras claras e justas e políticas para a atração de investimentos, para abertura de novas oportunidades via comércio, para a melhoria da infra-estrutura do bloco, e para a criação de incentivos e restrições que visem o desenvolvimento regional.

5 - O Regionalismo e as dinâmicas das panregiões transnacionais

As numerosas e profundas mudanças no cenário internacional da globalização desvelam novas construções e velhas recomposições geoestratégicas que se destacam pela criação de esquemas regionais com dinâmica geopolítica e geoeconômica nas relações internacionais.

As tendências de *regionalismos transnacionais* e *panregionalismos transnacionais* se tornam latentes e tomam destaque no sistema internacional, respectivamente, com a criação de blocos findando formar áreas competitivas e desenvolvimentistas e com a formação de áreas de influência buscando a abertura de espaços para o exercício de hegemonia.

A integração dos Estados em *regiões transnacionais* se refere a uma nova representação do espaço com efeitos específicos sobre as práticas espaciais de construção, uma vez que, por um lado, as fronteiras dos Estados passam a ser consideradas mais como continuidades à limites, e por outro lado as políticas externas se pensam crescentemente em termos de uma interdependência complexa que cria sensibilidades e vulnerabilidades.

Os panregionalismos são processos de integração regional transnacionais de grandes dimensões, que além de tradicionalmente resultarem da constituição de espaços de conglomeração estatais, possuem a especificidade de estarem inseridos na luta pela hegemonia no sistema-mundo, pois resultam dos esforços de um país ou grupo de países para assegurar uma base mais sólida para alcançar ou manter a hegemonia mundial por meio de panregiões.

Embora as teorias panregionais tenham destaque nas relações internacionais contemporâneas, suas fundamentações de constituição de grandes espaços integrados não são novas, uma vez que já estavam presentes no início do século passado.

Nos anos 1930, as teorias geopolíticas alemãs formalizaram as teses nazistas de panregionalismo por meio de esquemas contíguos de integração Norte-Sul que combinavam agrupamentos raciais onde os povos subordinados deveriam existir para servir aos povos centrais, segundo a racionalidade do *espaço vital* (Agnew e Corbridge, 1995).

As panregiões surgiram das necessidades geopolíticas dos povos mais avançados e industrializados, em particular do Estado alemão, que deveriam ser satisfeitas por outras regiões, ao serem incorporadas em grandes espaços organizados em torno de um Estado Central a fim de garantir o abastecimento de recursos primários e a criação de um mercado consumidor para seus produtos manufaturados.

A especificidade do tratamento do regionalismo transnacional e do Estado pela geopolítica alemã reside no seu comprometimento político com o Estado alemão, que não é

questionado em sua funcionalidade, embora a funcionalidade dos Estados vizinhos fosse questionada em detrimento da otimização de um espaço panregional.

Quadro 6 - Panregiões no mundo segundo a geopolítica alemã

<i>Pan Eurásia</i>	Centro na Alemanha, Itália e nas zonas industriais adjacentes	
<i>Pan Ásia</i>	Centro no Japão	
<i>Pan América</i>	Centro no nordeste industrializado dos Estados Unidos	A <i>Pan América</i> e a <i>Pan Rússia</i> foram fórmulas propagandistas para manter a neutralidade da URSS e dos EUA na II Guerra Mundial, não obstante uma vez ambos países tenham entrado no conflito, as respectivas panregiões desapareceram
<i>Pan Rússia</i>	Centro na capital política soviética Moscou	

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Haushofer (1931).

Diante do não estabelecimento de um consenso hegemônico gramsciano sobre a geopolítica mundial e a posterior derrota alemã na guerra, as teorias panregionais e as representações de construção internacional desapareceram da agenda política mundial até o seu reaparecimento no pós-Guerra Fria.

Com o fim da ordem geopolítica da II Guerra Mundial e a formação de um conflito ideológico bipolar entre o sistema capitalista capitaneado pelos Estados Unidos e o sistema Soviético centralizado pela URSS, a geopolítica mundial se enquadrou em uma Guerra Fria que durou mais de 3 décadas e que poderia ter simplificado ou fechado as possibilidades de estratégias alternativas no cenário internacional diante de dois blocos ideológicos e políticos antagônicos, embora o seu desfecho tenha engendrado um mundo que se complexifica.

“Desde 1950 até 1989 se fala da existência de dois blocos ideológicos e políticos totalmente antagônicos, mas os desenvolvimentos que suscitaram no cenário mundial não só implicaram na ruptura dessa bipolaridade, senão que levaram também à aparição de novos atores, as regiões integradas, que em certo sentido substituíram esses dois blocos, criando uma nova sinergia mundial na economia e política” (Garcia, 2003: 140).

Uma vez terminada a bipolaridade mundial, o sistema capitalista que já funcionava por meio de uma arquitetura de fluxos geográficos de comércio e finanças que convergiam em três pólos de disputa hegemônica – os Estados Unidos, o Japão e a Europa Ocidental – passou a incorporar os países do extinto bloco socialista, de maneira que a centralização da região americana, européia e asiática tornou-se base de regulação da interdependência complexa na nova ordem mundial.

Entre os países da tríade capitalista, a globalização caracterizou-se por ser um processo seletivo de busca de uma integração regional para fortalecer o espaço de cada pólo na concorrência internacional financeira e comercial de suas empresas multinacionais, onde determinadas regiões e atores do globo foram incluídos e outros excluídos, conduzindo assim a uma diversificação cada vez maior do espaço mundial e agravando a concentração da riqueza.

“Juntamente com a globalização, aceleram-se as tendências à regionalização e à fragmentação , inerentes a este processo. Na medida em que a competitividade tornou-se a força motriz do capitalismo contemporâneo, a *fluidez* passou a ser um elemento indispensável para a atuação do capital financeiro e das empresas transnacionais em escala mundial, através da remoção dos entraves inerentes à soberania dos Estados-Nação. Neste contexto, produzem-se as integrações supranacionais em escala regional, precisamente quando o discurso livre-cambista torna-se dominante (Vizentini, 2002: 124).

A evolução e o fortalecimento desses três espaços regionais demonstrou que ao longo dos anos 1990 houve a construção de panregiões no globo, que responderiam a uma lógica de círculos concêntricos, com *áreas centrais*, situadas no regionalismo da União Européia, nos Estados Unidos, no Japão e China, e com a associação de outras áreas periféricas e semi-periféricas (Carou, 2003).

Tornou-se parte do senso comum conceber a sociedade internacional conformando grandes regiões ou blocos econômicos, onde sobressaem a Europa, a América do Norte e o Pacífico Asiático, como as regiões mais integradas e avançadas na atualidade, onde se concentra o poder mundial, demonstrando que na ausência da oposição socialista, o capitalismo tendeu a radicalizar suas formas, com a aceleração dos processos de reestruturação econômica, de concorrência e rivalidade interpolos.

Tem sido recorrentes as afirmações que o mundo está caminhando para uma estrutura de organização em que as três grandes panregiões européia, pacífico-asiática e americana estão presentes como principais pólos de definição de uma geografia das relações internacionais que incorpora fluxos materiais e imateriais.

Em definitivo as panregiões fazem parte de um consenso hegemônico gramsciano temporário na agenda política atual, pois não há países dentro das três grandes panregiões que não tenham tomado uma posição frente a essa tendência, por meio de integrações sub-regionais ou acordos bilaterais de livre comércio.

“O desenvolvimento dos processos de integração regional desde a Segunda Guerra Mundial levou não somente à constituição de macrossistemas de integração, senão à aparição, no fim da ordem geopolítica da Guerra Fria, de uma tendência marcada pela criação de unidades panregionais. Os melhores exemplos desta tendência seriam os esforços na construção da ALCA no continente americano e da União Européia ampliada” (Carou, 2003: 45).

As geoestratégias engendradas pelas integrações regionais demonstram que elas podem adquirir um *caráter latente*, como no caso da construção efetiva da União Européia ampliada que se tornou realidade, ou, um *caráter potencial*, como no caso do macrossistema da ALCA ou da

APEC que tem um caráter prospectivo no continente americano e no quadrante híbrido Ásia-Pacífico.

Quadro 7 - Panregiões no mundo atual

<i>Panregião Européia</i>	Os processos de formação do regionalismo europeu iniciaram-se com os planos de reconstrução após a Segunda Guerra Mundial. Os acordos regionais originais evoluíram progressivamente em compromissos de cooperação e integração na Europa Ocidental, por meio de institucionalizações cada vez mais profundas, desde a comunidade européia, mercado comum, mercado único e união monetária. A fim de ser um contrapeso hegemônico em relação à evolução asiática e estadunidense, esta primeira panregião a ser construída sob bases institucionais continua crescendo e se aprofundando por meio da absorção de países periféricos no seu <i>continuum</i> geográfico. O <i>centro</i> União Européia tem contornos ampliados por países periféricos significativamente diferentes da representação da Pan Euráfrica da geopolítica alemã, uma vez que têm incorporado os países do leste euroasiático.
<i>Panregião Pacífico-Asiática</i>	O centro da panregião pacífico-asiática tem suas origens na crescente convergência de interesses econômicos e na especialização produtiva do trabalho dos países do leste asiático em torna da dinâmica nipo-chinesa. A panregião como um todo é um espaço híbrido de conexão entre Ocidente e Oriente, onde o Oceano Pacífico via a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) toma destaque por ter se tornado o principal eixo de produção da riqueza no sistema capitalista. A especificidade desta panregião que está formada por alguns acordos ou tratados reside em uma <i>aliança estratégica regional</i> com uma trajetória comum de competição hegemônica frente às demais panregiões do mundo. Findando ganhar espaços comerciais e financeiros do Ocidente, esta panregião tem sido funcional por meio do <i>paradigma dos gansos voadores</i> , onde a divisão regional de trabalho e o comércio intra-regional seguem uma hierarquia tecnológica em “V” de países líderes (Japão e China) para países seguidores (tigres e dragões).
<i>Panregião Americana</i>	A panregião americana é um projeto estadunidense que se iniciou com a crescente interrelação entre Canadá e Estados Unidos e fora ampliada até o México, apontando como um experimento para a ampliação institucional de sua influência junto a toda a América Latina, que viera a fracassar parcialmente. Na panregião americana, a NAFTA pode ser interpretada como um esquema regional estratégico por ter sido o primeiro passo para os Estados Unidos ganhar terreno em sua panregião <i>vis-à-vis</i> a ALCA que fora uma meta dos seus interesses com o fim de preservar e aumentar a sua influência por meio da convergência de todos processos subregionais de integração em um único grande mercado regido sob sua égide. Entendida em sua totalidade, a panregião americana é uma resposta primária ou comercial frente à contestação hegemônica da panregião européia e asiática.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Garcia (2003).

Nas distintas geoestratégias das panregiões têm sido identificados muitas vezes alguns objetos de interesse comum, o que torna o plano das relações internacionais complexo perante as disputas de espaços comuns, sobretudo quando essas negociações envolvem movimentos

simultâneos que têm por objetivo desbalancear a influência das projeções hegemônicas de cada parte.

No caso da América do Sul observa-se que os países e os próprios blocos do Mercosul e da Comunidade Andina foram objetos de disputa em dois flancos panregionais para a formalização de acordos de livre comércio, por um lado junto às negociações intergovernamentais das Cúpulas Ibero-Americanas com a panregião da União Européia, e por outro lado junto às negociações da Cúpula da Américas no projeto estadunidense da panregião americana.

Diante do *status quo* adquirido pelo sistema multilateral do mercado financeiro e comercial mundial, a identificação da crescente concorrência entre as panregiões faz com que em determinados momentos, além da presença nos organismos multilaterais e nas instituições específicas de *lobby* primeiro-mundista, haja uma aproximação entre os países-centros como forma de criar uma maior interdependência e, portanto, uma coordenação hegemônica sobre a dinâmica mundial, o que leva à multiparticipação em esquemas regionais e panregiões, tal como registrado na assinatura de acordos entre os Estados Unidos e a União Européia (Associação Econômica Atlântica), entre a União Européia e a área comercial pacífico-asiática da APEC e mediante a presença dos Estados Unidos na APEC.

6 - Contribuições do novo regionalismo para o desenvolvimento?

Contrapondo as origens do *novo regionalismo* às bases dos processos regionais de proteção e das estratégias de substituição de importações do período da Guerra Fria, a onda regionalista da atualidade tem sua força motriz nos processos de fortalecimento das instituições internacionais, da cooperação e do globalismo.

Observa-se que houve uma mudança significativa nas proposições da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para as estratégias de desenvolvimento econômico, haja vista que, se por um lado, as primeiras iniciativas de integração realizadas no pós-guerra na América Latina (ALALC, MCCA, Grupo Andino e CARICOM) se inseriam na estratégia de substituição de importações, com o regionalismo significando um *meio* complementar para o desenvolvimento nacional, por outro lado, o novo regionalismo ou regionalismo aberto dos anos 1990 tem sido interpretado como complementar às estratégias de inserção na economia mundial, e portanto um *fim* em si para os países se desenvolverem.

Como o papel primordial da integração no velho regionalismo dos anos subseqüentes ao pós-Segunda Guerra Mundial foi deslocado da sua contribuição ao avanço do processo de industrialização para uma nova onda de regionalismo nos anos 1980 e 1990, o incremento do comércio exterior passou a se constituir no motor de crescimento dinâmico das economias, pela geração de recursos externos em moeda forte para as necessidades de importação, ou pelo aumento de eficiência e de produtividade.

A integração regional tornou-se o instrumento chave para a constituição de estruturas produtivas mais complementares e com maiores escalas de produção, atuando como uma plataforma de exportações para os países. Em menor medida estimularia acordos de cooperação e coordenação política nos fóruns internacionais.

A nova interpretação aceita pela CEPAL, embora nem sempre aceita pelos setores heterodoxos ou críticos, é de que a integração regional pode se tornar um importante instrumento para viabilizar os ganhos de eficiência e de competitividade, por meio da obtenção de economias de escala e da redução das estratégias rentistas dos produtores domésticos (*rent-seeking*). Estruturas mais especializadas, eficientes e competitivas promoveriam uma maior e crescente

inserção internacional, reduzindo o grau de vulnerabilidade externa e otimizando o crescimento econômico.

O novo regionalismo ou regionalismo aberto constituiria nessa convergência liberal rumo à *mainstream economics* em uma proposta para alcançar uma economia mundial mais aberta e integrada, capaz de assegurar a prosperidade dos países que dela participam, significando uma estratégia para conciliar a disciplina determinada pela liberalização das economias com o tratamento preferencial dos acordos intragovernamentais da região, ajustando-se às exigências de crescimento dos países.

Quadro 8 - Principais características do novo regionalismo

<i>Opção direta de desenvolvimento</i>	Os acordos regionais deixam de ser uma política de suporte ao desenvolvimento e passam a ser utilizados diretamente como uma opção de desenvolvimento, promovendo a maior competitividade dos países signatários dos acordos e levando à efetiva inserção destes países na economia internacional.
<i>Flexibilidade</i>	Os novos acordos regionais não mais adotam regras específicas quanto ao nível de integração, que passa a ser definido pela abrangência dos itens negociados, tais como bens e serviços, e pela profundidade dos compromissos adotados pelos países.
<i>Multiparticipação dos países em acordos regionais</i>	A participação simultânea dos países em vários acordos regionais é uma característica comum da pró-atividade dos países. Esta sobreposição de participações com o aumento do número de acordos que um país possui com seus parceiros comerciais criou situações em que países realizam negociações paralelas, tornando o processo de adoção de regras um item cada vez mais complexo.
<i>Negociações Norte-Sul</i>	O surgimento de negociações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento levou à superação da simples relação de preferências unilaterais com relação aos bens negociados para a adoção de acordos que abrangeriam maior número de áreas, assim como a adoção de medidas de <i>deep integration</i> . Um exemplo deste tipo de acordo seria o Acordo de Livre Comércio da América do Norte mais conhecido pela sigla inglesa NAFTA, firmado entre os Estados Unidos, o Canadá e o México.
<i>Negociações block-to-block</i>	Uma novidade que define o novo regionalismo é a tentativa de se negociar acordos regionais entre blocos comerciais, ou seja, o surgimento de <i>block-to-block negotiations</i> , por exemplo, o acordo de livre comércio sendo negociado entre o Mercosul e a União Européia.
<i>Acordos Transgeográficos</i>	A proximidade geográfica não mais passou a ser um fator determinante para pertencer a um acordo regional, uma vez que estão sendo firmados acordos entre países das mais variadas regiões do globo.
<i>Criação de Instituições de Direito Internacional</i>	Existe uma série de iniciativas dos grupos regionais em perseguir uma política externa comum para melhorar o poder de barganha dos países membros nas negociações internacionais. A maioria dos blocos regionais constituídos por países em desenvolvimento está criando instituições para facilitar a condução conjunta das negociações internacionais.

Fonte: Elaboração própria.

Os blocos regionais permitiriam, segundo esta interpretação de convergência liberal, a elaboração de uma concorrência multilateral, interblocos, buscando um planejamento mínimo, para a anarquia do mercado, pois descartando a falácia da mão invisível, proposta por Adam Smith, esta arregimentação nos blocos visa, em grande parte, garantir a divisão e preservação dos mercados nacionais dos países do interior de cada um dos blocos em bases institucionais internacionais onde prevaleçam as relações de cooperação e ganhos relativos em relação à concorrência selvagem.

Mas, a opção pelas exportações como motor de dinamismo e competitividade internacional do novo regionalismo, em comparação com a centralidade da industrialização por substituição de importações do velho regionalismo, tem merecido uma série de críticas que colocam em dúvida a capacidade de desenvolvimento nacional dos países, haja vista que a autonomia da periferia tem sido pulverizada por um sistema internacional de negociações cada vez mais interdependente e assimétrico que crescentemente é influenciado por organismos multilaterais, além da presença dos atores estatais.

A despeito destas críticas, diversos teóricos e *policymakers* têm buscado desmistificar o debate regionalismo versus multilateralismo de maneira nem sempre convincente, tratando os dois fenômenos como partes integrantes de um todo que embasa o desenvolvimento por meio da via internacional.

Neste paradigma da globalização, mesmo havendo a identificação de que os blocos regionais possuem um papel impactante ou de aprofundamento nas características assimétricas das relações internacionais e na interdependência complexa, observa-se que existem riscos ainda maiores caso os países não formem estas coalizões, por isso haveria a necessidade de haver uma complementaridade entre os processos regionais e multilaterais nas relações internacionais.

“Conforme os blocos aumentam, os custos de oportunidade de permanecer fora de todos eles aumentam. Os *outsiders* percebem ser cada vez mais necessário pesar se a perda de autonomia formal devido à participação não compensada por um ganho na capacidade de influenciar o conteúdo das regras do bloco. A expansão dos blocos econômicos reflete as pressões da assimetria, que tanto estão aumentando os riscos econômicos de permanecer fora dos blocos como minando a realidade da autonomia política da opção de permanecer independente” (Keohane, 1992: 176-77).

Neste tabuleiro internacional interdependente de ganhos e perdas, a crescente pressão competitiva externa, exercida por um nível reduzido e decrescente de proteção tarifária e não-tarifária dos blocos regionais, bem como pelo manejo adequado da política cambial, tornar-se-iam no principal instrumento de uma política de competição e de estímulo à busca de competitividade. Os ganhos de competitividade seriam decorrentes das estratégias de especialização e de complementaridade produtivas e da transferência tecnológica a partir dos centros avançados.

"A integração pode desempenhar um papel importante para favorecer a imitação e a transferência de tecnologias, através da facilitação da mobilidade de recursos humanos qualificados entre os países e da promoção dos investimentos intra-regionais" (Cepal, 2000: 954).

No conceito de regionalismo aberto ou novo regionalismo não seria mais o desenvolvimento de uma base tecnológica endógena que promoveria vínculos produtivos e tecnológicos em nível regional. Ao contrário, a integração e a abertura comercial seriam os fatores que facilitariam a incorporação de progresso técnico com o aumento do rendimento das atividades de inovação, ao reduzir as barreiras comerciais, favorecer a padronização de normas e

regulações, fomentar a criação de centros de excelência e reduzir os custos da pesquisa pura e aplicada.

A rigor, não é apenas a ordem de causalidade que é redefinida nesse novo conceito de integração, mas o próprio padrão e a importância do desenvolvimento tecnológico. A idéia de um desenvolvimento tecnológico endógeno, se não foi abandonada, teve seu alcance reduzido, uma vez que a transferência de tecnologia que a abertura comercial traz consigo é um componente fundamental de suas perspectivas de crescimento, o que remete a uma indagação sobre a capacidade de existir uma contribuição do novo regionalismo ao desenvolvimento e sobre a possibilidade de se aumentar ainda mais as assimetrias na divisão internacional do trabalho estabelecida no globo.

7 - O Regionalismo na América Latina

O regionalismo na América Latina não pode ser considerado um fenômeno recente. É um processo que se iniciou na década de 1960 e se divide em duas fases. O processo de intensificação do regionalismo que se tem observado recentemente no cenário mundial é fruto da transição de um regionalismo antigo para a consolidação de um novo regionalismo.

“O que na primeira metade do século [XX] eram experiências tímidas e premissas de indagações sobre seu futuro sucesso, na segunda metade proliferaram. Proliferaram baseadas no espírito de imitação – do sucesso das experiências européias – e na necessidade de aumentar a dimensão dos mercados. Na América Latina a Cepal foi a matriz ideológica desse movimento” (Baptista, 1998: 15).

A primeira fase do regionalismo inicia-se nos anos 1950 e 1960, quando a Europa começava o processo de construção da União Européia e a CEPAL liderava o pensamento sobre ao desenvolvimento da região latino-americana.

Essa concepção de desenvolvimento regional estava alinhada com as teorias da CEPAL, em que a estratégia de desenvolvimento baseava-se no modelo de Substituição de Importações (SI) de cunho industrializante. Entretanto, existia um obstáculo que impediria esse modelo de alcançar o êxito: o tamanho limitado dos mercados internos. A partir dessa proposição, passa-se a considerar a integração regional como meio de se alcançar economias de escala.

Nesta primeira fase, presencia-se a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), do Mercado Comum Centro Americano (MCCA) em 1960 e do Pacto Andino em 1969.

Mesmo que se tenha observado algum progresso nas relações econômicas e políticas regionais nas décadas de 1960, 70 e 80, o resultado geral desses acordos foi muito aquém das expectativas. Foram vários os eventos que contribuíram para minar esses acordos, como os golpes militares que ocorrerem nos anos 1960 e 70, as duas crises de petróleo (em 1973 e 1979) e a crise da dívida nos anos 1980.

Em meados da década de 1980, a maioria dos países na América Latina havia abandonado o modelo de SI e adotado um novo paradigma desenvolvimentista que se baseava na promoção das exportações, liberalização do mercado, privatização, democracia, adoção de políticas para atrair o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) e em uma segunda geração de integração, o regionalismo aberto.

Quadro 9 - Relação dos principais acordos regionais na América Latina

1960	Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)	Iniciada como processo para formar um mercado comum em 12 anos. Apesar deste objetivo não ter sido completado devido a persistentes diferenças entre os países-membros, o comércio intra-regional cresceu de 7.7% em 1960 para 13.8% em 1980.
<i>Acordos sub-hemisférico de integração regional desconectados da ALALC</i>		
1960	Mercado Comum Centro Americano (MCCA)	Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua. Foi substituído em 1980 pela Associação Latino-Americana de Integração
1969	Pacto Andino	Remonta ao ano de 1969 a assinatura do Acordo de Cartagena, também conhecido como Pacto Andino, formado por Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela.
1975	Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe (SELA)	Enquanto fórum intergovernamental de consulta e coordenação, desde sua criação teve o objetivo de concertar posições e estratégias comuns em matérias econômicas na América Latina e Caribe, findando impulsionar a maior cooperação e integração
1978	Tratado de Cooperação Amazônico (TCA)	Assinado por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela com o objetivo de promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico da Amazônia. Em 1998 surge a OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônico) para fortalecer e implementar os objetivos iniciais.
1980	Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)	O objetivo da ALADI foi estimular a formação de acordos preferenciais de comércio entre os grupos sub-hemisféricos em substituição à ALALC
1991	Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Designado para ser um mercado comum entre países em desenvolvimento do cone Sul, originalmente Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.
1997	Comunidade Andina de Nações (CAN)	Descendente do Pacto Andino, a CAN foi criada enquanto organização subregional com personalidade jurídica internacional, formada inicialmente por Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela e pelos órgãos e instituições do Sistema Andino de Integração (SAI).
2004	Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)	Surgiu enquanto um esforço da Comunidade Andina e do Mercosul para aprofundar a aproximação dos dois blocos com o objetivo de avançar a integração da América do Sul.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Brandão e Pereira (1996: 11).

O paradigma teórico do regionalismo aberto se baseia no modelo neoliberal adotado pelo Consenso de Washington⁶. Segundo esse modelo, a crise dos anos 1980 era resultado das políticas populistas de intervenção estatal. Desse modo, a teoria postulava que a liberalização e desregulamentação do mercado corrigiriam os desequilíbrios e levariam a um novo processo de

⁶ As dez reformas sugeridas pelo Consenso de Washington que constituem o receituário para solucionar a crise dos países subdesenvolvidos foram: disciplina fiscal, mudança nas prioridades das despesas públicas, reforma tributária, liberalização do sistema financeiro, taxa de câmbio competitiva, liberalização comercial, liberalização da entrada de investimento direto, privatização das empresas estatais, desregulamentação, direitos de propriedade assegurados (Kuczynski e Williamson, 2003).

crescimento sustentável. Por meio da inserção latino-americana no processo de globalização, os países da região alcançariam um grande progresso e se modernizariam.

O modelo neoliberal postulava que o desenvolvimento seria alcançado por meio da liberalização das forças de mercado e do abandono de práticas protecionistas, já que a intervenção do Estado era considerada contraproducente e sua atuação deveria ser reduzida de modo à simplesmente manter condições macroeconômicas estáveis e estabelecer um ambiente propício para o investimento privado.

Segundo Devlin & French-Davis (1998), os acordos regionais de integração de segunda geração na América Latina estão ligados ao processo de reforma econômica, principalmente no que diz respeito à liberalização das trocas.

É neste contexto de formação de acordos, que seguia uma nova lógica de construção regional baseada na liberalização comercial, que surge a segunda fase, conhecida como novo regionalismo. Esse regionalismo não é incompatível com os processos mais amplos de liberalização do comércio na escala multilateral. Muito pelo contrário, ele responde a princípios que são complementares aos objetivos multilaterais.

Isto ocorre porque a integração regional de hoje está inserida em uma estratégia mais ampla de abertura da economia mundial. Os países têm participado de múltiplos arranjos que permitem eliminar rapidamente as tarifas entre os parceiros em quase todas as trocas e que envolvem compromissos que vão além das disciplinas da OMC.

“O novo regionalismo latino-americano caracteriza-se pela sua intensidade (dado o conjunto de propriedades e o tipo de relações que compreende), uma vez que abarca desde compromissos que somente perseguem a liberalização comercial até projetos de integração econômica, política e social. Esta característica faz que o novo regionalismo tenha se convertido em um fenômeno multidimensional, extenso e variável por ser flexível

e ademais por ocorrer a participação de um mesmo país em diversos processos regionais no interior da América Latina e com países de outras regiões do mundo (*spaghetti bowl*). Conseqüentemente o novo regionalismo se caracteriza por ser um fenômeno amplo, difuso e com uma grande variedade de matizes dependendo da região ou subregião a que estejamos nos referindo” (Gragea, 2004:6).

Quadro 10 - Análise comparativa entre o velho e o novo regionalismo

<i>Regionalismo Fechado</i>	<i>Regionalismo Aberto</i>
Funcionou sob a estratégia de substituição de importações para a ampliação de mercados protegidos	Funciona sob a estratégia de inserção na economia global - terceira via em direção à liberalização da economia global
Acordos entre países de graus de desenvolvimento similar	Acordos entre países desenvolvidos e menos avançados (Norte-Sul/Norte-Norte/Sul-Sul)
Integração superficial: Bens industriais e tarifas	Integração Profunda: Todos os produtos, serviços e investimentos
Restrições aos Investimentos Externos Diretos	Atração de IEDs
Âmbito econômico	Âmbito econômico social e político
Iniciativa governamental	Participação de governos e de empresas privadas

Fonte: Jiménez (2003).

A nova onda de regionalismo na América Latina deve ser analisada como tendo origens em dois processos simultâneos: a) na reestruturação do Estado-Nacional após a crise dos anos 1980, e b) nos progressos das agendas de negociação do multilateral no sistema GATT/OMC.

Os impulsos de propagação do dinamismo da segunda onda do regionalismo sul-americano podem ser evidenciados pela identificação de dois momentos basilares distintos que produziram efeitos cumulativos nas trajetórias que moldaram os processos de integração regional.

O primeiro impulso de dinamismo do regionalismo aberto sul-americano refere-se à criação do *Clube do Rio* no ano de 1986, que serviu como organismo experimental de discussões para o fortalecimento da cooperação inter-estatal no sub-continente e para a gestão das primeiras idéias do que seriam os principais blocos regionais na América do Sul em anos posteriores, o Mercosul e a Comunidade Andina.

A multiplicação dos acordos comerciais regionais com foco no fortalecimento político e econômico, nesse primeiro impulso do regionalismo aberto⁷, é consequência do processo de revitalização dos antigos acordos e do surgimento de novos acordos. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991, a transformação do Pacto Andino na Comunidade Andina (CAN), por meio da revisão do Acordo de Cartagena em 1997 e o fortalecimento do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA) por meio da sua institucionalização e transformação supranacional em Organização do Tratado de Cooperação Amazônico (OTCA), podem servir como exemplos da multiplicação dos novos acordos regionais.

O segundo impulso dinamizador do regionalismo tem origem recente, diante das negociações inter-estatais e inter-blocos que buscaram ampliar o escopo dos processos regionais do Mercosul e da Comunidade dentro de um formato unitário no sub-continente, o que convergiu no ano de 2004 para a fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

Apesar dos impulsos de dinamismo do regionalismo aberto na América do Sul, seu processo de construção mostra debilidades cumulativas de seu avanço, uma vez que os processos de institucionalização de organismos regionais se baseiam no funcionamento dos Estados Nacionais que os impulsionam ou deles tomam parte, demonstrando um baixo poder infra-estrutural de coordenação destes no desenvolvimento (Domingues, 2005).

⁷ Observa-se nesse período a proliferação de acordos preferenciais de comércio, tais como a Associação de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) em 1989, a Iniciativa para as Américas (*Enterprise for the America's Initiative*) em 1990 - que, a partir do Encontro da Américas em Miami em 1994, se transformou numa proposta de construção da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) - e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA).

Quadro 11 - Origens da nova onda de regionalismo na América Latina

<i>Resultado da reestruturação do Estado após a crise dos anos 1980</i>	A crise dos anos 1980 e seus efeitos sobre a balança de pagamento, provocou uma profunda recessão na América Latina e, conseqüentemente, uma contração das importações, tendo como conseqüência o colapso do comércio intra-regional e do regionalismo fechado, embasado nas estratégias desenvolvimentistas de substituição de importações. Nos anos 90, a adoção de uma nova estratégia de desenvolvimento baseada na abertura de mercados e privatização e desregulamentação estimulou o surgimento de acordos regionais abertos.
<i>Resultado de uma estratégia defensiva de concorrência</i>	A regionalização explicitada na formação dos blocos econômicos seria não apenas uma resposta ao vagar do GATT e da OMC, mas uma estratégia defensiva de concorrência entre as unidades econômicas, transformando a concorrência direta em acordos de cooperação e indiretamente transformando a rivalidade interblocos em diferentes áreas de influência no globo.
<i>Resultado da ineficiência do sistema multilateral</i>	A velocidade da adoção de esquemas de abertura comercial não estando de acordo com as preferências e necessidades de muitos países têm ocasionado uma onda de acordos preferências de troca no mundo inteiro. Isso ocorre porque, embora se tenha observado um aumento da liberalização comércio mundial através das rodadas de liberalização através do GATT e da OMC, elas tornaram-se cada vez mais longas e mais complexas ⁸ .

Fonte: Elaboração Própria. Baseada em Frankel (1997) e Devlin e Estevadeordal (2001).

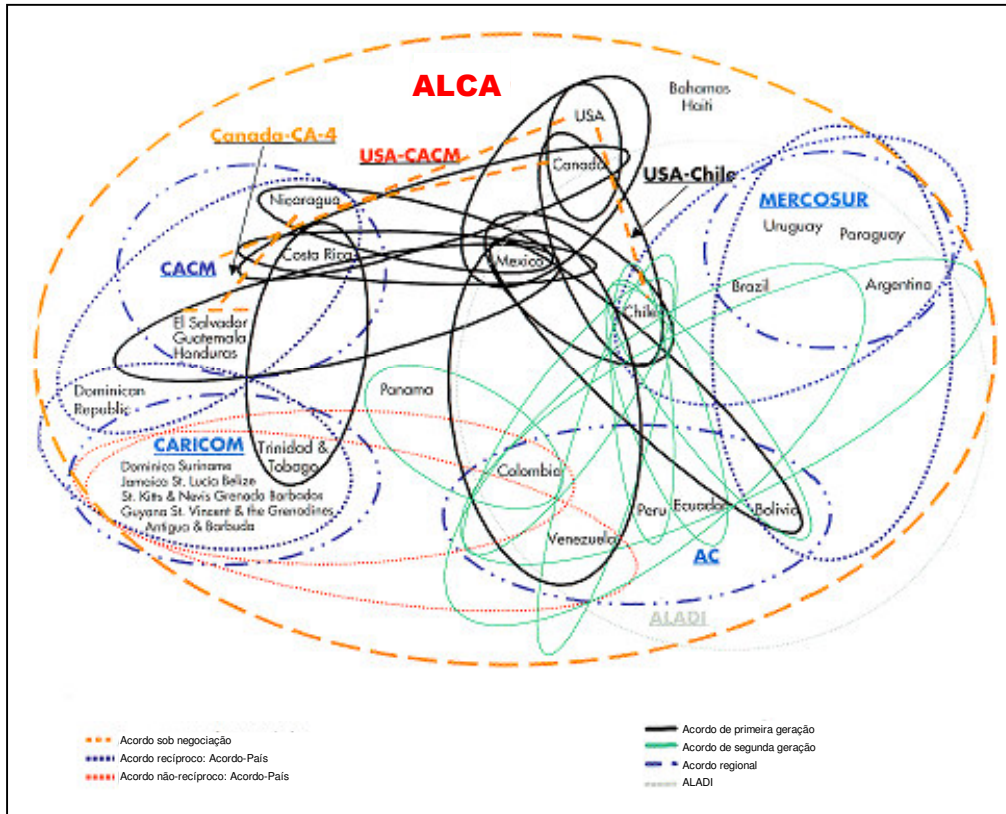
Os acordos de livre-comércio (ALC) têm predominado em relação às uniões aduaneiras. Vários países latino-americanos têm trabalhado na consolidação desses arranjos dentro e fora da região. México e Chile concluíram ALCs com inúmeros países e regiões que não são geograficamente contíguos, como por exemplo, a União Européia. Chile assinou um ALC com os Estados Unidos e outros foram negociados com o Canadá, a União Européia e outros países. Os países da América Central negociaram um ALC com os Estado Unidos, e o MERCOSUL está negociando com os Estados Unidos (ALCA) e a União Européia e tem planos para realizar acordos com a China, Rússia e a Índia.

Com relação a todos esses processos de integração regional, observa-se nas negociações um processo conhecido no mundo como *spaghetti bowl*, ou seja, um emaranhado superposto de acordos bilaterais e preferenciais de trocas que foi iniciado na década de 1990 sob o movimento

⁸ A ineficiência inerente de negociações amplas teria fomentado o recrudescimento de acordos de integração regional que pelo escopo, tamanho e o benefício da proximidade física e, muitas vezes cultural, seriam mais exequíveis.

da liberalização comercial e tem sido intensificado pelas negociações à la carte da ALCA por todo o continente.

Figura 2 - *Spaghetti bowl* dos acordos de integração na América



Fonte: IADB (2002: 64).

Entretanto, existe na América Latina um problema com relação à profundidade dos acordos regionais adotados na década de 1990. A existência de disparidades nos graus de desenvolvimento entre os países participantes de acordos regionais e a falta de dinamismo regional provocou sérios conflitos distributivos em relação aos esquemas de integração.

Enquanto que o processo de integração das cadeias produtivas regionais é um dos principais fatores no fortalecimento do processo de integração regional, na América Latina as causas da notória falta de integração das cadeias produtivas são, principalmente, a falta de

iniciativa dos governos em fomentarem tais esquemas, assim como a inexistência de outras políticas específicas para o desenvolvimento dessas cadeias, como uma adequada logística das exportações regionais.

8 - Referências bibliográficas

- ABUGATTAS, M. L. **Multilateralism, the New Regionalism and Development: Challenges confronting countries in a changing trading environment**. Genebra: UNCTAD, 2003.
- AGNEW, J. & CORBRIDGE, S. **Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy**. Londres: Routledge, 1995.
- ASHLEY, R. “The geopolitics of geopolitical space: Toward a Critical Social Theory of International Politics”. **Alternatives**, nº XII, 1987.
- BAPTISTA, L. O. “Modelos de Solução de Controvérsias nos Processos de Integração Regional”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. & OLIVEIRA, H. A. (orgs). **Relações Internacionais e sua Construção Jurídica**. São Paulo: FTD, 1998.
- BEÇAK, P. **Mercosul – uma experiência de integração regional**. São Paulo: Contexto, 2000.
- BRANDÃO, A. S. P. & PEREIRA, L. V. (eds.) **Mercosul: Perspectivas da Integração**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- BRANDÃO, C. A. “A Espacialidade da Riqueza: notas teóricas sobre as principais determinações da dimensão espacial do processo de desenvolvimento”. **Cadernos IPPUR**, ano 15, nº 1. Rio de Janeiro: IPPUR, 2001.
- CAMARGO, S. “O canto da Sereia: América Latina perante a ALCA”. **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 16, nº 1. São Paulo: Fundação SEADE, 2002.

- CAROU, H. C. “Panregiones: viejas y nuevas ideas geopolíticas”. In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe**. Cepal: Santiago de Chile, 2000.
- CUNHA, A. M.; SIMÕES, R. F. & PAULA, J. A. “Regionalização e história: uma contribuição introdutória ao debate teórico-metodológico”. **Texto para discussão CEDEPLAR**, n. 260. Belo Horizonte: CEDEPLAR-UFMG, 2005.
- DEVLIN, R. & FFRENCH-DAVIS, R. “Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s”. **Documento de Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento**, nº2. Washington: BID, 1998.
- FERRER, A. **Historia de la globalización**. México: FCE, 1996.
- GARCIA, E. V. “Los dilemas de la integración en el continente americano: ALCA y Mercosur”. In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- GIL, A. C. “Redes cooperativas regionais e governança”. **Redes**, vol. 7, nº 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.
- GOMES, P. C. C. “O conceito de região e sua discussão”. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORREA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- GUEDES DE OLIVEIRA, M. A. **Mercosul e Política**. São Paulo: LTr, 2001.
- HAUSHOFER, K. **Geopolitik der Panideen**. Berlin: Zentral Verlag, 1931.
- HILAIRE, A. & YANG, Y. **The United States and the New Regionalism/Bilateralism**. Washington: IMF, 2003.

- IADB - Inter-American Development Bank. **Beyond borders: The New Regionalism in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
- JIMÉNEZ, E. M. **Geografía Económica de la Comunidad Andina. Regiones: Nuevos actores de la integración**. Secretaria General de la Comunidad Andina. Disponível em <www.comunidadandina.org>, 2003.
- KEOHANE, R. “Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica”. MOISÉS, J. A. (org.). **O futuro do Brasil: A América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- KUCZYNSKI, P. P.; WILLIAMSON, J. **Depois do Consenso de Washington: Retomando Crescimento e Reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- LACOSTE, Y. **A geografia - isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1988.
- LEFEBVRE, H. **The production of Space**. Oxford: Blackwell, 1991.
- MARIANO, K. L. P. “O Estado de São Paulo como um Ator Internacional”. **São Paulo em Perspectiva**, vol.16, n° 2. São Paulo, 2002.
- NIEMANN, M. **A spatial approach to regionalism in the global economy**. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.
- OMAN, C. **Globalisation et Régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?** Paris: OCDE-Centre de Développement, 1994.
- RUGGIE, J. G. “Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations”. **International Organization**, vol. 47, n° 1, 1993.
- SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SWYNGEDOUW, E. “Neither global nor local: ‘globalization’ and the politics of scale. In: COX, K. **Spaces of globalization**. New York: Guilford Press, 1997.

- VIGEVANI, T. VEIGA, J. P. “Mercosul: Interesses e Mobilização Sindical”. In: Zylberstajn, H. *et alii*. **Processos de Integração Regional e a Sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- VIZENTINI, P. F. **Dez anos que abalaram o século XX**. Porto Alegre: Editora: Leitura XXI, 2002.
- WALKER, R. B. J. **Inside/outside – International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- WALLERSTEIN, I. “The Inter-State Structure of the Modern World System”. In: SMITH, S.; BOOTH, K. & ZALEWSKI, M. **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- WTO - World Trade Organization. **International Trade Statistics**. Geneva: WTO, 2001.
- WTO - World Trade Organization. “The changing landscape of RTAs”. **Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO**. Geneva: WTO, 2003.

CAPÍTULO 2

EVOLUÇÃO DA FORMAÇÃO TERRITORIAL DA AMÉRICA DO SUL

Da Fragmentação Colonial ao Espaço Regional Transnacional da União Sul-Americana

EVOLUÇÃO DA FORMAÇÃO TERRITORIAL DA AMÉRICA DO SUL:

Da Fragmentação Colonial ao Espaço Regional Transnacional da União Sul-Americana

“A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina visando à formação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações”.

Constituição Brasileira de 1988

O estudo sobre a realidade espacial implica reconhecer que há uma multiplicidade de fatores que se inter-relacionam como *forças profundas* de maneira persistente ao longo do tempo (Duroselle, 2000).

A partir deste referencial de *longa duração* o presente capítulo desenvolve um estudo sobre a história da América do Sul com o objetivo de demonstrar que a formação territorial do continente é permeada por processos de fragmentação e integração de maneira reflexiva a três momentos específicos de sua inserção histórica no sistema internacional.

Segundo Lafer (2000), a América do Sul é em si um processo e produto simultâneo de forças profundas de natureza positiva que modelaram de maneira significativa a política externa dos Estados que a integram ao longo do tempo, uma vez que existem um conjunto de circunstâncias e predicados geográficos, econômicos, históricos, culturais e ideológicos que conferem à América do Sul interesses e especificidades que a diferenciam de outras regiões do mundo.

Com esta discussão procura-se a compreensão de que a problematização do espaço sul-americano no atual estágio de integração da economia-mundo demonstra uma superação do

caráter dual do território presente na unidade do Estado territorial - *nacional e internacional* - em detrimento de novos espaços cooperativos políticos e econômicos que tendem a quebrar a unidade soberana estatal por meio da categoria escalar híbrida intitulada *regionalismo transnacional*.

1 – Introdução

A dissociação entre representações dominantes do espaço e práticas espaciais tem sido uma característica recorrente de momentos de inflexão que assinala mudanças na periodização histórica por meio de deslocamentos na configuração territorial do espaço político.

O surgimento da época moderna trouxe importantes mudanças em relação ao período anterior, pois o nascimento do Estado moderno definiu o marco da centralidade territorial e institucional do poder político que no momento anterior fora disperso e fragmentado.

O papel da territorialidade no sistema de Estados modernos demonstra que a formação sócio-espacial dos países tem sido um meio e produto de uma historicidade relacional engendrada no âmbito nacional e internacional.

O pacto legitimador do Estado moderno se confirmou na Europa a partir da desarticulação de práticas medievais em detrimento do surgimento de dois vetores fundadores complementares. De um lado, o pacto interno legitimador da centralidade territorial de obediência civil surgiu com o “contrato social” negociado junto aos atores subnacionais e com a construção de uma máquina

administrativa. De outro lado, o pacto externo legitimador da soberania em relação a outros Estados foi inaugurado no Tratado de Westfália¹. (Castro, 2005).

No decurso de meados do século XIV a meados do século XV, a sociedade feudal sofreu uma sucessão de problemas cuja periodicidade, continuidade e resultados deixaram claro que se tratou de uma crise estrutural. A solução para o mundo europeu abalado pela crise do feudalismo foi encontrada no campo comercial, por meio da expansão marítima, sob a liderança de alguns Estados recém centralizados.

Quadro 12 - Unidade e Fragmentação na América

<i>Unidade</i> (+) ↓ <i>Fragmentação</i> (+++)	<i>Américas da Descoberto</i>	Nos primeiros tempos do descobrimento a América possuía uma unidade trazida pelo desconhecimento de sua realidade, enquanto um espaço a ser descoberto, onde predominava a imaginação do inexplorado <i>Novo Mundo</i> .
	<i>Américas da Colonização</i>	A colonização européia rompeu a unidade ilusória da América do descobrimento de Colombo, fragmentando-a em territórios desconectados entre si, mas articulados pelos pactos coloniais da economia mercantil engendrada pelas monarquias européias.
	<i>Américas da Independência</i>	A fragmentação do Continente Americano ampliou-se com os processos de formação dos Estados Nacionais Americanos que foram trazidos pelos movimentos libertadores de independência nos séculos XVIII e XIX.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Magnoli e Araújo (2003).

No estudo da especificidade da formação da América do Sul é observado que a busca pelo poder dos recentes Estados europeus centralizados, Portugal e Espanha, emergiu além das fronteiras européias por meio de interesses e conflitos de conquista territorial do *Novo Mundo* que vieram a presidir a organização do espaço e portanto influenciando definitivamente transformações em sua formação territorial e política a partir de então.

¹ A emergência do princípio da territorialidade moderno originado com o Tratado de Westfália (1648) tem sido o marco basilar dos estudos políticos e geográficos ao delimitar na esfera da soberania do Estado territorial a contenção entre o espaço subnacional e o espaço internacional.

Segundo Ruggie (1993) a dinâmica originária do sistema capitalista consolidou a formação de Estados Nacionais territoriais e hoje exarceba novas tendências que têm mudado a configuração territorial do espaço soberano dos Estados Modernos no período de integração da economia-mundo intitulado globalização.

O deslocamento de certas funções estatais tem moldado formas pós-modernas de configuração do espaço político e econômico indicando mudanças na importância da territorialidade nas relações nacionais e internacionais.

O declínio do papel do Estado na regulação de atividades econômicas em seus próprios mercados nacionais e o advento de integrações regionais transnacionais engendradas por atores privados *de facto* e legitimados *de jure* pelas políticas interestatais tem sido um dos sinais mais evidentes das atuais transformações.

A despeito do surgimento de redes transnacionais materiais e imateriais que recortam globalmente todos os espaços em uma tendência de *desterritorialização* dos fluxos, confirmado a interpretação que a economia-mundo tende a ser integrada em *um espaço unitário sem territórios*, os conceitos de território e de Estado territorial mantêm as suas funcionalidades ao se observar que a integração da economia-mundo atual se faz pela construção de um *espaço que ocupa uma diversidade de territórios* ou em outras palavras, pela *re-territorialização* de novas escalas que vão além da escala do Estado Territorial.

Os processos de re-territorialização demonstram que o *recorte fixo e único do Estado Moderno* que divide o espaço político e econômico entre as categorias *nacional* e *internacional* tende a tomar formas mais complexas com o surgimento de um compartilhamento de governança regional por *múltiplos atores e espaços regionais de caráter transnacional*.

A problematização do espaço no atual momento de integração da economia-mundo demonstra portanto que existe uma superação do caráter dual do território presente na unidade do

Estado territorial - *nacional e internacional* - em detrimento do surgimento de espaços cooperativos políticos e econômicos que tendem a quebrar a unidade soberana dos Estados sobre o território por meio de uma categoria escalar múltipla – *regionalismo transnacional*.

As mudanças nas práticas espaciais contemporâneas debilitam as estruturas dos Estados Nacionais constituídas a partir de sua fixação no território, colocando em questão a capacidade estatal na organização do espaço, enquanto instância de centralização do poder e autoridade de um espaço territorial que passa a depender de sua capacidade de se adaptar a dinâmicas compartilhadas de desterritorialização e reterritorialização junto a outros atores em que se destacam *estratégias de integração regional*.

2 - Da unidade à diversidade da formação territorial na América do Sul

As determinações históricas da formação Sul-Americana têm uma *materialidade* e uma *representação* assentadas no território que demonstram que a *formação territorial* pode ser apreendida como processo histórico não linear concreto, identificado e específico de *valorização do espaço*.

Por um lado, o espaço é um dado ou matéria prima de possibilidades anteriores a qualquer ação e, portanto, anterior ao próprio conceito de território, cuja *valorização do espaço* torna-se um horizonte teórico-abstrato que se desdobra *genericamente* em alguns arranjos lógico-históricos de: a) apropriação dos meios naturais, b) transformação dos meios naturais, c) reapropriação dos meios já transformados, d) produção do espaço *stricto sensu*, e finalmente, e) apropriação do espaço produzido (Moraes, 2002).

Por outro lado, o território é o resultado de um conjunto de *ações* conduzidas por diferentes atores, sendo um espaço onde se projeta trabalho, informação e energia. Toda essa

produção sobre o espaço revela *rel(ações)* marcadas pelo poder (Raffestin, 1993). Neste sentido, a *formação territorial* torna-se um simultaneamente um processo e resultado cumulativo de um movimento de construção empírico e específico que expressa combates e antagonismos entre interesses e projetos sociais.

“Valorização do espaço e formação territorial, dois níveis de abordagem de um mesmo processo. De um lado, as determinações genéricas, fornecendo os macroindicadores que delimitam grandes períodos e iluminando suas lógicas estruturais de funcionamento. De outro, a malha fina do desenrolar das conjunturas, permitindo identificar vontades e posicionamentos individualizados, interesses específicos, enfim, movimentos singulares. Tem-se assim, dois planos de análise e reflexão, em cuja união se desenha o projeto de uma Geografia interpretativa, social e histórica” (Moraes, 2002: 60).

O estudo da formação de qualquer sociedade a partir de seu território tem tido uma centralidade reveladora de especificidades e complexidades nos processos e fenômenos presentes na história territorial segundo diferentes periodizações e campos de poder.

Ao se compreender que o desenvolvimento histórico se realiza na concretude do espaço terrestre, toda formação social se mostra também territorial, por isso a apreensão da evolução territorial pode se mostrar como um importante instrumental de análise histórica na América do Sul.

A história da América do Sul demonstra que a formação territorial do continente é reflexiva a três momentos específicos de sua inserção histórica no sistema internacional, marcada por interações cumulativas por diferentes campos de poder que tem início na *formação espacial econômica* verticalizada e seletiva, recua com a fragmentação da *formação espacial política*, e procura conceber a uma configuração econômica sul-americana por meio de uma integração infra-estrutural na *formação espacial física*.

A primeira especificidade da formação Sul-Americana demonstra que o processo evolutivo de sua territorialidade² é cumulativo e por isso criou um imenso espaço geográfico politicamente ocupado, mas economicamente vazio em sua extensão, que é reticularmente ocupado naquelas áreas inseridas na dinâmica de acumulação do sistema internacional capitalista segundo o padrão centro-periferia de apropriação da riqueza ou da mais-valia.

A segunda especificidade no espaço geográfico Sul-Americano é a variedade de estágios regionais de desenvolvimento em cada nação, com fisionomias sociais e caminhos históricos diferentemente construídos e cumulativamente amalgamados, o que confere aos países a característica de serem unidades nacionais formadas por regiões geo-econômicas que se desenvolvem em condições peculiares no esquema centro-periferia intra-nacionalmente.

Quadro 13 - Formação Espacial Sul-Americana e Inserção Internacional

<i>Formação Espacial Econômica</i>	O primeiro momento de inserção da América do Sul no sistema internacional é o da <i>formação espacial econômica</i> diante do processo de colonização europeu esboçou os primeiros contornos ao continente com grandes vazios interiores em relação à densidade litorânea.
<i>Formação Espacial Política</i>	O segundo momento, marcado pela fragmentação continental perante o surgimento de interesses econômicos diferenciados no surgimento dos Estados Nacionais é o período da <i>formação espacial política</i> .
<i>Formação Espacial Física</i>	O terceiro momento é o período de formação da integração física do continente, que se iniciou por meio dos esquemas subregionais como o Mercosul e a Comunidade Andina e prospecta o avanço por meio da “Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul” nos marcos de uma União Sul-Americana de Estados (UNASUL).

Fonte: Elaboração própria.

A terceira especificidade da formação do espaço Sul-Americana é registrada pela integração física da infra-estrutura que somente veio a aparecer de forma tardia no continente, após os processos de consolidação histórica de formação do espaço econômico e político, em contraposição à história européia, onde se registra que a formação espacial física fora anterior ou

² A *territorialidade* é um conceito que rompe com a clássica análise geográfica bipolar (homem-meio), pois é dinâmico e exprime um conjunto de relações que se originam em um sistema tripartite composto por: sociedade-espaço-tempo. A análise da territorialidade parte da apreensão das relações reais de poder nos seus contextos sócio-histórico e espaço temporal (Raffestin, 1993).

correlata ao processo de expansão espacial dos sistemas econômicos de troca ou de certa forma complementar e definidora do processo de formação espacial do poder dos Estados Nacionais, como no caso alemão.

Se, por um lado, as redes de infra-estrutura integram fisicamente o território sul-americano por meio de relações de interdependência em que se funda a unidade funcional do meio físico, por outro lado, surge um processo de fragmentação espacial, onde está um claro campo de forças que organiza verticalmente os espaços locais em função da dinâmica dos centros nacionais e internacionais de gravidade geo-econômica, segundo um esquema centro-periferia.

Além dos determinantes geográficos naturalmente existentes e a grande extensão territorial, a falta de uma integração infra-estrutural na América do Sul tem sido interpretada por três fatores construídos e amalgamados historicamente na formação territorial do subcontinente.

Em primeiro lugar identifica-se a existência de um padrão autárquico de colonização que fora cindido entre a América Portuguesa e a América Espanhola, em segundo lugar, registra-se, um padrão econômico seletivo que criou grandes vazios e grandes núcleos de exploração e, em terceiro lugar verifica-se uma estrutura política de fragmentação do uso do espaço, inicialmente na colonização portuguesa com as sesmarias, mas em especial na colonização espanhola que criara os Vice-Reinos Espanhóis da América.

A falta de uma integração infra-estrutural na América do Sul de fato demonstra que o sonho de Bolívar com uma América Latina unida fora malogrado pelo desmembramento da Grã-Colômbia em três nações - Venezuela, Colômbia e Equador - em parte devido à ausência de vias de comunicação oriunda da história de fracionamento espacial dos antigos vice-reinos espanhóis da América, embora não seja suficiente para explicar a manutenção da unidade do Brasil após a sua independência que fora garantida pela base econômica disseminada do escravismo e pela política centralizadora e de continuidade do Império.

Perante a construção do espaço sul-americano e sua inserção internacional, a identidade do continente americano e sua formação territorial surgiram relacionalmente com a criação dos processos de colonização européia do espaço do *Novo Mundo* e têm sido reinventadas desde então por distintas estratégias na história contemporânea, o que demonstra que a formação territorial do continente é marcada por uma história de diferentes projetos geopolíticos e geoeconômicos endógenos e exógenos.

2.1 - A Colonização na Formação Territorial da América do Sul

O Novo Mundo surgiu como uma verticalidade, fruto da invenção, do descobrimento e da colonização eurocêntrica, que se assentou sobre o espaço de civilizações pré-colombianas por meio da força na apropriação das riquezas naturais e do trabalho humano nativo.

A história da formação territorial desses países com passado colonial revela uma dimensão espacial significativa oriunda dos processos de colonização, que em si contém uma relação sociedade-espaço muito específica de conquista territorial verticalizada, indicando a necessidade de se observar as porosidades entre o interno e o externo existentes no território sul-americano das colônias.

O estudo da formação territorial da América do Sul revela uma especificidade colonial cindida até o século XIX que fora palco de intensa influência das potências européias responsáveis pelo descobrimento e colonização: Portugal e Espanha.

Segundo Moraes (2001), a formação de qualquer território contém três dimensões de construção – bélica, ideológica e jurídica – que variam conforme as especificidades históricas e as forças presentes.

Na formação da América do Sul observa-se que a construção do território colonial exacerbou as três dimensões por meio de um processo de conquista e adesão às metrópoles que se caracterizou por verticalidades, de um lado, comportando a violência do conquistador e legitimação ideológica da cristianização do Novo Mundo, e de outro lado, sendo alvo de disputas jurídicas entre as metrópoles.

Essa formação territorial colonial da América do Sul não pode ser interpretada de maneira autóctone em detrimento da internalização de vetores bélicos, ideológicos e jurídicos oriundos dos padrões de colonização externo, predominantemente estatal no caso espanhol e engendrado de forma mista pelo Estado e pela iniciativa privada no caso português.

Como os Estados de Portugal e Espanha estiveram desde cedo empenhados em atividades exploratórias, comerciais e colonizadoras, seus interesses tornaram-se conflitantes com as grandes navegações, o que conferiu ao poder espiritual Papal o papel de centro de arbitragem temporal sobre as descobertas e os novos territórios no ultramar através de uma série de bulas e tratados papais.

Segundo Ribeiro (1930), o pioneirismo português estimulado pela revolução comercial lançou o reino à conquista de territórios que margeavam desde a costa africana até as Índias, fazendo com que várias bulas pontífices legitimassem o domínio sobre ilhas e portos descobertos e por descobrir na costa da África e na restante rota para as Índias. A partir da viagem de Colombo, o reino espanhol começou a recorrer ao papado e dele obteve vários privilégios, alguns dos quais colidiam com as anteriores concessões aos portugueses. Como a disputa entre os dois reinos poderia trazer dificuldades políticas e problemas militares, o Papa Alexandre IV tentou resolver o problema por meio da bula *Intercoetera* (1493), que dividiria o mundo desconhecido através de uma linha ou meridiano de pólo a pólo, a cem léguas das Ilhas dos Açores e Cabo

Verde, passando a pertencer os territórios que dessa linha ficasse para o oriente às conquistas de Portugal e para o poente às da Espanha.

A demarcação proposta pelo papa espanhol Alexandre IV não foi naturalmente do agrado do Governo de Lisboa, que contra ela protestou devido aos conhecimentos marítimos sobre o Atlântico. Celebrou-se, então, entre os monarcas os monarca português e espanhol, em Tordesilhas, o tratado que estipulou que a linha estabelecida pelo Sumo Pontífice se suporia traçada a 370 léguas para o poente das referidas ilhas (Andrade, 1989).

O Tratado de Tordesilhas (1494) atendeu aos interesses das duas metrópoles nos primeiros anos da colonização do *Novo Mundo* e tornou-se um marco normativo para a formação territorial das Américas por quase dois séculos, apesar de ter sido recorrentemente desrespeitado pela dilatação do território da América portuguesa.

De um lado, observa-se que a conquista territorial da América Espanhola e a sua conseqüente formação sócio-espacial fora marcada pelos determinismos naturais e pelas estruturas de civilizações pré-estabelecidas do Império Inca, o que influenciou decisivamente em um padrão de expansão territorial que esteve fixado do lado do Pacífico por meio da centralização estatal de Vice-Reinados que exploraram as minas de ouro e prata em um sistema de servidão indígena abundante em mão-de-obra (Moraes, 2001).

Quadro 14 - Fatores de Influência na Conquista Territorial da América do Sul

<i>Quadro Demográfico</i>	O território do Império Inca que o colonizador espanhol se defrontou já possuía uma densidade demográfica comparável às áreas ocupadas da Europa devido à alta solidariedade orgânica que estruturara a especialização econômico-social, redes de estradas e estruturas produtivas pré-estabelecidas de produção e escoamento de riquezas, facilitando assim o conteúdo exploratório da colonização e o seu próprio financiamento. Um quadro diverso foi encontrado pela colonização portuguesa nos territórios da América do Sul que contavam com uma baixíssima densidade populacional em tribos descentralizadas de solidariedade mecânica, forçando que houvesse a estruturação de uma infra-estrutura para a colonização na ausência de uma estrutura produtiva e a estruturação de um povoamento forçado por meio da transferência de populações indígenas e pela aquisição de escravos africanos.
<i>Recursos Naturais</i>	Nos territórios conquistados pela Espanha, além da presença de uma alta concentração populacional nativa para inserção na dinâmica de exploração do sistema colonizador, encontravam-se presentes recursos naturais valiosos de fácil exploração, principalmente minerais como ouro e prata, o que estimulou a colonização devido aos altos retornos trazidos ao empreendimento do Estado Espanhol. Por outro lado, a ausência de riquezas de fácil exploração nos territórios conquistados por Portugal acabou por desestimular muitos dos colonizadores privados que receberam capitânias hereditárias devido a necessidade de investimentos e o alto risco de retornos, o que acabou por postergar o próprio processo de exploração da colonização ao longo do vasto território.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Moraes (2001).

De outro lado, conforme Bonavides e Amaral (2002), na ausência de minas de ouro e prata de fácil exploração ou de estruturas sócio-econômicas de elevada concentração populacional, as primeiras linhas de expansão portuguesa no território americano surgiram com o uso da terra em monoculturas canavieiras e da necessidade de ampliação da mão de obra escrava das plantações de açúcar no nordeste brasileiro, o que veio a corroborar para a especialização da província de São Paulo na captura indígena e pela conseqüente interiorização da ocupação na própria busca do Eldorado. A sistematização dessa expansão humana no interior da América por meio das entradas e bandeiras evoluiu com os primeiros descobrimentos de ouro e diamante, favorecendo a extroversão das fronteiras portuguesas em direção ao *hinterland* sul-americano.

“A expansão territorial do Brasil, obedecendo a impulsos do capitalismo mercantil, decorreu de necessidades básicas do modo de produção que os portugueses implantaram para o colonizar, assentado na exploração extensiva da terra, na monocultura e no trabalho escravo, com vistas ao abastecimento da Europa. Senhores rurais, comerciantes aventureiros ou simples colonos, os bandeirantes, ao dilataram as lindes do Brasil,

serviram como agentes da acumulação original, cujos resultados, porém, emigraram, em grande parte, para Holanda e Grã-Bretanha” (Bandeira, 1998: 142).

Segundo Cervo e Bueno (2002), as consequências políticas destas ondas expansivas de interiorização do espaço americano pelos portugueses e brasileiros se refletiram no Tratado de Madri (1775)³ e no Tratado de Santo Idelfonso (1777) com a legitimação de um território brasileiro quatro vezes maior do que possuía com o Tratado de Tordesilhas (1504).

Se por um lado houve um longo período de expansão territorial da América Portuguesa por meio de negociações jurídicas dos tratados internacionais e pelas expansões de interiorização da colonização por meio de bandeiras e entradas e do surto de descoberta de ouro, algumas invasões francesas e principalmente holandesas fracionaram temporalmente a soberania metropolitana nos territórios da colônia americana à época da União Ibérica.

A despeito dos curtos períodos de contestação da soberania territorial da América Portuguesa ao longo do período da União Ibérica, registra-se que houve uma contínua expansão do território brasileiro sob a égide metropolitana até meados do século XVII quando os tratados internacionais de Madri e de Santo Idelfonso praticamente definiram as fronteiras atuais do Brasil⁴.

A história da formação territorial brasileira tem gratas recordações da União Ibérica pois foi a partir dela que começou a legalização da quadruplicação do território do Brasil pela penetração rumo ao Oeste além dos limites do Tratado de Tordesilhas⁵.

³ Portugal e Espanha reconheceram no Tratado de Madri, de um lado, a obsolescência e o abandono do meridiano de Tordesilhas e de todas as decisões anteriores sobre limites, e, de outro, a aceitação do princípio *uti possidetis*, que beneficiou aos espanhóis nos territórios ocupados da Ásia e aos portugueses nos territórios da América do Sul.

⁴ Pendências fronteiriças surgiram entre espanhóis e portugueses na América do Sul com o fim da União Ibérica, uma vez que os últimos procuravam manter as áreas ocupadas ao longo do domínio espanhol e os primeiros buscavam o recuo da expansão portuguesa até a linha do meridiano de Tordesilhas.

⁵ “Com a União Ibérica começou a legalização da quadruplicação do território do Brasil, limitado a um quarto do que viria a ser, estendido pelos bandeirantes paulistas e ibéricos, reconhecido no Tratado de 1750, entre Portugal e

2.2 – As Independências Nacionais na Formação Territorial da América do Sul

A partir dos séculos XVIII e XIX ocorreram na Europa grandes mudanças na estrutura econômica, cujo impulso se origina com a liberalização comercial e com o dinamismo do capitalismo no desenvolvimento industrial e repercute na América do Sul com o aumentando na demanda de matérias-primas e com pressões para independência.

A formação territorial do continente americano no período de independência nacional é marcada pelas influências históricas dos diferenciados padrões de colonização específicos, o que veio a corroborar para a fragmentação dos territórios nos processos de formação dos Estados Nacionais Americanos.

Como as modalidades divergentes de colonização historicamente construídas ao longo do tempo dissolveram a unidade americana do Novo Mundo, elas criaram padrões ou trajetórias de dependência que nitidamente influenciaram a formação territorial das Américas no período de Independência de maneira fragmentada.

Espanha, negociado pelo Brasileiro Alexandre de Gusmão. A relativa longa duração da União Ibérica – 60 anos – demonstrou ao Brasil a fragilidade da dominação colonial portuguesa. Tanto assim que, logo após 1640, irrompem as primeiras tentativas de independência brasileira por um espanhol, Amador Bueno, em São Paulo, e por uma família de portugueses, os Beckman, no Maranhão, reprimidos pelo poder colonial português. As lutas populares contra os holandeses, no século XVII, no seguinte voltam-se contra os lusos em inconfidências de Olinda a Minas Gerais, Rio de Janeiro e Bahia. A situação tornou-se incontrolável nas rebeliões dos princípios do Século XIX – o auge em Pernambuco, 1817 -, até a inevitável separação independentista do Brasil, em 1822, contra a reação armada portuguesa em Salvador ” (Chacon, 2005: 15).

Quadro 15 - Diferenciações na formação territorial do continente americano

<i>América Britânica</i>	A América britânica foi fraturada pela Revolução Americana em dois Estados de dimensões continentais: Estados Unidos e Canadá, que mantiveram sua unidade por meio do esquema político federativo de agrupamento dos Estados e Províncias, e da consolidação de um padrão econômico de mercado.
<i>América Portuguesa</i>	A unidade territorial da América Portuguesa manteve sua integridade física assentando-se em duas pilstras de continuidade em relação ao período colonial, por um lado na base política do Império Brasileiro, e por outro lado, na base econômica da escravidão e da oligarquia.
<i>América Espanhola</i>	Após as campanhas vitoriosas dos libertadores da América Espanhola na Independência Colonial, este território passou por um processo de fragmentação em várias repúblicas diante da diversidade de interesses oligárquicos herdados pela estrutura colonial anterior de autonomia de vice-reinados.
<i>América Caribenha</i>	A América Caribenha aprofundou o seu percurso disruptivo de diferentes colonizações européias assentadas em <i>plantations</i> e na pirataria comercial, originando um caleidoscópio de micro-Estados insulares.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Magnoli e Araújo (2003).

As mudanças no balanço do poder no continente europeu trazidas pela expansão napoleônica demonstram que a desestabilização dos governos de Espanha e Portugal com a Invasão Ibérica tornou-se em um ponto central de mudança nas relações internacionais entre as metrópoles e suas colônias na América do Sul.

Na Espanha Espanhola, alguns líderes regionais se aproveitaram do enfraquecimento do poder real Espanhol, que fora deposto e substituído pelo representante francês José Bonaparte, e intensificaram a luta pela Independência dos territórios coloniais, o que veio a acontecer até 1825 com a fragmentação da unidade imperial americana em razão do surgimento de uma diversidade de repúblicas.

Como as oligarquias regionais eram herdeiras dos aparelhos administrativos metropolitanos, elas transformaram os territórios dos antigos vice-reinados e capitanias da América Espanhola em Estados Nacionais, em um processo de fragmentação que se mostrou funcional às estruturas pré-estabelecidas no período colonial.

Na América Portuguesa, a transferência da família real e a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido a Portugal não só manteve a unidade colonial como fortaleceu a política imperial de expansão territorial brasileira na América do Sul.

“Com a Independência, as antigas colônias espanholas se desmembraram em várias repúblicas e ficaram a temer tanto uma expedição para a reconquista, liderada pela Santa Aliança, como uma expansão brasileira. Isto porque, tendo o Brasil optado pelo sistema monárquico de governo e continuado sob o centro da dinastia de Bragança, parecia aos revolucionários hispano-americanos que ele poderia se aliar às potências da Santa Aliança para restaurar o sistema monárquico de governo na América” (Andrade, 1989: 21).

Segundo Bandeira (1998), se, por um lado, a conformação definitiva e centralizada de quase todos os demais países da América do Sul ocorreu somente durante a segunda metade do século XIX, por outro lado, o Império do Brasil àquela época com um Estado amadurecido se posicionava enquanto potência regional, com um instrumental bélico e diplomático, com experiência internacional.

O Estado-Império transformou o Brasil em uma nação e lhe atribuiu o manifesto predestino de potência regional, que se expressava não com a expansão de suas fronteiras, consolidadas já ao tempo da colonização, mas por meio de uma modernização via a industrialização e beneficiada das riquezas naturais.

A independência do Estado brasileiro esteve permeada pelos perigos da fragmentação sócio-territorial trazida pelos interesses oligárquicos diferenciados que se expressaram por meio de revoltas regionais, tal como registrado na formação das repúblicas da América Espanhola, embora a ruptura dos laços colônias tenha tomado um caminho diferenciado que fora marcado pela repressão e persuasão de uma monarquia centralizadora que se tornou em instrumento de construção política de um Estado Unitário e de manutenção econômica de base escravagista.

Neste sentido, a manutenção da unidade territorial da América Portuguesa pelo Estado Soberano Brasileiro, se do ponto de vista da *política interna* esteve assentada pela repressão às revoltas internas e pela persuasão das oligarquias com a manutenção do escravismo e de fundos territoriais⁶, do ponto de vista da *política externa* esteve permeada pela estabilização geopolítica dos territórios, que fora alcançada por meio da Guerra do Paraguai, conduziundo o Brasil Meridional à estabilidade e suprimindo as possibilidades de formação de um grande Estado Platino, reunindo o Uruguai, o Paraguai e algumas províncias Argentinas.

A geopolítica da formação territorial brasileira demonstra que historicamente o país se posicionou à margem dos ideais hispano-americanos, uma vez que durante o século XIX, quando os vizinhos hispânicos buscavam, por meio de congressos e conferências construir um mecanismo de defesa e construção do Estado mais sólido e impermeável às influências norte-americanas tanto quanto a das antigas metrópoles ibéricas, o governo imperial sempre se alinhou, compreensivelmente, ao lado dos interesses dos Estados coloniais europeus, privilegiando as relações transatlânticas às continentais (Meirelles, 2006).

Por um lado, as peculiaridades da colonização portuguesa nas Américas condicionaram a singularidade da formação do Estado brasileiro, em termos de sua unidade, por meio de um processo de evolução que envolveu uma crescente centralização da política administrativa nas mãos do poder régio em detrimento da autonomia das autoridades locais, que por vezes, redundaram em inúmeros conflitos.

Por outro lado, o ideário de manutenção da unidade territorial hispânica conhecido como hispano-americanismo ou integração bolivariana surgiu com o objetivo de unificar politicamente

⁶ “Se refletirmos sobre o que estava ocupado no território brasileiro pela economia colonial no momento da independência, constataremos que era apenas 1/5 do território, o resto eram fundos territoriais. Por isso, se por um lado o elemento que levou à adoção da monarquia e a não-fragmentação do Brasil foi a manutenção do escravismo, por outro, foi a manutenção da soberania sobre esses fundos territoriais” (Moraes, 2001: 112).

a América Espanhola independente em uma república democrática organizada em bases federativas, por meio de um modelo político similar ao adotado pelos Estados Unidos.

A concepção de manutenção da unidade territorial do poder na América Espanhola surgiu como um formato geoestratégico capaz de resistir às pressões expansivas dos Estados Unidos e do Império Brasileiro e às agressões bilaterais de Espanha e França, por isso, o hispano-americanismo assentou no pacto federativo sua fundamentação instrumental para a otimização das *políticas internas* e *políticas externas*, diante dos ganhos trazidos, respectivamente, pela flexibilidade nacional de gestão e pelo emponderamento e solidez da escala internacional frente à ingerência externa.

O fracasso deste ideário adveio dos naturais processos de fragmentação territorial, que foram engendrados funcionalmente pelos interesses das estruturas regionais de poder oligárquico pré-estabelecidos no período colonial.

Ao longo dos anos o projeto bolivariano foi sendo fragmentado pelos interesses das elites *criollas* e seu conteúdo esvaziado pela falta de pragmatismo e pela retórica dos congressos e conferências hispano-americanos que ocorreram após a libertação colonial da América Espanhola.

Se, por um lado, o hispano-americanismo refletia o surgimento dos Estados Nacionais com o fim do pacto colonial na América Espanhola, por outro lado, as elites *criollas* e os caudilhos regionais que controlavam os governos das capitanias e vice-reinados procuraram consolidar os seus poderes, forjando identidades nacionais (Rodriguez, 2007).

Quadro 16 - Etapas de Fragmentação da Integração Bolivariana

1824 - 1826	Em 1824 foi convocado um congresso hispano-americano por Bolívar, então presidente da Grã-Colômbia, mas somente no ano de 1826 é que o evento conteceu no Panamá, fracassando com a parca participação de apenas alguns Estados soberanos.
1830 - 1845	Durante 15 anos, o México convocou sucessivas reuniões com o objetivo de se converter em liderança da América Espanhola, mas foi abalado pela desastrosa guerra com os Estados Unidos pela secessão do Texas.
1848-1865	Os encontros de Lima (1848 e 1864-5) e Santiago (1856) procuraram estabelecer mecanismos de proteção militar a um grupo restrito de países contra agressões estrangeiras, embora nunca tenham sido ratificados, diluíram definitivamente a integração bolivariana.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Magnoli e Araújo (2003).

Do ponto de vista da geopolítica da América Espanhola, os fracassos das iniciativas de integração regional foram corroídos pelos interesses conflitantes das elites nacionais, que acabaram recortando o território nos formatos históricos da colonização.

Do ponto de vista do cenário geopolítico expansivo da América Britânica e Portuguesa, o ideal *hispano-americanista*⁷ esgotou suas forças em definitivo com as novas representações de poder, que consolidaram respectivamente os discursos, latino-americano e panamericano.

Nas relações internacionais do continente americano, o discurso geopolítico de integração espanhola fora substituído pela *geopolítica panamericanista*⁸ dos Estados Unidos, que surgia à condição de potência mundial, pela *geopolítica sul-americana*⁹ de expansão do Império Brasileiro, e por um *discurso latino-americano*¹⁰ de influência francesa em vários países.

⁷ O Hispano-Americanismo surgiu como um ideário de manutenção de uma unidade da América Espanhola com o fim da colonização e surgimento da independência.

⁸ O Pan-Americanismo projeta a existência de um hemisfério americano liderado sob a égide dos Estados Unidos.

⁹ O surgimento de um discurso geopolítico sul-americano tem início com a expansão do Estado-Nação brasileiro, quando o Estado-Império transformou o país em uma nação e lhe atribuiu o manifesto predestino de potência regional, que se expressava não com a expansão de suas fronteiras, consolidadas já ao tempo da colonização, mas através de uma modernização via a industrialização e beneficiada das riquezas naturais. Embora a aspiração de tornar o Brasil em uma potência com hegemonia regional na América do Sul tenha surgido historicamente com o Estado-Império no século XIX, ela foi reconfirmada continuamente ao longo de todo o século XX, sustentada pela industrialização e pelo seu poderio militar geoestratégico (Miyamoto, 1985).

¹⁰ A ideologia latino-americana surgiu fora do continente americano, na conservadora França de Napoleão III, com o objetivo de estabelecer uma fronteira para expansionismo estadunidense frente aos demais países do continente Americano, por meio da identificação de uma unidade latina, com traços raciais, históricos e culturais e da

Ao longo do tempo, as influências de cada um destes diferenciados projetos tornaram-se hegemônicas em algum momento específico conforme as diferentes conjunturas e negociações pelas quais o continente americano passou.

Primeiramente, as duas bandas da América do Sul apresentaram uma grande semelhança de projetos de exploração como herança da formação de nações a partir de colônias. Posteriormente, o domínio de suas economias por meio do poder hegemônico de empresas *estrangeiras* tornou-se o grande traço de semelhança durante a *pax britannica*. Com o fim da *pax britannica* na Primeira Guerra Mundial, as nações das duas bandas da América do Sul ingressaram no modelo de substituição de importações em meio a demandas nacionalistas de um discurso latino-americano e o surgimento da *pax americana*. Ao fim do modelo de substituição de importações os projetos panamericano e sul-americano se inter cruzaram nas negociações do padrão de regionalização transnacional.

Neste percurso histórico, o surgimento dos processos de regionalização na América do Sul e a prospecção futura de uma integração profunda subcontinental podem ser analisados coerentemente se forem levados em consideração as formações territoriais da América Espanhola e da América Portuguesa e as encruzilhadas dos contextos de pressão e negociação entre os discursos panamericano, sul-americano e latino-americano que são recorrentes e transversais.

3 - A encruzilhada convergente da regionalização na América do Sul

assistência a esses povos frente aos Estados Unidos. Após o fracasso da ajuda francesa no México (1861) e do desastre na Guerra Franco-Prussiana (1870-71), a política externa francesa na América Latina acabou, mas a identidade latino-americana persistiu e foi reinventada ao longo do século XX, em um primeiro momento, pelos próprios intelectuais latino-americanos com a valorização indigenista nas décadas de 1920 e 1930, e em um segundo momento, pela revalorização política e econômica do latino-americanismo para o desenvolvimentismo dos países por meio da integração regional na ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Magnoli e Araújo, 2003).

A fragmentação do continente sul-americano perpetuada até os dias atuais é demonstrada pela formação sócio-econômica e territorial diferenciada entre a América Espanhola e a América Portuguesa que sempre esteve atrelada por uma inserção econômica extrovertida internacionalmente no sistema-mundo pela divisão internacional do trabalho desde os pactos coloniais.

O quadro histórico de fragmentação do continente em colônias ou Estados-Nações explica o paradoxo aparente existente nos fluxos comerciais e financeiros entre os países vizinhos do sub-continente que sempre foram muito pouco significativos frente às relações extra-continentais, o que determinou um padrão cíclico influenciado por condicionantes exógenos do subcontinente advindos da economia-mundo e de uma divisão internacional do trabalho.

Neste sentido, a vulnerabilidade aos ciclos internacionais de comércio e de finanças trata-se de uma característica recorrente na formação histórica da América do Sul, devido ao grau de dependência e inserção subordinada no sistema internacional das colônias e dos Estados Nacionais.

Desde os tempos das independências políticas no século XIX, os países sul-americanos teriam as dinâmicas de suas economias ainda mais aprofundadas e atreladas ao ciclo internacional de comércio e finanças por meio dos canais de endividamento externo realizados pelas vias privada e pública.

Quadro 17 - Ciclos de Endividamento na América do Sul

Século XIX	Décadas	1820	Ciclos de endividamento ligados às independências nacionais e ao surgimento da <i>pax britannica</i> na América Sul
		1850 e 1860	Ciclo de endividamento vinculado à liquidez britânica e aos empréstimos para a construção principalmente de ferrovias
		1880s	Crise europeia e transmissão de efeitos negativos aos países latino-americanos por meio de aumento de taxa de juros no endividamento
Século XX	Décadas	1920 e 1930	Crise internacional vinculada ao colapso dos preços das <i>commodities</i> e Grande Depressão com efeitos na diminuição do crédito internacional
		1970 e 1980	Ciclo de endividamento vinculado ao cenário favorável reciclagem dos petrodólares e desfavorável da política monetária contracionista dos Estados Unidos.
		1990	Euforia com os mercados emergentes e reversão da liquidez internacional para os países centrais por meio de efeitos manada.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Batista Jr. (2005).

Na América do Sul e em toda América Latina, todos os grandes ciclos de endividamento e colapso financeiro terminaram em episódios de crises cambiais, moratórias e um endividamento ainda maior, devido ao padrão de inserção internacional, o que conferiu aos países uma vulnerabilidade elevada aos ciclos financeiros e comerciais internacionais diante das marcantes alternâncias entre fases de liquidez abundante com ingresso de capitais e investimentos estrangeiros e as fases de escassez de crédito com saída de recursos (Batista Jr., 2005).

Mas nesta evolução territorial da América do Sul ao longo do tempo, a agenda de discussões de um processo de integração sul-americano não se trata de um assunto novo uma vez que são desvelados uma série de projetos históricos que têm como pano de fundo o condicionamento de influências externas e as culturas amalgamadas desde a América Espanhola e a América Portuguesa.

Os significados político e econômico dos projetos de organização territorial sul-americana sob um âmbito unitário ou transregional ao longo do tempo revelam, portanto, que a despeito da

cisão de formações sócio-espaciais no continente há duas características que conferem à América do Sul um fator de integralidade.

Em primeiro lugar, observa-se que os países da América do Sul são um desdobramento histórico da expansão econômica, demográfica e cultural do universo europeu, iniciado no século XVI por padrões diferenciados de colonização ibérica.

Em segundo lugar, observa-se que a América do Sul não foi ao longo de sua formação histórica um foco de tensão de centralidade no sistema internacional tal como acontecera em outras regiões como a Europa, a Ásia e o Oriente Médio.

Ao se juntar ambas características com as devidas ponderações sobre as diferenças política e cultural existentes historicamente no subcontinente percebe-se que há um contexto de semelhanças em que todos os países da América do Sul estão embebidos e ciclicamente tendem a extroverter processos de aproximação ou distanciamento.

Sendo os processos de integração regional transnacional uma destas tendências de aproximação na história da formação territorial sul-americana, com o surgimento de uma série de impulsos para a formação de esquemas sub-regionais de comércio em meados do século XX no mundo, uma fração do paradoxo entre aproximação e distanciamento na América do Sul fora diminuído com o fim dos governos militares, embora tenha permanecido a diferenciação histórica de extroversão dos países nas vertentes atlântica, pacífica e caribenha.

As discussões de uma integração transnacional da América do Sul representam dentro dessa história construída pelos determinismos de extroversão internacional, por um lado, a busca natural de aumento da cooperação econômica e política trazida pela situação geográfica de vizinhança, e por outro lado, a construção de um espaço territorial integrado pela concepção desenvolvimentista dos esquemas de regionalização transnacional implantados no subcontinente.

Com a aproximação dos países após a crise da dívida no subcontinente, a linha da política externa dos países da América do Sul tem procurado fazer o melhor arranjo político e econômico de sua geografia por meio da transformação das clássicas *fronteiras de separação* em uma nova arquitetura internacional de *fronteiras de cooperação* que sejam funcionais ao avanço do processo de integração regional transnacional.

O empenho em transformar o significado das fronteiras tem como referencial o fato da América do Sul constituir uma unidade infra-estrutural contínua, propiciadora de oportunidades de cooperação em um contexto do mundo globalizado pós Guerra Fria, no qual os Estados Nacionais atuam simultaneamente por meio de forças centrífugas de multilateralização e centrípetas de regionalização.

Neste sentido, o aprofundamento da cooperação inter-estatal por meio de esquemas sub-regionais de integração transnacional converte-se em um esforço agregado convergente para a construção política e econômica de um espaço geoestratégico unitário sul-americano que tem como objetivo ampliar a capacidade dos países da região no trato aos desafios e oportunidades multilaterais da globalização.

3.1 - Esquemas Dinamizadores da Regional Transnacionalização Sul-Americana

Apesar dos processos de regionalização transnacional terem progredido rapidamente no sistema internacional e na própria América do Sul ao longo de duas ondas regionalistas caracterizadas por uma multiplicidade de iniciativas e frentes negociadoras em que os países estiveram multiparticipando simultaneamente em formatos mais abertos ou fechados, a partir da década de 1990 o subsistema sul-americano de relações internacionais pode ser facilmente

dividido em dois espaços transregionais: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Os países da América do Sul estiveram durante todas as etapas de evolução dos processos regionais embebidos pelos esquemas de subregionalização do Mercosul e da Comunidade Andina, o que conseqüentemente desfocou a totalidade da região enquanto uma integração sul-americana.

As negociações para a formação de um esquema de integração raso e assimétrico no continente representaram também um marco fundamental para impulsionar o aprofundamento desses dois esquemas regionais mais avançados e funcionais da América Latina, uma vez que a proposta da ALCA, apesar das indefinições estadunidenses ao longo das Cúpulas das Américas, se mostrou como um perigo eminente à continuação do Mercosul e da Comunidade, pressionando esses esquemas a saírem de um momento de crise institucional por meio de uma convergência na América do Sul.

Entre as negociações das *Cúpulas das Américas* liderada, pelos Estados Unidos para a formação de uma integração comercial no continente, e o surgimento das Cúpulas dos Chefes de Estado da América do Sul, liderada pelo Brasil para a formação de uma integração sul-americana, os esquemas regionais do Mercosul e da Comunidade Andina tiveram que se posicionar entre uma concepção ampliada de Comunidade Sul-Americana de Nações frente à concepção panregional assimétrica da Área de Livre Comércio das Américas.

A posição brasileira foi decisiva por ter sido este o único país na América Latina que resistiu à iniciativa assimétrica das negociações da ALCA e do acordo de livre comércio entre o Mercosul e a União Européia, mantendo firme seus objetivos simultâneos regionalistas e multilateralistas na política externa, ao trazer o resgate de uma *visão integrada de América do Sul* por meio da aproximação entre a Comunidade Andina e o Mercosul e ao assegurar a *atuação*

conjunta dos países do Mercosul de maneira a não permitir a sua diluição diante das pressões externas ao bloco e dos diferentes interesses internos ao bloco, tal como registrado no caso argentino¹¹.

As vantagens comerciais explícitas da convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina representam apenas uma das partes significativas das negociações entre ambos os blocos que foi liderada pelo Brasil para fortalecer a posição Sul-Americana frente ao projeto estadunidense de livre comércio continental.

A assimetria de poder na conformação de uma panregião americana conduziu à evidenciação de que a convergência dos esquemas regionais do Mercosul e da Comunidade Andina seria o instrumento mais apropriado para a preservação dos espaços de manobra dos países sul-americanos para engendrarem o desenvolvimento.

3.1.1 - A agenda evolutiva da regionalização transnacional na América do Sul

A despeito de um passado histórico assentado em ideais integracionistas da América Latina, a consideração de que a unidade geopolítica e econômica da América do Sul pudesse ser uma plataforma efetiva para o desenvolvimento dos países da região desvela uma série de discursos propositivos de formação de um espaço integrado sul-americano que estão embebidos por uma conjugação de mudanças geoestratégicas que impulsionam as condições internas a cada país e a própria evolução dos acontecimentos internacionais.

¹¹A ambigüidade entre o Mercosul e o alinhamento com os Estados Unidos tem sido uma constante da posição argentina desde o surgimento do Mercosul, com as constantes divergências com o Brasil em torno dos objetivos do processo de integração subregional, até a declarada prioridade outorgada pelos governos argentinos a uma relação preferencial com os Estados Unidos e ao seu apoio à integração como um processo continental (González, 2003).

Segundo Giblin (2006), embora a América do Sul tenha sido permeada por uma relativa onda de progressão política da esquerda, este fenômeno está longe de ser o resultado do fortalecimento da integração regional, uma vez que existe pouca proximidade ideológica entre os governos, tal como se registra na proeminência da centro-esquerda no Chile e da proposição socialista na Venezuela.

Neste cenário subcontinental com diferenciados discursos, a diplomacia brasileira inserida no Mercosul tem assumido um papel de moderação na região, trabalhando para manter “os vasos comunicantes” mediante uma política de ampliação aos países da América do Sul, no caso mais recente, dos países da Comunidade Andina.

“O que se procurou não foi só consolidar o Mercosul, mas também constituir um ‘segundo círculo concêntrico’ mediante a celebração de acordos de livre comércio entre o Mercosul e outros países sul-americanos. A sinalização é de um duplo sentido. De um lado, indica que o Mercosul não se esgota em si mesmo, constituindo o núcleo de um processo maior de integração. De outro, reconhece que a realidade para o Brasil não é tanto a América Latina, mas sim, a América do Sul” (Batista Jr., 2005: XII).

A centralidade da América do Sul no discurso diplomático brasileiro faz parte de uma estratégia regional no subcontinente que foi colocada em prática inicialmente pela liderança do Brasil no lançamento em 1992 da Iniciativa Amazônica, ao delimitar a esfera geográfica da política regional diante da exclusão dos países da América Latina. A maturação do discurso sul-americano evoluiu com a proposta ambiciosa de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA), mas somente se efetivou com a evolução do comércio intra-regional e a consolidação dos esquemas subcontinentais de integração do Mercosul e da Comunidade Andina.

A proposta política de criação da ALCSA diluiu-se com o tempo, mas sob a influência de sua concepção teórica uma série de desdobramentos aconteceu, em um primeiro momento, por meio da efetivação de diversos acordos bilaterais de liberalização comercial que tenderam ampliar o esquema sub-regional do Mercosul por meio da associação de países membros, como Chile, Bolívia e Venezuela, e em segundo lugar, por meio da assinatura de um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina em 1998 e da sua efetivação por meio de sucessivas Cúpulas de Chefes de Estado da América do Sul desde 2000.

A experiência histórica da proposta ALCSA demonstra que a sua não efetivação no curto prazo não se tornou em um fracasso no longo prazo, uma vez que a diplomacia brasileira sempre esteve empenhada em reafirmar a liderança brasileira na América do Sul por meio do fortalecimento do regionalismo aberto do Mercosul e da aproximação com a Comunidade Andina e demais parceiros do subcontinente.

A projeção regional da Comunidade Andina e do Mercosul no continente convergiu gradualmente em um processo de construção diplomática com a ambição de conformação de um Espaço Sul-Americano, por meio de diferentes discussões.

Na história contemporânea latino-americana, a projeção regional de um discurso de integração com um caráter exclusivamente sul-americano iniciou-se no ano de 1992 com a *Iniciativa Amazônica*, que propunha um acordo de livre comércio entre os oito países da região transnacional amazônica e que, progressivamente, foi amadurecendo em 1993 pela ampla proposta, que não se efetivou, de formação de uma *Área de Livre Comércio da América do Sul* (ALCSA), em 2000 pela *Iniciativa de Integração Regional da Infra-estrutura da América do Sul* (IIRSA), e finalmente em 2004, pela formação da *Comunidade Sul-Americana de Nações* (CASA), recentemente renomeada como União Sul-Americana (UNASUL).

Quadro 18 - Cronologia de negociações diplomáticas do novo regionalismo sul-americano

1991	1992	1993	1995	2000	2002	2004	2005	2006
Fundação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)	Proposta de criação da Iniciativa Amazônica	Proposta de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA)	Fundação da Comunidade Andina de Nações (CAN)	I Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul (Brasília). Surge a IIRSA	II Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul (Guayaquil).	III Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul (Cusco). Acordo Mercosul-CAN	I Cúpula da CASA Comunidade Sul-Americana de Nações (Brasília)	II Cúpula da CASA Comunidade Sul-Americana de Nações (Cochabamba)

Fonte: Elaboração própria.

O amadurecimento do discurso sul-americano evoluiu com a proposta ambiciosa de criação de uma Área de Livre Comércio da América do Sul, mas somente se efetivou com a consolidação dos esquemas do Mercosul e da Comunidade Andina e propriamente com o lançamento de um projeto transregional de integração física dos territórios sul-americanos.

“O que se procurou não foi só consolidar o Mercosul, mas também constituir um ‘segundo círculo concêntrico’ mediante a celebração de acordos de livre comércio entre o Mercosul e outros países sul-americanos. A sinalização é de um duplo sentido. De um lado, indica que o Mercosul não se esgota em si mesmo, constituindo o núcleo de um processo maior de integração. De outro, reconhece que a realidade para o Brasil não é tanto a América Latina, mas sim, a América do Sul” (Batista Jr., 2005: XII).

A evolução de discussões de integração da América do Sul tornou o evento das Cúpulas dos Chefes de Estado em um fórum de efetiva centralidade institucional, que tem, por um lado, aprofundado a integração no continente por meio do lançamento de uma iniciativa regional de integração da infra-estrutura física (IIRSA) e, por outro lado, convergido os blocos da Comunidade Andina e do Mercosul em um discurso único – sul-americano – com o surgimento de uma área de livre comércio interblocos e com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações.

Por meio desta base física de integração regional dos fluxos, a consolidação dos esquemas sub-regionais de integração (Mercosul e Comunidade Andina) e do projeto político de integração sul-americano (UNASUL) despontam como geoestratégias econômicas de emponderamento nas relações internacionais por meio da cooperação econômica regional e da projeção internacionalizante de inserção nos grandes fluxos de investimentos e de comércio mundiais.

Os processos de integração dos esquemas sub-regionais do Mercosul e da Comunidade Andina e as negociações do projeto UNASUL de integração da América do Sul tendem, por um lado, a interferir nas *dinâmicas territoriais* dos países membros, ao ampliarem na escala dos mercados para as empresas nacionais e internacionais e ao reorganizarem a divisão regional do trabalho conforme os padrões de especialização trazidos pelos fluxos de investimento e comércio, e por outro lado, a aprofundar o grau de *interdependência entre os países* criando uma série de sensibilidades e vulnerabilidades diante dos impulsos estímulos regionais ou internacionais.

Diante da encruzilhada entre a crise de crescimento dos blocos regionais e o perigo da ALCA absorvê-los na América Latina, o Mercosul e a Comunidade iniciam um processo de aproximação institucional através de uma série de Cúpulas de Chefes de Estado sul-americanos que colocaram no centro das políticas exteriores a regionalização integral da América do Sul.

A evolução de discussões de integração da América do Sul tornou as Cúpulas dos Chefes de Estado em um fórum de efetiva centralidade institucional, que tem por um lado aprofundado a integração no continente por meio do lançamento de uma iniciativa regional de integração da infra-estrutura física (IIRSA), e por outro lado, convergido os blocos da Comunidade Andina e do Mercosul em um discurso único – sul-americano – com o surgimento de uma área de livre comércio interblocos e com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações.

3.1.1.1 - O projeto intergovernamental do Mercosul

As iniciativas para a integração efetiva do Mercosul não são novas na história, uma vez que a proximidade geográfica e a complementaridade econômica sempre foram estímulos permanentes para um contínuo impulso integrador, apesar da ambivalência crônica de convivência que alternava ciclicamente entre situações de conflito e de cooperação.

Anterior à efetivação do Mercosul, várias intenções já haviam sido promovidas ao longo do século XX, tais como os esforços do Barão de Rio Branco e de Roque Saenz Peña para a criação do Pacto ABC (Argentina-Brasil-Chile), o acordo Ruiz Guiñazú-Osvaldo Aranha, a retomada das idéias do ABC com os presidentes Perón e Vargas ou a nova iniciativa integradora dos presidentes Frondizi e Quadros (Cervo e Bueno, 2002).

Apesar de serem propostas estimulantes, nenhuma dessas intenções de integração enumeradas chegaram a se concretizar, algumas vezes devido à interferência estrangeira, outras vezes devido a problemas políticos ou econômicos internos.

Mas foi somente nos anos 80, com o fortalecimento e concretização do processo democrático na América do Sul e a aparição de novas tendências na economia, que agendas de integração entre Argentina e Brasil voltam a aparecer, substituindo velhos esquemas de concorrência e conflito por iniciativas de confiança e cooperação.

A partir de 1985, com a posse de Sarney no Brasil, e dada a anterior volta à democracia na Argentina, fortaleceu-se a sintonia política entre os dois países, com o restabelecimento da democracia, que foi um fator decisivo no impulso à integração e cooperação.

Se na década de 80, o ponto definitivo para uma inflexão entre as relações bilaterais acontece com os presidentes Sarney e Alfonsín, já na década de 90, a força motora de integração

no Mercosul é engendrada pelo consolidado eixo Argentina-Brasil, dos presidentes Meném e Fernando Henrique (Hage, 2004).

Esse esforço de integração, que resultou na criação do Mercosul, apontava para a ampliação do seu espaço econômico, favorecido pela contigüidade geográfica, ao longo da plataforma continental, cujo eixo – Rio de Janeiro-São Paulo-Córdoba-Rosário-Buenos Aires – constituiria a região de maior desenvolvimento do subcontinente.

Os acordos entre Argentina e Brasil criaram um precedente positivo para a região, que logo fora capitalizada com a inclusão do Uruguai e do Paraguai na conformação de um projeto de integração mais ambicioso em 1991, o Mercosul.

O Mercosul, terceiro maior bloco regional de comércio no mundo depois da União Européia e do NAFTA, representa a união de dois projetos simultâneos: um político, definido pelo compromisso democrático dos membros participantes, e o outro econômico, focado na liberalização e na abertura comercial entre os membros regionais e com a economia global.

O aparato normativo e institucional consubstanciado no Tratado de Assunção em 1991 e nas decisões, resoluções e diretrizes tomadas no âmbito do Conselho, Grupo e Comissão de Comércio, respectivamente, conceberam e moldaram o Mercosul como uma experiência de regionalismo aberto (Correa, 2001).

Uma característica fundamental desse bloco regional é sua natureza centrífuga nos moldes de um regionalismo aberto, uma vez que a dimensão econômica intrabloco, embora crescente e significativa, nunca fora preponderante sobre a dimensão extra-bloco.

Entre as negociações do Tratado de Assunção em 1991 e a inauguração do Mercosul em janeiro de 1995, o comércio entre os países membros cresceu de 8 para 20%, permitindo a consolidação do bloco regional.

O acordo de integração regional foi um processo originado nas esferas diplomáticas, mas que sempre teve como motivação básica sua importância potencial ou efetivamente econômica. Nesse sentido, o Mercosul constitui-se em um regionalismo aberto *de jure* e *de fato*, embora a segunda dimensão tenha prevalecido sobre a primeira, devido ao maior avanço econômico *vis-à-vis* o desenvolvimento político-jurídico.

Quadro 19 - Hipóteses para a Formação do Mercosul

<i>Tipo de hipóteses</i>	<i>Motivação para a integração</i>	<i>Membros permanentes e associados do Mercosul</i>
<i>Geopolítica</i>	Integração para reduzir o dilema da segurança sub-regional	Argentina, Brasil e Venezuela
<i>Economia Política</i>	Integração para aumentar a competição econômica externa	Argentina, Brasil e Chile
<i>Orientação Doméstica</i>	Os atores das economias domésticas pressionam pela maximização dos seus ganhos através do comércio	Argentina, Brasil, Bolívia e Chile
<i>Institucionalização da democracia</i>	As regras da integração tornam a democracia um pré-requisito para a participação, portanto reduzindo as possibilidades de reversão do regime	Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai

Fonte: Elaboração própria. Adaptada de Kaltenthaler & Mora (2002).

Apesar das crises enfrentadas pelo Mercosul, o bloco representou um esforço importante para compatibilizar a agenda interna e a agenda externa da modernização, que se fez necessária em função do esgotamento do modelo do Estado e da economia baseado na substituição de importações, tornando-se uma plataforma de inserção competitiva numa economia mundial que simultaneamente se globaliza e se regionaliza em blocos.

O histórico do Mercosul demonstra que nele foi adotado um programa linear e muito rápido de liberalização comercial, que se aperfeiçoou por meio da liberalização dos serviços de transporte, aéreo, terrestre e multimodal e pela atualização das normas sobre o investimento, propriedade intelectual, livre competição e competição desleal.

O esquema de integração do Mercosul constituiu a adoção de uma estratégia de desenvolvimento com o fim de procurar um melhoramento persistente no nível de vida dos habitantes da sub-região.

A progressiva abertura e liberalização das economias do Mercosul, dentro de um contexto de crescente competitividade e de busca de capitais, pano de fundo para os esforços integracionistas, abriu caminho para a formação de um mercado regional ampliado, cuja lógica da ação coletiva para o desenvolvimento procura consolidar-se para dentro do bloco de modo a aumentar sua capacidade negociadora para fora.

Quadro 20 - Principais objetivos do Mercosul

A promoção de desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os países membros	A facilitação da participação dos países membros no processo de integração regional
O fortalecimento da solidariedade sub-regional e a redução das diferenças de desenvolvimento existente entre os países membros	A diminuição da vulnerabilidade externa e a melhora da posição dos países membros no contexto econômico internacional
A aceleração do crescimento e a geração de emprego nos países membros	

Fonte: Elaboração própria.

Segunda a percepção brasileira, o Mercosul é entendido enquanto as possibilidades que este bloco pode oferecer aos Estados membros, dando a estes um novo papel político, uma maior capacidade de ação e fortalecendo, portanto, suas soberanias, tanto no âmbito interno – onde as unidades políticas determinam os rumos de desenvolvimento dos respectivos países, quanto no comércio internacional – onde atuam de forma mais ativa, tornando-se mais competitivos.

Se analisada a estrutura institucional do Mercosul, criada no Protocolo de Ouro Preto em 1994, evidencia-se que apesar do bloco explicitar a adesão a uma política de abertura comercial, a instância decisória se mantém nas mãos dos Estados-membros, restringindo a participação dos setores privados apenas às instâncias consultivas (Baptista, 1998).

Esta medida, se por um lado coloca obstáculos à participação da sociedade no bloco, por outro lado, assegura a importância estatal na configuração regional garantindo que os interesses domésticos, e não apenas os de grupos específicos, sejam atendidos.

Com o Protocolo de Ouro Preto (1994) o Mercosul ganhou personalidade jurídica de direito internacional passando a ser uma entidade distinta dos países que o integram, estando, portanto, apto para negociar com terceiros países, outros blocos ou com organismos internacionais. Apesar de sua natureza distinta, o Mercosul possui uma estrutura orgânica essencialmente intergovernamental, ou seja, são os governos que negociam entre si, através de consensos, as decisões do bloco.

Quadro 21 - Pilares de Sustentação do Mercosul

<i>Regime Democrático</i>	A consagração do regime democrático como exigência primeira para os avanços integracionistas na região
<i>Consenso</i>	O consenso como procedimento na tomada de decisões
<i>Intergovernabilidade</i>	A intergovernabilidade como forma institucional do bloco, em detrimento da formação de instâncias supranacionais
<i>Gradualismo</i>	O gradualismo no processo de implantação do bloco, com prazos estipulados, objetivos a serem alcançados e etapas a serem percorridas, procedimentos e condições previamente estabelecidas para a condução do processo - rumo a níveis mais profundos de integração
<i>Flexibilidade</i>	Ao mesmo tempo em que a flexibilidade aparece de forma tênue diante da rigidez operacional do Mercosul, ela se mostra evidente nas preocupações dos países membros – especialmente Brasil e Argentina – em garantir suas soberanias, recusando, por exemplo a adoção da supranacionalidade como forma institucional

Fonte: Elaboração Própria. Baseada em Barnabé (2003).

Sob este modelo institucional minimalista assentado sob uma estrutura orgânica intergovernamental, quanto maior o país, maior é o poder de veto sobre as regras do processo, que tendem como resultado a convergir em um baixo denominador comum, refletindo os interesses principalmente do Brasil, que é o país líder enquanto representatividade política e econômica.

Nesse contexto, a defesa da agregação de componentes de supranacionalidade no Mercosul, pelo Uruguai e o Paraguai, respondem ao interesse de afiançar a condição de isonomia jurídica como forma de contrabalançar as assimetrias econômicas em relação aos dois sócios maiores, Argentina e o Brasil (Vaz, 2002).

Apesar do surgimento do parlamento do Mercosul, as posições brasileira e argentina procuram negociar intergovernamental a tomada de decisões de forma assimétrica, sem contudo recorrer à instituição supranacional.

O conteúdo assimétrico do bloco pode ser comprovado em estudo de Sabbatini (2001) que comparou os resultados dinâmicos de uma inserção comercial unilateral e de uma inserção preferencial através do acordo regional de integração do Mercosul, concluindo que ele representou para todos os países membros, mas principalmente para o Brasil, uma estratégia de liberalização mais adequada para a inserção comercial da estrutura produtiva nacional por dois motivos:

Em primeiro lugar, o Mercosul se configurou como um bloco construtivo ao multilateralismo, portanto afeito aos ditames do regionalismo aberto, não prejudicial a terceiros países;

Em segundo lugar, tornou-se um mercado importante para setores industriais mais sofisticados, o que permitiria uma crescente capacitação do conjunto produtivo brasileiro rumo a uma futura liberalização mais ampla, permitindo, por sua vez, uma inserção menos passiva na nova ordem mundial.

Analisando as características do comércio intra-regional do Mercosul, observa-se que as perspectivas de benefícios e aumento da competitividade são altas. Isso é constatado pela pauta de exportação, que consiste basicamente de produtos manufaturados e do comércio intra-industrial.

Conforme demonstrado no caso do Mercosul, o resultado dos efeitos dinâmicos do processo de integração entre países com grau similar de desenvolvimento é potencialmente elevado e extremamente importante para incrementar o grau de competitividade e de desenvolvimento dos países membros, o que justificou gradual adesão e especial atenção aos perigos de uma integração assimétrica Norte-Sul como foi a proposta da ALCA.

Quadro 22 – Aspectos comparativos entre o Mercosul e a Alca

<i>Mercosul</i>	<i>Alca</i>
Representa um processo real de aproximação de posições entre países que já partilham de uma história comum e de relativo sucesso	Representa uma hipótese de trabalho e a expressão de um processo negociador de difícil realização por envolver nações de tradições diversas
É uma decisão fundamentalmente política apoiada em decisões de caráter econômico	É uma proposta essencialmente econômica que se tenta implantar de forma política
Emerge como um exercício de convergência de interesses entre países situados, <i>grosso modo</i> , num mesmo patamar de desenvolvimento econômico	Tenciona nivelar o terreno assimétrico entre economias e sociedades que ostentam enormes diferenças estruturais entre si – um confronto entre uma potência e outros mais de 30 países em desenvolvimento
Pratica um esforço de autocontenção nos litígios internos, utilizando um mecanismo de administração política das controvérsias ligadas ao comércio recíproco	Deve ostentar instâncias resolutivas dos conflitos comerciais autônomo e independente dos governos.

Fonte: Almeida (2001a).

Neste cenário, com o avanço das discussões na agenda à la carte da Alca, a consistente estrutura institucional atual do Mercosul e o caminhar constante do bloco rumo a uma integração cada vez mais profunda - apesar dos percalços enfrentados - tem feito o Mercosul buscar, nos últimos anos, negociações com a União Européia, com a América Latina, em especial com a ALADI, aproveitando vantagens regionais e consolidando laços políticos e econômicos com os vizinhos do bloco.

Segundo Vaz (2002), ao fortalecer a atuação dos Estados Nacionais, o Mercosul se constituiu em uma opção de integração regional alternativa às exigências da globalização neoliberal. Neste sentido ao fazer parte deste bloco regional, o Brasil aumenta seu poder político

individual para negociar no cenário internacional de maneira mais ativa ao buscar uma inserção internacional menos assimétrica.

De fato, a integração comercial do Mercosul, desde sua inauguração tem sido crescente e as características desse comércio são de interesse para o desenvolvimento econômico da região, em particular para o desenvolvimento da competitividade de suas exportações.

O Mercosul seria uma experiência de regionalismo na qual as perspectivas econômicas favoráveis explicaram a emergência da cooperação política regional, cujo objetivo seria construir um aparato institucional e legal (integração *de jure*) para obter uma crescente integração econômica (integração *de fato*).

Como as duas dimensões da integração – *de jure* e *de fato* – não evoluíram na mesma intensidade e velocidade no Mercosul, a debilidade do acordo regional no plano político-normativo ocasiona severas dificuldades e assimetrias na coordenação das políticas gerais e setoriais, pois fatores que limitam um maior aprofundamento do processo de integração são de natureza estrutural, baseados em fatores históricos, macroeconômicos e de comportamento regional, tais como baixo crescimento, desequilíbrios econômicos e financeiros e baixos investimentos em infra-estrutura.

Apesar dos problemas estruturais da integração regional, o bloco constituiu-se em fator eminentemente positivo para a consolidação de políticas orientadas para a estabilização macroeconômica, para a busca de competitividade interna e para a introdução de medidas de ajuste fiscal e de regimes regulatórios responsáveis e avançados na região (Almeida, 2001b).

No contexto da integração regional proporcionada pelo Mercosul, os interesses brasileiros têm sido definidos por uma característica dual: ao mesmo tempo em que apontam a necessidade de uma postura ativa, afirmativa na busca de benefícios econômicos, refletem também uma postura reativa, defensiva, frente às tendências e pressões internacionais.

O Brasil, por estar fortalecido politicamente pela liderança no Mercosul, tem mais poder de ação para negociar individualmente com outros países e organismos do sistema internacional. Esta atuação mais ativa do país faz com que algumas decisões internacionais atendam interesses nacionais, embora acabe gerando relações assimétricas dentro do próprio bloco.

Assim, os acontecimentos de desestabilização que atingiram o Mercosul não alteraram substantivamente a percepção de que a opção estratégica pelo fortalecimento do bloco pode ser a mais adequada opção para o desenvolvimento econômico brasileiro, uma vez que houve um aumento da capacitação política do Estado Nacional e um aumento da competitividade da indústria nacional devido à capacitação da estrutura empresarial para o crescente acirramento da concorrência mundial, permitindo assim uma inserção ativa para a economia brasileira na nova ordem econômica mundial por meio da adesão simultânea e ativa na globalização via *regionalismo aberto e multilateralismo*.

3.1.1.2 - O projeto supranacional da Comunidade Andina de Nações

A integração regional dos países andinos tem sido uma ambição histórica que esbarrou em inúmeros obstáculos e interesses desde as independências nacionais da América no século XIX e no fracasso do ideário *hispano-americanista* de manutenção da unidade da América Espanhola.

Apesar das contribuições dos chilenos Juan Martínez de Rosas e Bernardo O'Higgins e dos argentinos Jose de San Martín e o Coronel Monteagudo como libertadores da América, certamente Simon Bolívar tornou-se o mais proeminente defensor da integração *hispano-americanista* ao participar intensivamente das principais iniciativas para a formação de uma confederação política latino-americana que se opusesse aos latentes perigos de reincorporação

territorial de Estados europeus da Santa Aliança, à formação do império brasileiro ou à expansão da doutrina Monroe pelos Estados Unidos sobre o continente (D’Albuquerque, 1959).

No entanto, o acentuado regionalismo das lideranças nacionais conturbou a formação territorial de vários Estados, resultando em litígios tais como a Guerra do Pacífico, que dificultaram a consolidação das soberanias internas e problematizaram a estabilidade dos regimes políticos, ou resultando em desigualdades sociais e econômicas crescentes e em diferenças no ritmo de desenvolvimento comercial e econômico dos países.

De acordo com Ayerbe (2002), a exacerbação de rivalidades e cicatrizes entre os países sul-americanos hispânicos corroboraram para minar o ideal *hispano-americanista* em detrimento da influência crescente dos Estados Unidos com uma postural hegemônica militar e econômica que acabou por triunfar no século XX com o aumento dos fluxos comerciais e com a formação da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Segundo Meirelles (2006), não obstante a consolidação da América Latina como área de influência estadunidense, o bolivarismo permaneceu vivo no imaginário políticos de líderes da Américas Central e do Sul, o que permitiu em alguns momentos do século XX surgirem algumas iniciativas de cooperação e integração com o objetivo de emancipação econômica dos países, em especial nos países andinos.

Com a difusão da crise estadunidense de 1929 no mundo e o surgimento de um período de entreguerra nos dois primeiros quartis do século XX é possível encontrar um primeiro ponto de influência temporal para uma inflexão bolivariana nas relações dos países latino-americanos diante da deterioração da demanda de produtos primários e dos termos de intercâmbio no início da década de 1960.

A realidade do pós-guerra originou na América Latina um movimento de desenvolvimento nacional conhecido como processo de Industrialização por Substituição de

Importações (ISI), que fora catalizado pela expansão dos mercados transregionais entre os países andinos com o surgimento do Pacto Andino, ao representar uma iniciativa de regionalismo fechado que protegia a produção, mas segundo um padrão de liberalização interno inspirada no processo de integração europeu e influenciada pelas contradições da integração da Associação de Livre Comércio da América Latina e Caribe (ALALC).

Sob os marcos retóricos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), o Acordo de Cartagena ou Pacto Andino, assinado em 1969, fundamentou o resgate de ideário bolivariano por meio do surgimento de um acordo de integração sub-regional com o objetivo de fortalecer a industrialização por substituição de importações (ISI) e consolidar um mercado comum.

O processo de integração andino começou a adquirir forma em 1966, com a Declaração de Bogotá, e em 1969, quando a Bolívia, o Chile, a Colômbia, o Equador e o Peru assinaram o Acordo de Cartagena. A Venezuela foi incorporada ao processo em 1973, e o Chile retirou-se em 1976 (Menezes, 1990).

O grupo andino nasceu com objetivos bastante ambiciosos como uma resposta à insatisfação dos países fundadores com relação à velocidade do andamento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o tratamento dado aos países menores.

Conforme Menezes e Penna Filho (2006), o Pacto Andino surgiu dedicando mais atenção à industrialização do que propriamente à liberalização, o que conferiu ao regionalismo a característica fechada segundo alguns objetivos específicos: a) promoção de desenvolvimento equilibrado e harmônico entre os países membros, b) aceleração do crescimento e a geração de emprego nos países membros, c) facilitação da participação dos países membros no processo de integração regional, d) diminuição da vulnerabilidade externa e melhoria da posição dos países

membros no contexto econômico internacional, e) fortalecimento da solidariedade sub-regional e a redução das diferenças de desenvolvimento existente entre os países membros.

As instabilidades do *regionalismo fechado* representado pelo Pacto Andino podem ser compreendidas através do dilema sofrido pelos países entre a priorização das políticas nacionais em detrimento dos objetivos de longo prazo visados pela integração.

A saída do Chile do processo de integração andino e a forte concentração bilateral dos fluxos comerciais do bloco entre a Venezuela, Colômbia e Peru corroboraram ao longo do tempo na conformação de uma experiência regionalista fechada que muito mais se sustentou pela institucionalização de um discurso a um avanço pragmático, uma vez que a sobrevalorização das industrializações nacionais frente à liberalização comercial do bloco fez com que o avanço na integração fosse lento e permeado por desentendimento entre os países.

O Pacto Andino somente foi revitalizado no início da década de 1990 pelos esforços de Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela em meio a uma nova onda de regionalismo transnacional, com a formação de uma área de livre comércio em outubro de 1992 e com a articulação de uma união aduaneira imperfeita em 1995, que veio a ser chamada de Comunidade Andina de Nações (CAN).

A despeito da ausência do Chile que esteve negociando esquemas preferenciais com o Mercosul e com a Nafta, a conformação da Comunidade Andina resultou de uma tendência mundial de proliferação de esquemas de regionalismo aberto, cuja especificidade reside atrelada às condições regionais favoráveis à reformulação do Pacto Andino, ao se mostrarem funcionais ao consenso neoliberal da região no início da década.

A reestruturação do regionalismo da Comunidade Andina resultou em um crescente amadurecimento supranacional do bloco por meio de um quadro institucional que se estruturou

enquanto sistema andino delimitado por atores e funções que têm por objetivo a construção de mecanismos de efetividade e fortalecimento.

Quadro 23 - Sistema de Institucionalização da Comunidade Andina

<i>Conselho Presidencial Andino</i>	É o órgão supremo que tem por preocupação o desenvolvimento e a eficácia do sistema andino. Ao ser composto pelos presidentes de todos os Estados-membros, o órgão fixa políticas de integração da CAN e a competência para se manifestarem sobre os temas pertinentes. O Conselho Presidencial reúne-se anualmente em caráter ordinário, ficando os trabalhos sob a direção de um Presidente eleito por um período de um ano para esta função.
<i>Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores</i>	O <i>Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores</i> tem como funções básicas internas e externas, o estabelecimento uma política externa comum aos Estados-membros e a garantia do cumprimento dos tratados e acordos celebrados dentro da sub-região e desta, com outros Estados e organizações ou blocos regionais de direito internacional reconhecido.
<i>Comissão da Comunidade Andina</i>	É o órgão executivo mais importante dentro do Sistema Andino, sendo formado por um representante titular e um suplente de cada Estado-membro. As decisões são tomadas pelo voto majoritário, com exceção dos projetos de desenvolvimento industrial, que devem ser aprovados pelo voto da maioria qualificada dos membros da Comissão. A Comissão se reúne ao menos três vezes por ano em caráter ordinário e desempenha um papel importante na sistematização da complexa estrutura normativa da CAN.
<i>Secretaria Geral</i>	É o órgão de caráter administrativo do Sistema Andino que tem sua sede permanente na cidade de Lima. O Secretário-Geral é indicado pelos membros do Conselho de Ministros de Relações Exteriores e representa a própria imagem da CAN junto às populações dos seus Estados e por isso tem um poder bastante considerável. O Secretário-Geral é auxiliado por <i>Diretores-Gerais</i> que fazem uma representação geográfica equitativa.
<i>Tribunal de Justiça</i>	Teve suas competências e atuação alterada em maio de 1996, dois meses depois do protocolo de Trujillo, tendo essas alterações entrado em vigor somente em 2001. Seu atual Estatuto foi aprovado pelo Conselho de Ministros de Relações Exteriores. Entre as novas funções, está a de conhecer o Recurso por Omissão ou Inatividade, a função Arbitral e uma jurisdição Trabalhista.
<i>Parlamento Andino</i>	É o órgão com funções deliberativas do Sistema que Andino que foi criado em 1979. De natureza comunitária, representa os povos dos Estados-membros da Comunidade Andina. Seus representantes têm por função: a) participar do processo normativo, mediante a apresentação de sugestões aos órgãos do Sistema, em matérias de interesse comum; b) perseguir a harmonização das legislações internas dos Estados-membros; c) cuidar das relações interparlamentares com terceiros Estados.
<i>Conselhos Consultivos Empresarial e Laboral</i>	Têm função auxiliar no Sistema Andino, ao emitem pareceres em matéria de suas competências a pedido do Conselho Andino de Ministros de Relações Exteriores, da Comissão e da Secretaria-Geral. Sua finalidade é auxiliar a integração sub-regional com relação a esses temas específicos. A preocupação destes órgãos consultivos, é a de não agravar as disparidades já existentes em termos econômicos e sociais entre os Estados-membros da CAN.
<i>Corporação Andina de Fomento</i>	É o órgão financeiro do Sistema Andino e, como tal, sua função principal é a de promover o desenvolvimento sustentável da sub-região mediante captação e concessão de fundos. É uma instituição criada em 1968 que tem por países acionistas membros da CAN e países não membros, como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Trinidad y Tobago e Espanha. Reúne uma série de bancos privados da região andina e tem sede em Caracas, Venezuela.
<i>Fundo Andino de Reservas</i>	É uma instituição financeira de menor tamanho com sede em Bogotá, que é constituída por Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, Peru e Venezuela. Sua função é auxiliar os países-membros com problemas em seus balanços de pagamento, concedendo empréstimos e oferecendo garantias.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Meirelles (2006).

O processo de integração andino caracteriza-se por ter um caráter multidimensional ao incorporar pontos que vão além dos aspectos econômicos e comerciais, tal como a presença de

uma política externa e uma agenda social comum, a integração fronteiriça, temas em energia, meio ambiente, livre circulação de serviços, pessoas e capitais.

Desde o seu início, a Comunidade Andina foi a primeira iniciativa que pleiteou uma integração mais profunda que o de uma zona de livre comércio ou de uma união aduaneira entre países subdesenvolvidos, pois continha normas para criação de um mercado comum que visava a promoção da industrialização, o comércio entre os países andinos, e o desenvolvimento social.

A despeito das metas não terem sido logradas, o incremento do intercâmbio comercial intra-comunitário foi reconhecidamente um dos elementos mais positivos do processo de integração da Comunidade Andina e de sua referência anterior, o Pacto Andino.

Nas quase quatro décadas de aproximação entre os países andinos em esquemas de regionalismo fechado e aberto que se sucederam no tempo, a integração regional, embora não tenha atingido seus principais objetivos, foi responsável pelo aumento de uma série de indicadores como o PIB em quase 10 vezes, o comércio extra-comunitário em 09 vezes, e os fluxos de entrada de investimento direto externo em 25 vezes (Menezes e Penna Filho, 2006).

Embora o processo de integração andino tenha começado enquanto um projeto político que não possuía sustentabilidade econômica, nele existiam algumas ferramentas que promoveram o incipiente intercâmbio comercial, tal como os programas de liberalização e de desenvolvimento agropecuário e industrial, a criação de uma instituição financeira própria, a Corporación Andina de Fomento (CAF), e a harmonização gradual de política econômicas e sociais da sub-região sul-americana.

Pare entender e avaliar o processo de integração na fase de Comunidade Andina de Nações (CAN) é necessário contemplar alguns elementos essenciais que o diferenciam de outros acordos de integração: o trato preferencial, a supranacionalidade e a institucionalidade.

Quadro 24 - Características do Sistema Andino de Nações

<i>Tratamento Preferencial</i>	O objetivo de alcançar um desenvolvimento equilibrado e harmônico no processo de integração levou à criação de um tratado preferencial dentro do próprio Acordo de Cartagena, para a Bolívia e o Equador, países com menor desenvolvimento relativo aos demais. O tratamento preferencial para os países se expressa em um Regime Especial que contempla vantagens em diversas áreas, tais como os hoje desaparecidos programas industriais, e maiores prazos para a liberação comercial e adoção de uma tarifa externa comum, assim como a aplicação de medidas corretivas ou salvaguardas. Seria interessante mencionar a área de cooperação financeira, onde os países se comprometeriam a atuar ante a CAF e outros organismos internacionais para apoiar a Bolívia e o Equador para conseguir o financiamento requerido. É assinalado que os países membros atuariam no caso da CAF para assegurar aos dois países em questão deveriam receber uma proporção substancialmente superior do que a que resultaria de uma distribuição em função das entradas de capital.
<i>Supranacionalidade</i>	O Tratado de Criação do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina foi elaborado em 1979 e entrou em vigência em 1984. Com isso, foram estabelecidas as disposições relativas à natureza do ordenamento jurídico andino e do regime de soluções de controvérsias. Assim, a supranacionalidade da norma comunitária implica na sua aplicação em todos os países membros e a primazia deste sobre da lei nacional em caso de conflito. A supranacionalidade permite gerar políticas de longo prazo que permaneçam e que não sejam afetadas pelas inevitáveis mudanças de orientação dos governos e das pressões internas em cada um dos países. Além disso, a existência de um sistema de solução de controvérsias através do Tribunal de Justiça da Comunidade Andina, onde podem participar não só os governos, mas também as empresas particulares, contribuindo para uma segurança jurídica maior.
<i>Institucionalização da Comunidade Andina</i>	A integração andina foi reforçada em 1996 com a reforma institucional que introduziu o Protocolo de Trujillo, criando a Comunidade Andina e estabelecendo o Sistema Andino de Integração, com o objetivo de alcançar uma melhor coordenação entre os diferentes órgãos e instituições que envolvem a tomada de decisões (Conselho Presidencial, Conselho Andino de Ministros das Relações Exteriores, Comissão), os Conselhos Consultivos, os Convênios Sociais, o órgão executivo (Secretaria Geral), o Tribunal de Justiça, as instituições financeiras (CAF e FLAR), entre outros. Antes de entrar em vigência essas reformas, as decisões eram expedidas unicamente pela Comissão, órgão integrado pelos plenipotenciários dos países membros, a cargo dos temas de comércio e investimentos. A partir de 1997, de acordo com o aprofundamento do processo de integração e a ampliação dos temas vinculados, existem dois órgãos com faculdades legislativas: a Comissão e o Conselho de Chanceleres.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados da Comunidade Andina. Disponível em <www.comunidadandina.org>, 2007.

Embora o processo de globalização não seja um processo necessariamente contrário ao regionalismo transnacional, ele questiona o próprio sentido da integração e o erosiona no caso da Comunidade Andina diante da sua inserção na divisão internacional do trabalho, uma vez que ela tem reduzidos mercados nacionais de consumo devido à desigual distribuição de renda e o elevado índice de pobreza, e possui um concentrado sistema produtivo intensivo em recursos primários.

Diante desse cenário, os países andinos, apesar de seus esforços de industrialização e integração, têm uma pauta de produção que continua dependente do comércio internacional e, portanto sensível a um padrão de exportação de um reduzido número de produtos básico em cuja

a importância relativa dos Estados Unidos se faz presente, ao ser o principal fluxo de destino, por um lado, e enquanto principal negociador de acordos bilaterais com os países do bloco, por outro.

Perante a dependência dos países andinos em relação aos fluxos de comércio multilateral, em especial dos Estados Unidos, a Comunidade Andina ao longo da década de 1990 desenvolveu uma sistemática negociação interblocos com o Mercosul e com a União Europeia, atualizando o seu projeto de *desenvolvimento para dentro (inward development)* a partir dos marcos do novo regionalismo de desenvolvimento comercial para fora (*outward development*).

A despeito das quatro décadas de consolidação de uma experiência regional transnacional fechada (Pacto Andino) e aberta (Comunidade Andina), os países andinos criaram ao longo do tempo uma sofisticada institucionalidade jurídica internacional que não contribuiu para o desenvolvimento nacional, nem sequer fortaleceu o próprio processo de integração regional, uma vez que não foi consolidada uma visão estratégica de longo prazo que construísse substancialmente um embasamento para a melhora econômica e social.

A partir deste diagnóstico cumulativo, constata-se que a atual crise pela qual passa a Comunidade Andina é a mais grave e afeta definitivamente o desenvolvimento futuro do bloco, uma vez que ele tem sido corroído bilateralmente pelas negociações dos Estados Unidos – tal como registrado nos acordos de livre comércio firmados com a Colômbia e Peru – e unilateralmente com a saída da Venezuela e sua adesão ao Mercosul (Puertas, 2006).

No atual cenário conjuntural, a Comunidade Andina demonstra que os avanços institucionais do bloco regional nos anos 1990 foram rapidamente rebaixados por decisões contrárias dos países sócios, indicando a falta de um rumo interdependente de inserção dos países andinos nos próximos anos e a perda de identidade no aprofundamento da integração.

Frente à perda do sentido de cooperação e de construção coletiva da Comunidade Andina, cada vez mais os países andinos procuram no contexto sul-americano ampliado outra opção para uma agenda de integração estratégica de inserção internacional.

A exemplo do Chile, Bolívia e Venezuela, o Acordo Mercosul-CAN tornou-se um ponto de referência para a convergência de um projeto subcontinental para a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), recentemente renomeada como União Sul-Americana de Nações (UNASUL) por um direcionamento político alternativo de alguns países como Venezuela, Bolívia e Equador frente a dominância da agenda brasileira.

3.1.1.3 - Os projetos de convergência do Mercosul e da Comunidade Andina

A criação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul) e a transformação do Pacto Andino em Comunidade Andina de Nações (CAN) no início dos anos 1990 respondem em grande medida aos condicionamentos externos característicos de uma agenda essencialmente multilateral enquanto uma estratégia de internacionalização dos países alternativa aos perigos multilaterais de marginalização da região na nova ordem globalizada.

Nesse contexto, a instrumentalização do Mercosul e da CAN como plataformas de internacionalização das economias nacionais cumpriu as metas iniciais de regionalismo aberto, o que conduziu a uma série de negociações entre os blocos regionais a fim de se fortalecerem enquanto uma base única sul-americana.

A convergência entre o Mercosul e a Comunidade Andina (CAN) responde a uma estratégia de expansão regional que avançou institucionalmente desde os anos 1990 com um ritmo e perfil que inovam em relação aos dos períodos anteriores, uma vez que, por um lado, o eixo principal da integração sul-americana passou a ser a conciliação das experiências em curso,

Mercosul e Comunidade Andina, a aproximação do Chile e a inserção da Guiana e do Suriname, e por outro lado, a aproximação destes esquemas regionais tem ilustrado uma opção de integração pragmática que associa aos esforços de integração comercial outras dimensões altamente funcionais como a integração física (Mallmann, 2007).

A partir deste quadro referencial, observa-se o reconhecimento do espaço sul-americano como uma forma integral de conceber a convergência final dos esquemas regionais da Comunidade Andina e do Mercosul que incorpora uma visão estratégica conjunta dos países e que potencia uma melhor inserção nas relações internacionais.

A partir de 1992, com a proposição da iniciativa transregional amazônica e o projeto da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), a participação brasileira enquanto líder no Mercosul tornou-se decisiva para o lançamento e o amadurecimento da idéia de uma integração que convergisse os esquemas subregionais e que reunisse todos os países sul-americanos.

A despeito das crises que afetaram o subcontinente, os projetos de convergência entre os Mercosul e a Comunidade Andina se processaram gradualmente em dois âmbitos, inicialmente na *área econômica*, por meio de uma série *negociações de livre comércio interblocos* que se efetivaram entre 1998 e 2004 e do surgimento da Iniciativa de Integração Regional da Infra-estrutura da América do Sul em 2000, e posteriormente na *área política*, por meio das negociações de surgimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e da União Sul-Americana (UNASUL) oriundas das Cúpulas dos Chefes de Estado da América do Sul.

A convergência entre o Mercosul e a Comunidade na Conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) pode ser compreendida no marco do *novo regionalismo* por estar além de um marco de inclinações autárquicas, uma vez que busca termos mais favoráveis para a inserção internacional da América do Sul enquanto um embrião político de coordenação entre os países do Mercosul e da Comunidade Andina.

Quadro 25 - Evolução do Acordo Mercosul-CAN

1998	Em abril de 1998 foi assinado um acordo-marco para a criação de uma área de livre comércio entre os dois blocos regionais, lançando as bases para a liberalização do comércio inter-regional. Surgiram a partir deste acordo-marco as negociações de dois Acordos de Complementação Econômica junto aos países da CAN pelo Brasil e pela Argentina.
2002	Os esforços para a liberalização do comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina foram revigorados em dezembro de 2002 quando o Acordo de Cooperação Econômica nº 56 reiterou o interesse de todos os países-membros de cada bloco na liberalização do comércio inter-regional.
2003	Em 2003 foi assinado o chamado “Acordo Mercosul-CAN” envolvendo, de um lado, Mercosul, e de outro Colômbia, Equador e Venezuela, uma vez que a Bolívia já possuía um acordo em vigor com o Mercosul e o Peru negociava um acordo em separado com o bloco do Mercosul
2004	Em outubro de 2004 foi protocolado junto à Aladi o “Acordo Mercosul-CAN”, ganhando efetividade um conjunto de regras que prevê a livre-circulação de mercadorias entre os blocos num prazo máximo de 15 anos, embora para vários produtos a desgravação tarifária tenha sido imediata.

Fonte: Elaboração própria. Furlan e Prazeres (2005).

O processo de integração da América do Sul está associado a uma construção espacial dupla, por um lado enquanto um *fim* de desenvolvimento conjunto de Estados, e por outro lado, enquanto um *meio* de resistência à globalização ou às panregiões assimétricas, como contraespaço que reflete práticas espaciais de momentos de mudança geoestratégica ou de forças contra-hegemônicas (Niemann, 2000).

Neste sentido, o *projeto* de integração comunitária se implementa de maneira gradual a partir do aproveitamento das estruturas institucionais de organismos regionais pré-estabelecidos como a ALADI, OTCA e SELA, e a partir da compatibilização e convergência de instrumentos econômicos, políticos e jurídicos da Comunidade Andina de Nações (CAN) e do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul).

Enquanto contraespaços regional, o processo de integração da Comunidade Sul-Americana de Nações pode ser interpretado como uma iniciativa de Estados periféricos ou semi-periféricos frente à imagem de inevitabilidade de processos de integração panregional levada a

cabo pelo ator hegemônico Estados Unidos, e por isso tal processo busca ir além de um tratado de livre comércio, tendo como meta uma real integração sul-americana, tanto no seu aspecto econômico, quanto nos seus aspectos social e político.

Quadro 26 - Argumentos geoestratégicos para construção de um espaço Sul-Americano Integrado

<i>Mudanças Geopolíticas</i>	O fim das ditaduras militares em vários países da América do Sul permitiu a superação de rivalidades geopolíticas e de segurança e defesa nacional em função dos esquemas regionais econômicos de integração do Mercosul e da Comunidade Andina. Esses esquemas regionais se tornaram simultaneamente em plataformas internacionais de comércio e em plataformas nacionais de legitimação e garantia da democracia. De uma geopolítica conflitiva para a cooperação desenvolvimentista regional, surgiu um cenário de demanda de ampliação da própria escala de integração ao nível subcontinental, segundo formatos mais profundos e eficientes.
<i>Mudanças Geo-econômicas</i>	Com a proposição de uma integração rasa em todo o continente pelos Estados Unidos via a criação da Área de Livre Comércio das Américas, as uniões aduaneiras do Mercosul e da Comunidade Andina, enquanto esquemas de integração mais profundos, se encontraram em uma situação de eminente perda de suas funcionalidades, uma vez que elas já vinham sendo corroídas pelas crises que afetaram os blocos no final da década de 1990. Diante dessas mudanças geoeconômicas regionais e das pressões inerentes da globalização, começaram a surgir discursos para um fortalecimento dos países sul-americanos em uma escala de integração subcontinental a fim de enfrentar tais desafios assimétricos.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em González (2003).

Em um espaço internacional complexo e assimétrico, a capacidade de autonomia para os países periféricos efetivarem seus planos de desenvolvimento, reside na eficiência deles garantirem seus interesses nos *fronts* simultâneos de negociação do tabuleiro internacional perante as conjunturas internacionais dos ciclos econômicos ou as inflexões estruturais dos ciclos hegemônicos.

Por um lado, a aproximação entre o Mercosul e a Comunidade Andina liderada pelo Brasil¹² na conformação do projeto da Comunidade Sul-Americana de Nações pode ser

¹² A centralidade do Brasil na Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) perpassa por três instâncias - o político, o físico e o econômico – uma vez que o país pode ser considerado centro geográfico da comunidade, por

interpretada enquanto um espaço de construção geopolítico e geoeconômico desenvolvimentista e enquanto contraespaço regional que responde ao neo-panamericanismo da proposta panregional da ALCA por meio de um resgate de uma idéia de integração neobolivariana.

Quadro 27 - Agenda de Sustentação da Comunidade Sul-Americana de Nações

<i>Cooperação política, social e cultural</i>	Ações conjuntas nas áreas de segurança, fortalecimento da democracia, políticas culturais conjuntas, cooperação regional em projetos de inclusão social e desenvolvimento sustentado.
<i>Integração econômica, comercial e financeira</i>	Ações para a consolidação de um espaço geoeconômico comercial e financeiro sul-americano alternativo ao projeto da ALCA por meio da efetivação do Acordo de Complementação Econômica nº 59 da ALADI, que firmara um acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina em 2004.
<i>Desenvolvimento da infraestrutura física</i>	Ações conjuntas para a execução da IIRSA no curto prazo por meio da agenda consensuada e no longo prazo através das obras planejadas em 10 eixos de integração e desenvolvimento.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Gomes (2005).

Por outro lado, o projeto é visto pela comunidade internacional com ceticismo em relação a sua institucionalização, principalmente em relação à debilidade das bases econômicas comuns dos países envolvidos e à resistência dos países envolvidos ao papel hegemônico que o Brasil pode assumir no bloco em razão do porte de sua economia, o que acabou por repercutir na proposição de uma nova agenda institucional oposta às proposições brasileiras, repercutindo assim na própria mudança de nome do projeto para Unasul¹³ e o conseqüente esfriamento das negociações.

A liderança brasileira pode ser interpretada pelos interesses estratégicos nacionais, uma vez que a intensificação de suas relações com os países da América do Sul em um projeto

ocupar posição continental e fronteira à maioria dos países envolvidos no processo, com um caráter de elemento interligador dos diversos países sul-americanos (Oliveira, 2007).

¹³ A proposição de criação do Banco do Sul enquanto uma instituição financeira de crédito e de desenvolvimento regional da União Sul-Americana (UNASUL) por parte da Venezuela, Equador e Bolívia na Declaração de Margarita em 2006 introduz a busca pela transição de uma agenda excessivamente influenciada pelo planejamento brasileiro e pela atuação transregional do BNDES no projeto CASA em detrimento de um projeto mais comunitário e mais independente em relação a organismos multilaterais.

regional torna-se o suporte e catapulta de uma nova inserção internacional, realizada por meio de uma economia forte com múltiplos vínculos exteriores.

“Ainda que a velha geopolítica nacional, que exaltava as pretensões hegemônicas sobre determinadas áreas e supostos destinos manifestos com base geográfica, inspiradora dos governos das ditaduras militares das décadas de sessenta e setenta tenha sido deslocada com a volta da democracia na década de noventa por uma visão regional que facilita a análise das áreas de mútua influência e das possibilidades de cooperação, as visões tradicionais permanecem vivas no imaginário coletivo dos povos, das elites e dos quadros médios administrativos latino-americanos, persistindo as suspeitas e os receios que impedem uma verdadeira integração regional em função do desenvolvimento” (González, 2003: 168).

A liderança brasileira nos processos de aprofundamento das integrações regionais na América do Sul por meio de uma série de discussões originadas nas Cúpulas Presidenciais Sul-Americanas desde 2000 tem confirmado a intenção de construir uma panregião sul-americana para assegurar uma base mais sólida para o seu projeto internacional e para consolidar uma hegemonia regional inexistente.

Embora exista uma positiva trajetória recente de convergência para uma concepção integral ou comunitária da América do Sul, os acordos entre a Comunidade Andina e o Mercosul e os projetos da CASA e da UNASUL muitas vezes esbarram em contenciosos inter-estatais devido a formação de centros aglutinadores no Brasil e mais recentemente na Venezuela.

Neste cenário, a despeito das diferenças entre os projetos da CASA (agenda propositiva brasileira) e da UNASUL (agenda propositiva venezuelana, boliviana e equatoriana), ambos são processos sequenciais que contribuem em termos concretos aos acordos que vêm sendo celebrados entre os países sul-americanos, intensificados com o acordo de livre comércio entre o Mercosul e a Comunidade Andina (2004), e com a Agenda Consensuada de Implementação

(2005-2010) de diferentes projetos voltados para a integração da infra-estrutura regional, nos campos dos transportes, das comunicações e da energia.

Como a complexidade da integração regional sul-americana é fruto da crescente interdependência dos interesses nacionais internos e externos à região, toda ação gera uma reação em cadeia, seja no sentido de fortalecimento ou de esgarçamento do projeto integracionista, demonstrando as tensões de um projeto construtivista.

A regionalização transnacional enquanto um processo de construção de regiões na América do Sul produz tensões *inter-estatais* e *intra-estatais*, uma vez que o poder soberano dos *Estados Nacionais* são afetados externamente pelas negociações diplomáticas entre governos e internamente pelas esferas subnacionais, que criam agendas de pressão por meios paradiplomáticos.

Como todo o processo de integração regional necessita de uma liderança que seja acordada voluntariamente para o exercício de uma força benigna, na América do Sul essa premissa não sendo compartilhada entre todos os países, acaba refletindo, muitas vezes no fracasso do aprofundamento da regionalização transnacional, predominando assim o interesse nacional curto prazista.

Apesar das rivalidades de poder no sistema de relações regionais prejudicarem o avanço da integração sul-americana, na medida em que existem países com diferentes interesses nacionais ou mesmo projetos regionais, existe um ponto de convergência na contestação da hegemonia americana, o que abre espaço para se repensar uma nova geopolítica dos não-alinhados (Giblin, 2006).

Dentro desse primeiro cenário evolutivo e de aprendizado, os acordos de livre comércio Norte-Sul entraram em compasso de espera, pois refletiram duplamente o *amadurecimento sulamericano* do bloco regional no posicionamento conjunto frente às assimetrias das

negociações internacionais e a *inflexibilidade européia e estadunidense* em negociar algumas temáticas.

Apesar das negociações Norte-Sul estarem paralisadas momentaneamente, os interesses recíprocos persistem setorialmente em cada economia para a assinatura de acordos de livre comércio, o que demonstra que uma possibilidade de volta de um renovado espaço de diálogo, seja em conjuntura mais favorável por meio da sinalização de vantagens ou concessões localizadas por uma das partes, seja por meio da pressão de grupos de influência nos meios de comunicação e em certas áreas dos governos, o que pode comprometer uma visão positiva da prosperidade da regionalização sul-americana na curta duração.

4 - Referências Bibliográficas

ALMEIDA, P. R. “Mercosul e Alca na Perspectiva Brasileira: Alternativas Excludentes?”. **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001a.

ALMEIDA, P. R. “Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira”. **Anuário do programa interdisciplinar globalização econômica e direitos no Mercosul**, 2001b.

ANDRADE, M. C. **Geopolítica do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

BANDEIRA, M. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata**. Brasília: Editora da UNB, 1998.

BAPTISTA, L. O. **O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico**. São Paulo: LTr, 1998.

- BARNABÉ, I. R. **O Mercosul e a Integração Regional**. Tese de Doutorado. Campinas: Ifch-Unicamp, 2003.
- BATISTA Jr., P. N. **O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- BONAVIDES, P.; AMARAL, R. **Textos políticos da história do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002.
- CASTRO, I. E. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2002.
- CHACON, V. **A Grande Ibéria: Convergências e Divergências de uma Tendência**. São Paulo: Unesp, 2005.
- CORREA, L. F. N. **O Mercosul e a OMC: Regionalismo e Multilateralismo**. São Paulo: LTr, 2001.
- D’ALBUQUERQUE, A. T. **Libertadores da América – A Maçonaria e a Emancipação dos Povos Americanos**. São Paulo: Editora “O Malhete”, 1959.
- DEMETRIO, M. & ARAÚJO, R. **O projeto da ALCA: Hemisfério Americano e Mercosul na Ótica do Brasil**. São Paulo: Moderna, 2003.
- DUROSELLE, J. B. **Todo Império Perecerá**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.
- ESPINOSA, A. “De la agenda ‘no comercial’ en los últimos 15 años”. **Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006.
- FURLAN, F. M.; PRAZERES, T. L. “O Brasil e a geografia comercial nas Américas: Mercosul, Comunidade Andina e Alca”. **Política Externa**, vol. 14, n° 1, 2005.
- GIBLIN, B. “Nouvelle géopolitique en Amérique Latine?”. **Heródote – Revue de Géographie et de géopolitique**, vol. 123, 2006.

- GOMES, G. J. “O processo de integração sul-americana a partir da Comunidade Sul-Americana de Nações”. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, vol. 43, 2005.
- GONZÁLEZ, A. C. “Alcances de un Acuerdo de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur”. In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- GONZALEZ, M. P. **Desafios del Mercosur**. Buenos Aires: Ediciones Ciudad, 1997.
- HAGE, J. A. A. **As Relações Diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul: princípios de hegemonia, dependência e interesse nacional no Tratado de Assunção**. Curitiba: Juruá, 2004.
- HESTE, A.; BEAULIEU, E. “Trade Agreements in the Americas: Regionalism Converging to Globalization”. **The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy**, vol. 1, n°2, 2000.
- LAFER, C. “Apresentação”. **Anais do Seminário Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e econômico**. Brasília: IEPES, 2000.
- MACHICOTE, E. **La expansión brasileña: Notas para un estudio geohistórico**. Buenos Aires: Editorial Ciencia Nueva, 1973.
- MALLMANN, M. I. “Integração Sul-Americana: Entre Pragmatismo e Identidade Regional”. **Anais do VI Encontro Internacional do Fórum do Mercosul**. Aracajú: UFS, 2007.
- MEIRELLES, E. “Comunidade Andina”. In: MERCADANTE, A. A. *et al.* **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006.
- MENEZES, A. M. **Do sonho à realidade: a integração econômica latino-americana**. São Paulo: Alfa Omega, 1990.
- MENEZES, A. M.; PENA FILHO, P. **Blocos econômicos nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

- MIYAMOTO, S. **Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecumênico (Geopolítica e Política Externa no Brasil Pós-64)**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1985.
- MORAES, A. C. R. “Bases da formação territorial do Brasil”. **Geografares**, nº 2, junho, 2001.
- MORAES, A. C. R. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.
- MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Visão Estratégica Sul-Americana**. Brasília: IIRSA/MP, 2006. Disponível em <www.planejamento.gov.br>, 2007.
- NIEMANN, M. **A spatial approach to regionalism in the global economy**. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.
- OLIVEIRA, C. S. “O Brasil enquanto elemento de centralidade na Comunidade Sul-Americana de Nações”. **Anais do VI Encontro Internacional do Fórum do Mercosul**. Aracajú: UFS, 2007.
- PUERTAS, J. A. “¿El fin de la Comunidad Andina?”. **European Union Miami Analysis**, vol. 2, nº 14, 2006.
- RAFFESTIN, Claude. “O que é o território?”. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.
- RIBEIRO, J. **As nossas fronteiras**. Rio de Janeiro: Breve Synopse, 1930.
- RODRIGUEZ, R. V. “Integração sul-americana. Projetos e perspectivas estratégicas”. **Strategic Evaluation – International Journal of Defence & Conflict Analysis**, vol. 1, 2007.
- RUGGIE, J. G. “Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations”. **International Organization**, vol. 47, nº 1, 1993.
- SABBATINI, R. C. **Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: Evidência da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura**. Campinas: Ie-Unicamp, 2001.
- VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador - a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.

CAPÍTULO 3

PLANEJAMENTO TERRITORIAL E O REGIONALISMO SOB INTEGRAÇÃO FÍSICA

Controvérsias da Iniciativa de Integração Regional da Infra-Estrutura Regional na América do Sul

PLANEJAMENTO TERRITORIAL E O REGIONALISMO SOB INTEGRAÇÃO FÍSICA

Controvérsias da Iniciativa de Integração Regional da Infra-Estrutura Regional na América do Sul

"O desenvolvimento e a integração dos países do Novo Mundo exigem trabalho que ofereça à América do Sul condições de sair para o Atlântico e para o Pacífico, com infra-estrutura de transporte terrestre fluvial, comunicações, energia".

José Alencar Gomes da Silva

Vice-Presidente do Brasil

O presente capítulo analisa as estratégias oficiais de desenvolvimento da infra-estrutura Sul-Americana a partir da investigação do projeto de Integração de Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA), que tem avançado de forma silenciosa como um vetor que engendra complementarmente a maior interdependência entre os países intra-bloco e inter-blocos no Mercosul e na Comunidade Andina.

O trabalho visa uma reflexão sobre a problemática de construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e a sua relação com a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), a partir de um recorte que investigará no Mercosul e na Comunidade Andina a modernização de uma infraestrutura regional centrada em redes técnicas e logísticas de setores de transporte, energia e telecomunicações.

Com essa discussão pretende-se contribuir para uma melhor compreensão do significado do território e da construção de um regionalismo aberto Sul-Americano, com aprofundamento no debate sobre o processo de integração física e as suas conseqüências espaciais e políticas, enquanto socioconstrução técnica.

1 - Introdução ao planejamento territorial

Ao longo da história das civilizações mundiais a presença da planificação e do planejamento representou durante séculos um elemento estruturante da organização socioeconômica de diferentes povos por meio da coordenação e centralização dos meios de produção nas mãos do Estado.

O dirigismo e a intervenção estatal na vida econômica e social dos povos se manifestou presente desde os primordiais minissistemas-mundo das civilizações da Antiguidade até a contemporânea integração da economia-mundo da Civilização Ocidental (Gastaldi, 2005).

Após a era *mercantilista* - quando o auge do intervencionismo estatal moderno aconteceu em detrimento da supressão das corporações de ofício e da predominância dos monopólios estatais por meio de uma produção e circulação que se voltava para os interesses dos *Estados Absolutos* - o processo de integração da economia-mundo passou por pendulares movimentos entre o liberalismo econômico e a intervenção estatal.

A despeito do surgimento e da difusão da era do *liberalismo político e econômico* emanada da Revolução Francesa e da Revolução Industrial Inglesa, o planejamento estatal continuou latente por meio de doutrinas socialistas e neomercantilistas, tornando-se numa atividade racional que envolveu a articulação de ações políticas e ações técnicas para o ordenamento de variáveis que sistematizam a ingerência e a implementação de políticas públicas.

A complementaridade entre a ação política e a ação técnica institucionalizou-se no século XX por meio da construção de uma agenda de planejamento hierarquizado em que a primeira ação determinou as finalidades racionais do esforço técnico e este se vinculou funcionalmente aos meios para a consecução dos fins.

Esta noção de planejamento hierarquizada tem a sua origem marcada pela intervenção do Estado sobre o território nacional no início do século XX a partir da experiência socialista e sua disseminação instrumental capitalista por meio do Estado Keynesiano.

O planejamento originado após a Revolução Russa através dos planos quinquenais teve como meta principal instalar a substituição do sistema capitalista de mercado diante da intervenção de um Estado Socialista.

Com o *Crash de 1929*, os Estados Unidos e alguns outros países periféricos como o Brasil adotaram políticas de planejamento para saírem da crise, mas foi somente após a Segunda Guerra Mundial que o planejamento entrou na agenda estatal dos países capitalistas, por meio do projeto Manhattan e o Plano Marshall em países centrais e por meio de agências multilaterais em países periféricos, como a CEPAL que exercera forte influência na divulgação e no apoio à consolidação do planejamento como área relevante para o exercício do governo e da administração pública na América Latina.

Desde os anos 1950, as técnicas de planejamento com uma lógica racional-normativa e fiéis a uma concepção nacional-desenvolvimentista de intervenção do Estado na economia foram largamente utilizadas pelos governos em diferentes partes do mundo por mais de três décadas.

As experiências de planejamento do *socialismo* e capitalista coincidiram na ênfase conferida ao desenvolvimento econômico por meio de um enfoque que centralizou se centralizou na ênfase - em diferentes graus - de intervenção do Estado nacional em substituição ao mercado (Butzke e Theis, 2007).

Ao longo do século XX os Estados Nacionais tornaram-se permeáveis à lógica do planejamento para resolver problemas de desenvolvimento por meio de um processo político organizador que interliga elementos para direcioná-los aos resultados desejados.

Como o planejamento realizado pelo Estado dá resultado a uma série de políticas públicas internas e externas que se consubstanciam em formas territoriais por meio de uma rede de objetos ou serviços públicos sociais, políticos ou econômicos prestados, toda política de planejamento em princípio revela-se como dinamizadora do território pontualmente ou por meio de redes, e por isso, todo planejamento comporta funções territoriais complementares às funções principais de cada política pública.

Mas existe na agenda de planejamento uma categoria de política pública intitulada política territorial, cuja função principal é a intervenção e transformação do território físico *per se*, que transforma o próprio *policymaking* em um processo genuíno de *planejamento territorial*.

A *tradicional concepção de planejamento territorial* se estruturou entre as décadas de 1920 e 1970 por uma concepção *geopolítica fechada*, que esteve em grande medida assentada na intervenção de cada Estado sobre o seu território como um instrumento de desenvolvimento, integração nacional e de contenção ao expansionismo de países vizinhos e potências regionais rivais, criando assim uma rede de infra-estrutura social e econômica segregada por países, que se tornou marcada por uma funcionalidade nacional à dinâmica de acumulação e por descontinuidades e problemas operacionais técnicos inter-nacionalmente.

O desenvolvimento de políticas de planejamento ocorreu em um contexto de ampliação das competências administrativas do Estado por meio da rápida expansão das tecno-burocracias nos períodos em que a ideologia do desenvolvimento planejado forneceu ao poder político um vocabulário suscetível de cimentar a unidade nacional ao tentar instaurar uma ordem espacial nova objetivada pela montagem e controle de uma infra-estrutura social e econômica, legitimada por grupos dominantes que almejavam uma nova ordem social mais produtiva e menos conflituosa (Vitte, 2007).

A nova concepção de planejamento territorial tem sua origem marcada pelo surgimento de relações inter-estatais na Europa dos anos 1950 e pela difusão dessa experiência através da proliferação de novos processos de regionalização transnacional nos anos de 1980 e 1990, segundo uma concepção *geopolítica aberta*, que erode a soberania nacional e se centraliza na internacionalização ou abertura de frestas na formação territorial nacional em detrimento da integração de regiões transnacionais.

A re-orientação das estratégias de planejamento territorial nos anos 1980 e 1990 respondem às inflexões surgidas na década de 1970 com o esgotamento do modelo de desenvolvimento do *Estado keynesiano interventor* e o surgimento de um discurso *estatal minimalista e logístico* frente à acumulação capitalista e as estrutura de circulação de comércio e finanças internacionais.

2 - Planejamento territorial e integração física na América do Sul

A geoestratégia é toda a dimensão espacial existente nas estratégias políticas e econômicas de diferentes atores no sistema internacional que pode ser visualizada em suas diretrizes de formulação, mudança e continuidade a partir do relacionamento de variáveis endógenas e exógenas ao longo do tempo.

Inserido neste quadro relacional, os países da América do Sul não estiveram aquém das mudanças ocorridas internacionalmente e também se posicionaram com uma *nova concepção de planejamento territorial* por meio de reformas nacionais no papel do Estado e por meio de tendências *integracionistas* que serviram para o ordenamento de novas articulações produtivas e geopolíticas no subcontinente.

A formação territorial recente da América do Sul tem sido marcada pela centralidade do processo espacial de regionalização transnacional engendrado intergovernamentalmente pelos países por meio de negociações políticas e econômicas em esquemas regionais de integração e por políticas conjuntas de planejamento da infra-estrutura física subcontinental.

O planejamento territorial intergovernamental presente nas relações internacionais da América do Sul está criando um espaço geopolítico funcional à circulação econômica por meio de políticas externas territoriais que instrumentalizam a integração do subcontinente, dirimindo assim *seletivamente* as discontinuidades entre os países em detrimento da *adequação da infra-estrutura econômica* à escala transregional (Senhoras e Vitte, 2007).

A *nova concepção de planejamento territorial* na América do Sul tem sido orientada por uma visão economicista de integração física entre os países por meio de grandes obras de infra-estrutura que se estruturam por *eixos de integração e desenvolvimento* que articulam os territórios nacionais e internacionais em função do potencial comercial.

A centralidade da nova concepção de planejamento territorial demonstra que o aprofundamento do *regionalismo sul-americano* e a *integração física* de uma infraestrutura compartilhada e transnacional são questões que hoje se colocam de forma intimamente interligada para uma melhor compreensão dos principais fundamentos, motivações, controvérsias e limitações da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) que se desenvolve no continente.

A Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) trata-se de um mega plano territorial de integração física que foi centrado nos setores de transporte, energia e telecomunicações e pretende criar essencialmente grandes canais multimodais de fluxo.

O renovado esforço de planejamento com um âmbito transregional por meio da IIRSA está assentado em uma agenda de integração comercial que tem impulso associado a tendências históricas e geográficas de aproximação entre o Mercado Comum Sul-Americano (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Nesse processo de aproximação entre os blocos regionais Sul-Americanos tornou-se patente a convergência dos debates oficiais sobre o papel estratégico da construção de uma maior integração física na região para a promoção de um maior desenvolvimento econômico nacional em um possível espaço econômico transregional (CASA), o que deu origem ao planejamento da IIRSA a partir da Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul realizada em Brasília, em setembro de 2000.

A realidade engendrada nas quatro cúpulas de presidentes e chefes de Estado dos países sul-americanos para a formação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) demonstra que as discussões sobre a integração física do subcontinente por meio da IIRSA seduziram tanto os governos mais neoliberais quanto os mais à esquerda, ainda que com argumentações divergentes.

Apesar da convergência sobre as temáticas de infra-estrutura, as Cúpulas de 2000, 2002 e 2006 fracassaram na implementação dos acordos e na superação dos entraves da IIRSA, o que conferiu à Cúpula de 2004 a responsabilidade da definição de 31 projetos consensuais com uma programação de execução entre 2005 e 2010.

Nesse processo de discussões, o papel de coordenador formal da integração sul-americana coube ao BID e, informalmente, o Brasil também tem exercido uma função de liderança em duas frentes, em um primeiro plano, com o processo de aprofundamento da integração do Mercosul ao incorporar a Venezuela como membro-permanente e, em um segundo plano, com a aproximação junto à Comunidade Andina, por meio do BNDES que têm capitalizado o banco de fomento da

CAN, o que resultou na convergência de ambos os planos na conformação de uma agenda de construção física da CASA por meio da IIRSA.

A verdadeira agenda positiva do Mercosul e da Comunidade Andina é a integração transnacional das infra-estruturas que, apesar das restrições fiscais e ambientais, trata-se de uma “réplica” subcontinental do planejamento via eixos nacionais de integração de alguns países, tal como no caso brasileiro dos Planos Plurianuais, que passou despercebida da opinião pública.

A formulação de um planejamento transnacional na América do Sul capaz de dotar a região de uma infra-estrutura eficiente e moderna tem como pressuposto a adoção de um *modelo de desenvolvimento para fora* baseado na concepção espacial de *eixos de integração e desenvolvimento* e no conceito de *sustentabilidade* econômica, ambiental e social em escala continental, que foram abordados pelo ex-presidente da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) Eliezer Batista da Silva no estudo "Infra-estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul" (1995).

Segundo este estudo que veio influenciar o planejamento interno brasileiro e a agenda externa consolidada na IIRSA, a organização de uma infra-estrutura transnacional no espaço sul-americano pode ampliar as vantagens comparativas de comércio em um processo de inserção competitiva na economia mundial, na medida em que os vetores logísticos, de telecomunicação e energia forem desenvolvidos para adicionar valor e reduzir custos, estimulando os elos do comércio e do investimento.

Neste sentido, os eixos sinérgicos da integração da América do Sul representam um leque estratégico de projetos de integração física, dotados de sustentabilidade no seu sentido amplo - ambiental, social e econômica - e baseados numa perspectiva geoeconômica do espaço regional, que podem ter um efeito multiplicador sobre o desenvolvimento e ampliar a integração econômica (Lafer, 2000).

A visibilidade de formação desse sistema infraestrutural na América do Sul advém de uma dupla identificação advinda de uma série de deficiências existentes na região e oportunidades registradas em outras experiências.

Em primeiro lugar, há uma pluralidade de empecilhos físicos à inserção competitiva da região transnacional sul-americana na economia mundial uma vez que os países se ressentem da falta de sistemas mais modernos e eficientes de transportes, energia e telecomunicações que possam impulsionar o intercâmbio comercial na região¹.

Em segundo lugar, a aposta no desenvolvimento de uma integração infra-estrutural entre os países para a ampliação da integração econômica advém da constatação de que as mais dinâmicas regiões transnacionais no mundo cresceram e se consolidaram na esteira de uma infraestrutura moderna e integrada².

O *portfolio* de projetos de desenvolvimento infraestrutural na América do Sul elaborados sob os marcos da IIRSA em comum acordo entre os países e em cooperação com agências multilaterais e regionais de financiamento ultrapassam as fronteiras dos países no sentido de tornar os pontos fixos do subcontinente em uma integralidade funcional a fluidez por meio de eixos sinérgicos de conexão logística, energética e de telecomunicações que tem uma visão marcadamente economicista de integração.

¹ A preocupação com a precária integração infra-estrutural do continente é um ponto de consenso entre os países da América do Sul que a identificam como um dos maiores gargalos ao crescimento das exportações dos países, o que sugere que a superação destas deficiências passa pela melhora e ampliação de uma rede de rodovias, ferrovias, hidrovias, portos, aeroportos, gasodutos e oleodutos, oferta de energia, assim como de telecomunicações, de forma a facilitar o intercâmbio de bens entre os países da região e deles para o resto do mundo.

² A experiência de sucesso de integração na Europa demonstra que o início dos processos de cooperação no pós-II Guerra esteve assentado em uma temática infra-estrutural de carvão e aço, sendo que ao longo do tempo foi transbordada para outras áreas que consolidaram sistemas eficientes de transporte e de comunicação. No caso da experiência do Nafta se observa que a prévia existência compartilhada de experiências entre o Canadá e os Estados Unidos serviu para incorporar ao México por meio de grandes rodovias, ferrovias, hidrovias, dutos de gás e petróleo e rotas de navegação costeira para apoiar o crescente intercâmbio. Por sua vez, o regionalismo transnacional Pacífico Asiática devido às características de descontinuidade espacial entre os países se apropriou do fácil acesso às rotas marítimas para facilitar o comércio intra-regional.

De um lado, segundo as posições otimistas presentes em algumas pesquisas e nos discursos oficiais, a construção de uma rede infra-estrutural integrada na América do Sul é vista como o retorno da intervenção estatal, por alguns especialistas, ao reincorporar uma agenda de planejamento estatal por meio de parcerias público-privadas, que objetivam que as economias nacionais sul-americanas atinjam o ponto de *break-through* desenvolvimentista, adquirindo impulso no regionalismo transnacional para a modernização e o crescimento econômico nacional.

De outro lado, algumas pesquisas com discurso crítico à construção de uma rede infra-estrutural integrada na América do Sul introduzem uma série de advertências ao planejamento transnacional presente que além de carecer de uma sistemática de implementação em relação a desafios sociais e ambientais, também tende a reforçar uma tradicional inserção internacional dos países, baseado-se na exportação de baixo valor agregado de recursos primários.

3 - A integração física na América do Sul

A Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) trata-se de um mega plano que é centrado nos setores de transporte, energia e telecomunicações e pretende criar essencialmente grandes canais multimodais de fluxo.

Esta iniciativa, que vem sendo discutida desde 2000, teve incluído no planejamento inicial a construção de mais de 300 obras em 12 *eixos de integração e desenvolvimento* e em 7 *processos setoriais* que abarcavam a construção de rodovias, ferrovias, pontes, portos, hidroelétricas e gasodutos com um horizonte de implementação de 10 anos.

Segundo Quintanar e López (2003), a estruturação deste planejamento se baseou na concepção teórica de que o desenvolvimento sinérgico de uma rede transnacional de transportes, energia e telecomunicações pode gerar um impulso difuso decisivo à superação de barreiras

geográficas, à aproximação de mercados regionais e multilaterais, e à promoção de novas oportunidades econômicas.

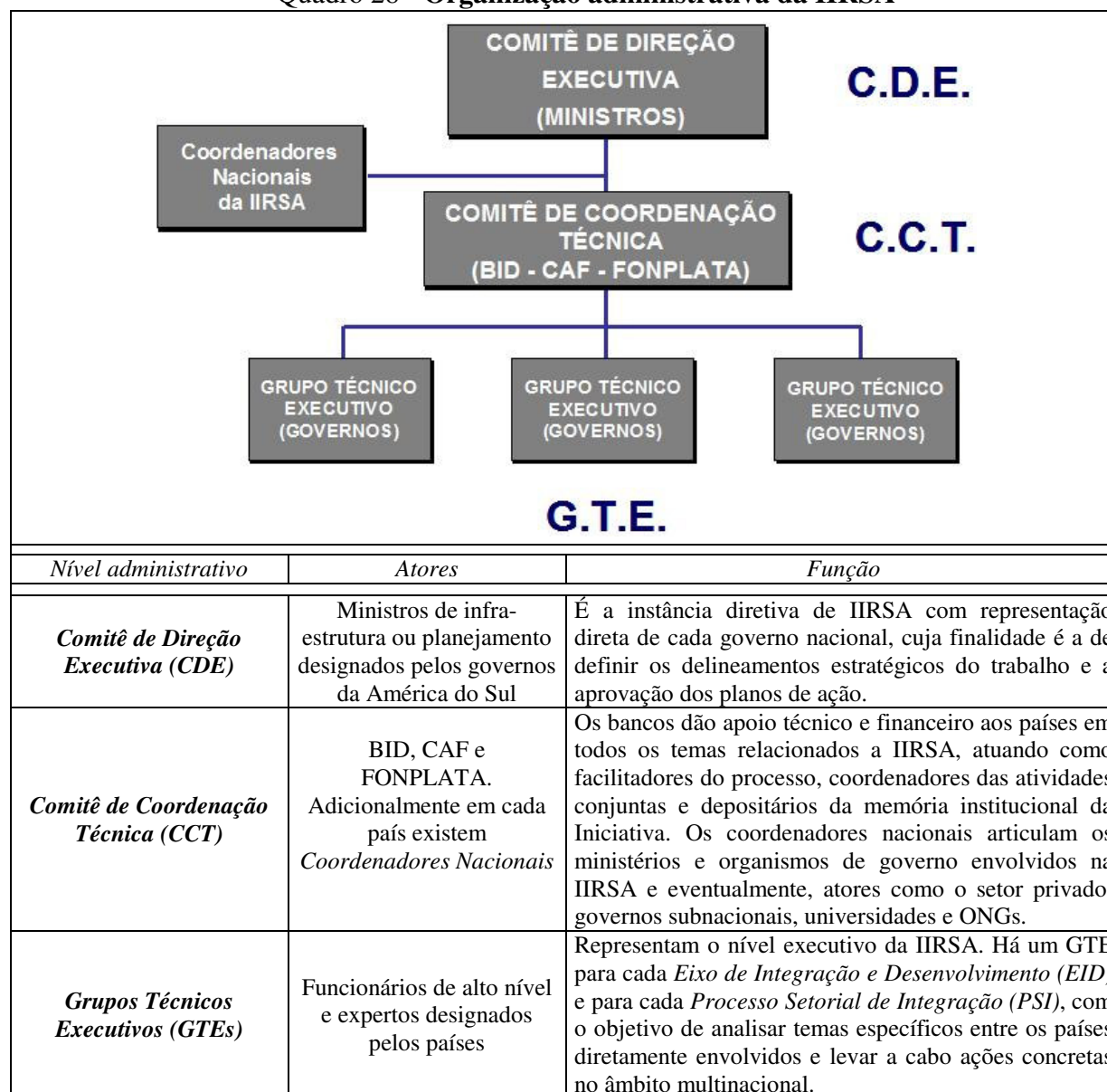
Sob solicitação acordada pelos mandatários presentes na Reunião de Presidentes de América do Sul em 2000, a agenda de planejamento de uma integração regional transnacional infra-estrutural no subcontinente foi construída pela equipe de trabalho conjunto entre os especialistas designados pelos ministérios nacionais e os especialistas de instituições financeiras multilaterais da região do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

A proposta brasileira fortemente concretizada no plano da IIRSA coloca a integração da infra-estrutura em três frentes simultâneas: telecomunicações, energia e transporte, a fim de criar ambiente atraente para investimentos produtivos, abrindo caminho para a redistribuição das cadeias produtivas.

Por necessitar de grande quantidade de capital, a implementação administrativa da IIRSA traz em seu bojo toda uma rede de mecanismos para atrair a iniciativa privada para participar das fases de definição estratégica, desde a concepção dos projetos até a posterior gestão dos empreendimentos, o que justifica o compartilhamento de funções entre os Estados Nacionais e os banco multilaterais para alavancar o financiamento, a execução e operacionalização da integração infra-estrutural (Carvalho, 2005).

Após o desenvolvimento de uma série de estudos que resultaram na coluna de vertebração do planejamento da IIRSA, a sua implementação se desenvolveu por meio de um tripé de organização administrativa hierarquizado em três níveis.

Quadro 28 - **Organização administrativa da IIRSA**



Fonte: Elaboração própria. Baseada no website da IIRSA. Disponível em <www.iirsa.org>, 2007.

A organização tripartite da gestão administrativa da IIRSA desvela uma noção de *intervenção compartilhada* que está assentada em uma rede instrumentos permeáveis de cooperação e delegação de responsabilidades específicas e de uma organização verticalizada por uma hierarquia de cima para baixo.

A despeito desta estrutura compartilhada de organização da IIRSA, o processo de formulação e execução do planejamento infra-estrutural é fortemente permeado pela influência de atores favoráveis ou mesmo contrários ao projeto, uma vez que os efeitos internacionais positivos e negativos da construção de uma infra-estrutura transnacional têm impactos no âmbito nacional, e por isso levam à politização doméstica de assuntos antes atribuídos somente à política internacional.

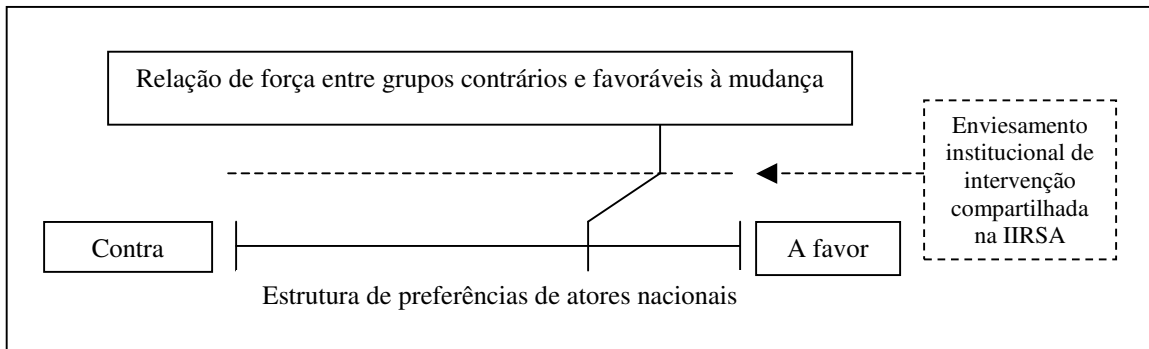
Segundo Milner (1997) e Lima (2000), a politização doméstica de questões internacionais ocorrem com frequência em Estados Nacionais onde o desenho institucional favorece a influência da sociedade civil no processo político por meio de grupos de interesse que pressionam o Legislativo e o Executivo para que sejam adotadas políticas de acordo com suas preferências.

Mas, no caso da integração regional de uma infra-estrutura transnacional da América do Sul, a organização administrativa da IIRSA de maneira compartilhada tende a retirar a ação direta dos Estados Nacionais por meio de uma tecnoburocracia composta por instituições multilaterais da região, que tende a ampliar a distância entre as decisões técnicas e as preferências das sociedades civis de cada país, repercutindo no fechamento do canal político para a participação democrática da sociedade civil.

A interação das preferências dos grupos de atores favoráveis ou contrários à IIRSA cria uma relação de forças pontual e localizada entre dois pólos que é absorvida seletivamente pela *estrutura tripartite de intervenção compartilhada*.

O acesso de atores externos ao aparato tripartite de intervenção compartilhada da IIRSA para a transmissão de preferências e sugestões às formulações cupulares passa por um natural canal assimétrico e seletivo, cuja dinâmica depende do poder relativo dos grupos mobilizados domesticamente.

Quadro29 - Esquema de forças de pressão paradiplomática na IIRSA



Fonte: Elaboração própria. Adaptações baseadas em Lima (2006).

Neste sentido, os atores paradiplomáticos cujas preferências se aproximam mais fortemente do *núcleo duro de gestão da IIRSA* tendem a ter maior poder de influência na agenda infra-estrutural devido a discrepância de seus poderes nas negociações em relação aos atores contrários.

Quadro 30 - Atores paradiplomáticos influenciadores na IIRSA

<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)</i> (++)	No início do primeiro mandato do presidente Lula, o BNDES criou o Departamento de América do Sul e se tornou o principal financiador da IIRSA. Em 2005, o Banco registrou o maior valor desembolsado para exportações de serviços desde o início do apoio nas linhas BNDES-Exim (US\$292 milhões), parte importante desse montante consistiu de operações de serviços de engenharia vinculadas a grandes projetos de infra-estrutura na IIRSA, beneficiando empreiteiras brasileiras como Odebrecht e Andrade Gutiérrez. Os recursos do BNDES são destinados às obras de infra-estrutura da IIRSA ou por meio de capitalização direta da Corporação Andina de Fomento (CAF) ou por meio do financiamento de obras pertencentes ao <i>portfolio</i> da IIRSA no escopo de execução do Plano Plurianual (PPA) ou do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
<i>Comitê das Rotas de Integração da América do Sul (CRIAS)</i> (+)	O Comitê das Rotas de Integração da América do Sul (CRIAS) é um organismo do setor privado que foi constituído em 1996 e que tem sido reconhecido como um dos mais significativos atores do setor privado a fazer lobby em esferas políticas para a integração física, de energia e de comunicações da América do Sul. Já no ano 2000 participou, como convidado, da reunião realizada em Brasília com a presença dos Chefes de Estado dos doze países sul-americanos quando foi constituída a IIRSA, iniciativa da Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana. O CRIAS promove uma diversidade de eventos que contam com a participação de representações governamentais e de instituições de fomento, sendo que o principal fórum de discussões têm sido as edições do Congresso Internacional das Rotas de Integração da América do Sul que tem fortemente discutido e tentado participar do planejamento da IIRSA.
<i>Movimentos Sociais e Ambientais</i> (-)	Existe uma pluralidade de movimentos sociais e ambientais opostos ao desenvolvimento de uma série de obras com diferentes escalas de atuação ou volume e origem de financiamento. Uma série de organizações nacionais e internacionais tem tentado influenciar a agenda de planejamento e a visão estratégica dos projetos infra-estruturais da IIRSA. Algumas das organizações e movimentos sociais e ambientais com maior repercussão e destacada atuação na formação de uma comunidade epistêmica transregional na América do Sul com um discurso crítico à IIRSA são: <i>International Conservation, Friends of Earth</i> e <i>Bank Information Center</i> (Estados Unidos), <i>Fobomade - Fondo Boliviano de Medio Ambiente y Desarrollo</i> (Bolívia), <i>Coalizão Rios Vivos</i> e <i>Instituto Socioeconômico</i> (Brasil), <i>Articulación Frente a IIRSA</i> (Rede transnacional).

Fonte: Elaboração própria.

A estrutura de planejamento da IIRSA pode ser considerada clássica à medida que ela é desenvolvida em duas etapas complementares e sequenciais por um núcleo central de intervenção compartilhada que recebe a influência de uma série de atores nacionais, em primeiro lugar, com a *preparação do plano e formulação de projetos de execução*, e em segundo lugar, com a *execução do plano*.

A primeira etapa do planejamento foi estruturada por meio de uma série de atividades de diagnóstico dos principais gargalos infra-estruturais no continente, de estabelecimento de uma imagem objetiva sobre o desenvolvimento que se deseja alcançar por meio de uma abordagem de regionalização transnacional aberta, e de seleção dos instrumentos necessários para a construção dos projetos infra-estruturais.

A segunda etapa do planejamento está ocorrendo com uma agenda de atividades com caráter técnico, administrativo e político para levar a cabo as ações de implementação das obras e, posteriormente, deve prever a avaliação de seus logros e impactos por meio da formação de uma nova etapa de planejamento frente ao *feedback* obtido.

Na etapa de preparação do planejamento e formulação de grupos de projetos infra-estruturais para implantação predominaram atividades de cunho teórico e técnico extremamente influenciadas por uma concepção geoeconômica brasileira de integração por meio de eixos, enquanto que na etapa de execução o predomínio correspondeu às negociações políticas intra-nacionais e internacionais envolvendo desde grupos de pressão a bancos multilaterais de financiamento.

Devido a essa concepção clássica, a implementação da concepção de planejamento transnacional da IIRSA contemplou uma série de *princípios orientadores* com *concepção estratégica* e *executiva* que visam se concentrar em um maior nível de mudança qualitativa das relações internacionais por meio da integração físico-regional.

Quadro 31 - Princípios Orientadores da IIRSA

<i>Concepção estratégica</i>	<i>Regionalismo aberto</i>	A América do Sul passa a ser concebida como um projeto geoeconômico para o fortalecimento da integração do espaço regional transnacional e para a maior inserção no espaço multilateral da economia-mundo por meio da criação compartilhada de novos canais logísticos e energéticos e da redução de barreiras ao comércio e de ineficiências na infraestrutura e nos sistemas regulatórios e operativos.
	<i>Convergência Normativa inter-estatal</i>	O voluntarismo político dos governos é um dos requisitos basilares para criar uma agenda planejada de um projeto de integração regional sul-americana, o que repercutiu decisivamente na criação da CASA enquanto uma convergência normativa inter-estatal para a construção de uma Visão Estratégica da Integração Física que traga a sustentabilidade ligada aos conceitos de competitividade econômica, desenvolvimento social e qualidade institucional.
	<i>Sustentabilidade Econômica, Social, Ambiental e Político-institucional</i>	O processo de integração econômica do espaço sul americano baseia-se em 4 conceitos de sustentabilidade: a) econômica, proporcionada pela eficiência e competitividade dos processos produtivos; b) social, proporcionada pelo impacto do crescimento econômico sobre a qualidade de vida da população; c) ambiental, pelo uso racional dos recursos naturais e sua conservação; d) político-institucional para que os atores públicos e privados se integrem ao processo de desenvolvimento e integração.
<i>Instrumentos de execução</i>	<i>Eixos de integração e desenvolvimento</i>	A região transnacional sul-americana é organizada ao redor de franjas multinacionais que concentram fluxos de atuais e potenciais a fim de implementar um padrão mínimo e comum de serviços de infraestrutura a partir da caracterização das potencialidades em transporte, energia e telecomunicações.
	<i>Processos Setoriais de Integração</i>	A organização de grupos de trabalho regionais para promover a harmonização setorial de políticas, planos e marcos legais e institucionais referentes ao uso da infraestrutura entre os países se mostra relevante para a construção da convergência normativa do regionalismo transnacional sul-americano.
	<i>Parceria Público-Privada</i>	Os desafios do desenvolvimento da região requerem lideranças compartilhadas entre os governos nos distintos níveis e o setor empresarial privado para a construção de iniciativas de integração e desenvolvimento regional. Esta noção de liderança compartilhada em riscos e benefícios é a base para um diálogo constante entre governos e empresários no apoio à função planejamento, financiamento e execução de projetos.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em IIRSA (2004; 2006). Disponível em <www.iirsa.org>, 2007.

O projeto IIRSA foi planejado para materializar as bases da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) por meio de 12 corredores ou eixos de desenvolvimento nos quais se

situam os principais megaprojetos que, em teoria, deveriam formar uma plataforma física de livre fluxo de mercadorias para potencializar o livre comércio e o desenvolvimento das populações locais de cada país.

Além dos 12 *eixos de integração e desenvolvimento* da proposta inicial da IIRSA, também estiveram contemplados 7 *processos multisetoriais*, que pretendem realizar ações de integração naqueles setores estratégicos onde existem entraves nas relações entre os países, inibindo o comércio em razão da deficiência em infra-estrutura.

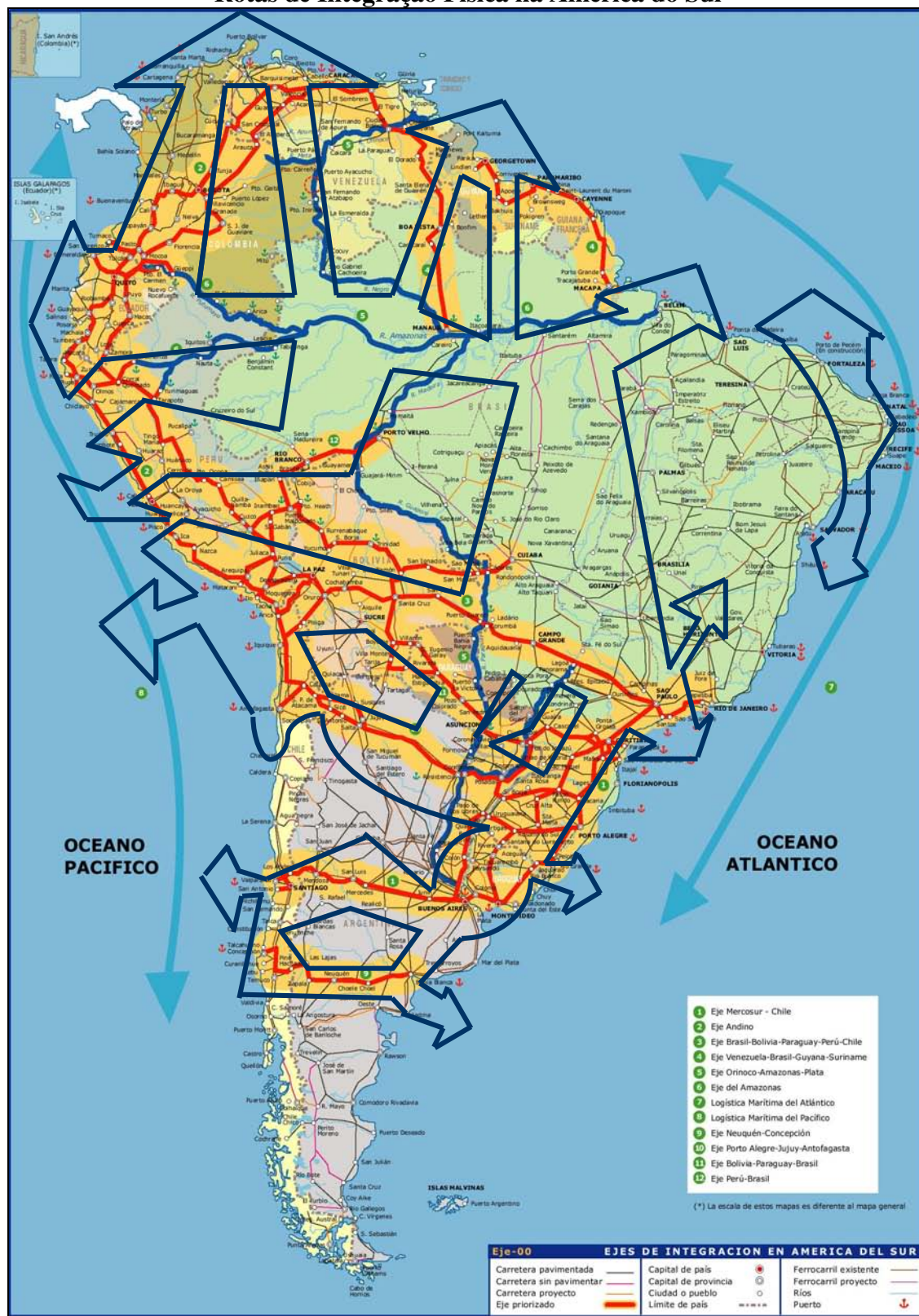
Quadro 32 - Eixos de integração e desenvolvimento e Processos setoriais iniciais

<i>Eixos de Integração e Desenvolvimento</i>		<i>Processos Setoriais</i>
Mercosul-Chile	Andino	Mercados energéticos
Interoceânico	Multimodal Amazônico	Transporte aéreo
Multimodal Orinoco-Amazonas-Prata	Venezuela-Brasil-Guiana-Suriname	Transporte marítimo
Logística Marítima do Atlântico	Logística Marítima do Pacífico	Transporte multimodal
Neuquen-Concepción	Perú-Brasil	Tecnologias de Comunicação e Informação
Bolívia-Paraguai-Brasil	Porto Alegre-Jujuy-Antofagasta	Temas de Flexibilização de Fronteiras
		Instrumentos para financiamento de projetos de integração física

Fonte: IIRSA (2006).

Segundo os discursos oficiais, com uma trajetória e experiência acumulada de mais de cinco anos, a IIRSA se consolidou como uma instância de negociações internacionais em que os países sul-americanos constroem uma agenda comum de ações e projetos para a integração física do subcontinente.

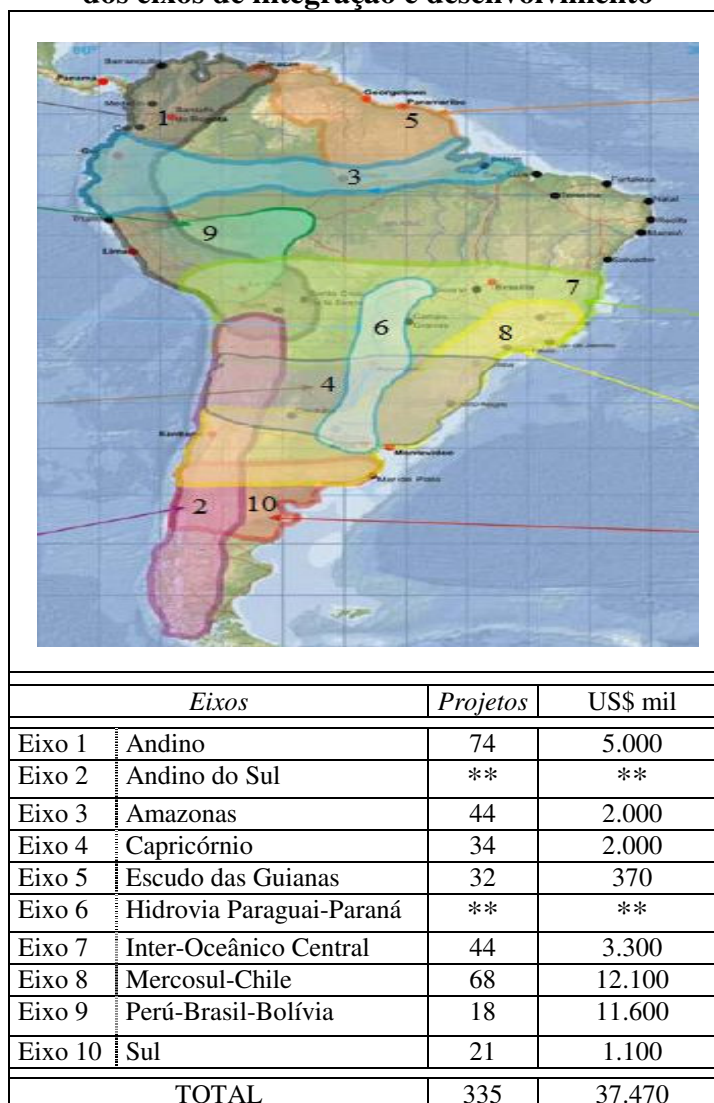
Mapa 1 - Eixos Iniciais da IIRSA e suas
Rotas de Integração Física na América do Sul



Fonte: IIRSA (2004). Adaptações próprias para as rotas de integração.

A iniciativa já elaborou uma *Carteira de Projetos*, onde figuram os 335 projetos mais importantes da região que estão centrados em sete processos setoriais e em apenas dez eixos de integração e desenvolvimento, e uma *Agenda de Implementação Consensuada*, onde constam 31 projetos priorizados para execução de 2005 a 2010.

Quadro 33 - Visões estratégicas de longo prazo dos eixos de integração e desenvolvimento



Fonte: Tabulação própria. Baseada em dados da IIRSA (2006).

** As visões estratégicas ainda estão em elaboração.

A agenda de implementação consensuada tornou-se o referencial de construção da IIRSA ao engendrar uma *primeira geração de projetos* onde os países sul-americanos completaram a etapa de desenho e planificação da IIRSA e enquadraram a etapa de execução dos projetos âncoras prioritários em sete grandes *eixos de integração e desenvolvimento* e em dois *processos setoriais*.

Mapa 2 - Obras de infra-estrutura da “agenda consensuada” da IIRSA (2005-2010)



Fonte: IIRSA (2006). Disponível em <www.iirsa.org>.

Os eixos de integração e desenvolvimento sul-americano que, inicialmente foram 12, posteriormente foram modificados para 10 no período de planejamento dos 348 projetos mais importantes da região no longo prazo, e finalmente foram reduzidos para 7, para

operacionalização em uma agenda de implementação consensuada de 31 projetos considerados essenciais e de alto impacto para a integração física do continente no curto prazo.

Os processos setoriais em transporte aéreo e telecomunicações selecionados na agenda consensuada objetivam a criação de normas especiais, o fortalecimento das instituições regionais e o estímulo às iniciativas empresariais nas áreas de influência dos eixos, a fim de colocá-los em funcionamento por meio da participação da Comunidade Andina e do Mercosul.

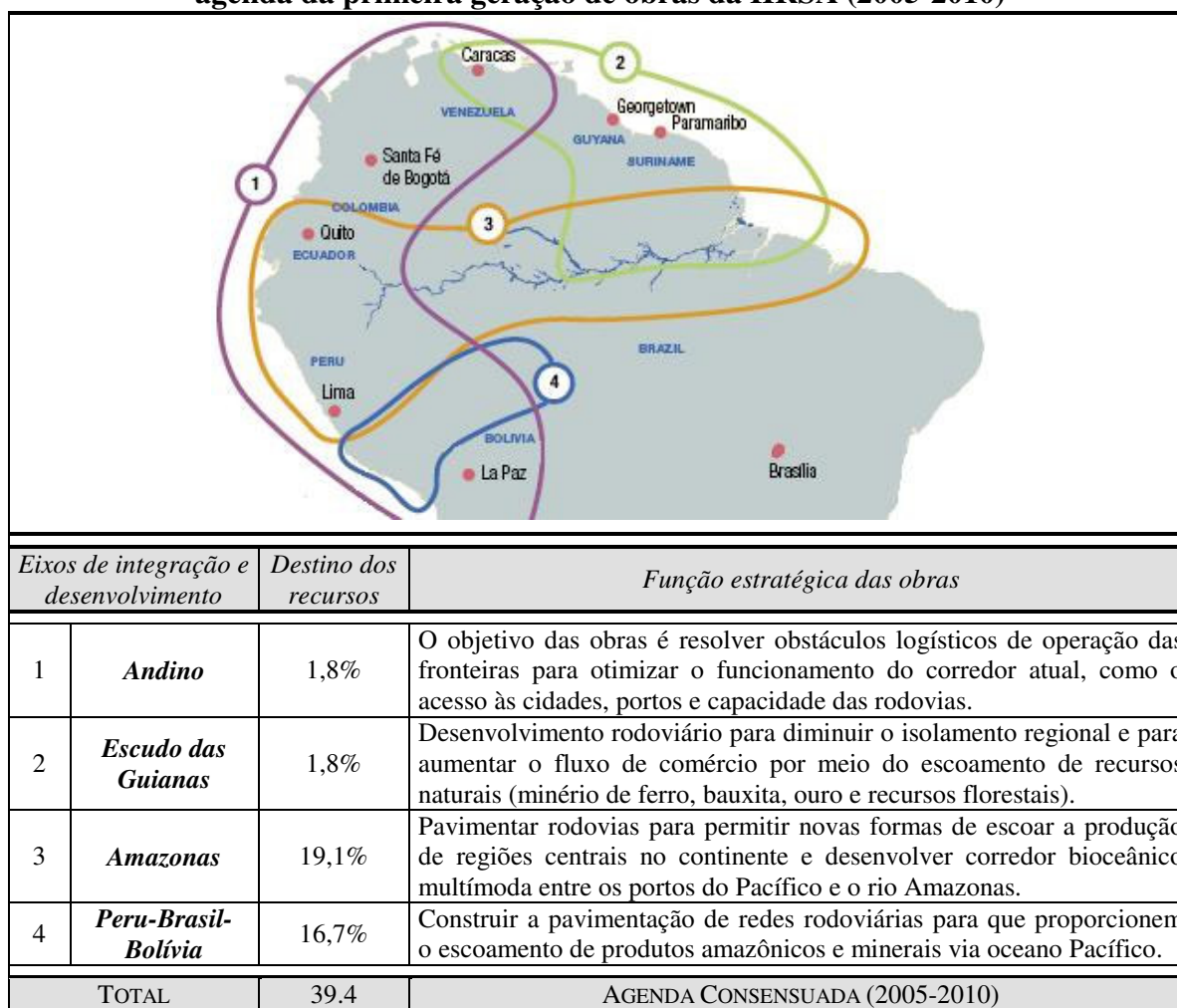
A Iniciativa para a Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) se constitui na baliza-mestre de esforços iniciais à construção da União Sul-Americana (UNASUL), mas também inclui temas diversos à agenda de integração física, que se classificam segundo: a) uma agenda de trabalho que pretende formar mecanismos financeiros para aumentar o investimento público e privado, e b) temas específicos de cooperação tais como na seguridade social, nas migrações, na luta ao narcotráfico e ao combate à corrupção.

Apesar dos avanços nas negociações transnacionais e do importante papel desempenhado pela tecnocracia e pelo *lobby* das grandes empreiteiras de construção, existe uma série de entraves financeiros e uma diversidade de conflitos ambientais e sociais que tendem a frear a expansão da malha física na América do Sul. Parte desse diagnóstico é compartilhado não somente pelos setores mais críticos à IIRSA, mas também compartilhado pelos setores oficiais, tal como é observado em pronunciamento do atual Presidente do BID, Dr. Luis Alberto Moreno:

“O projeto de Integração Regional Sul Americana (IIRSA), que deveria ter sido um dos pilares da integração regional, pouco avançou. Falta autonomia decisória para, junto com outros organismos multilaterais, agências nacionais de desenvolvimento e com os mercados financeiros e de capitais, desenhar as engenharias financeiras mais adequadas e negociá-las prontamente. Foram estes os principais obstáculos à realização de seus projetos” (Moreno, 2006: 01).

A agenda consensuada da IIRSA demonstra que os sete eixos selecionados para a execução de projetos âncoras representam as bases de consolidação infra-estrutural dos esquemas sub-regionais de integração transnacional nos marcos do Mercosul e da Comunidade Andina, bem como a formação de canais de intercomunicação entre ambos nos marcos da União Sul-Americana de Nações.

Quadro 34 - Flancos andino, amazônico e caribenho na agenda da primeira geração de obras da IIRSA (2005-2010)



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Wanderley *et al.* (2007); Paim (2003) e IADB (2006).

No eixo do escudo das Guianas o objetivo econômico das obras se divide entre o escoamento de produtos oriundos da Zona Franca de Manaus com destino aos mercados

consumidores da América do Norte e Europa por meio do Mar do Caribe, e a utilização de recursos naturais e o aproveitamento do potencial hidrelétrico.

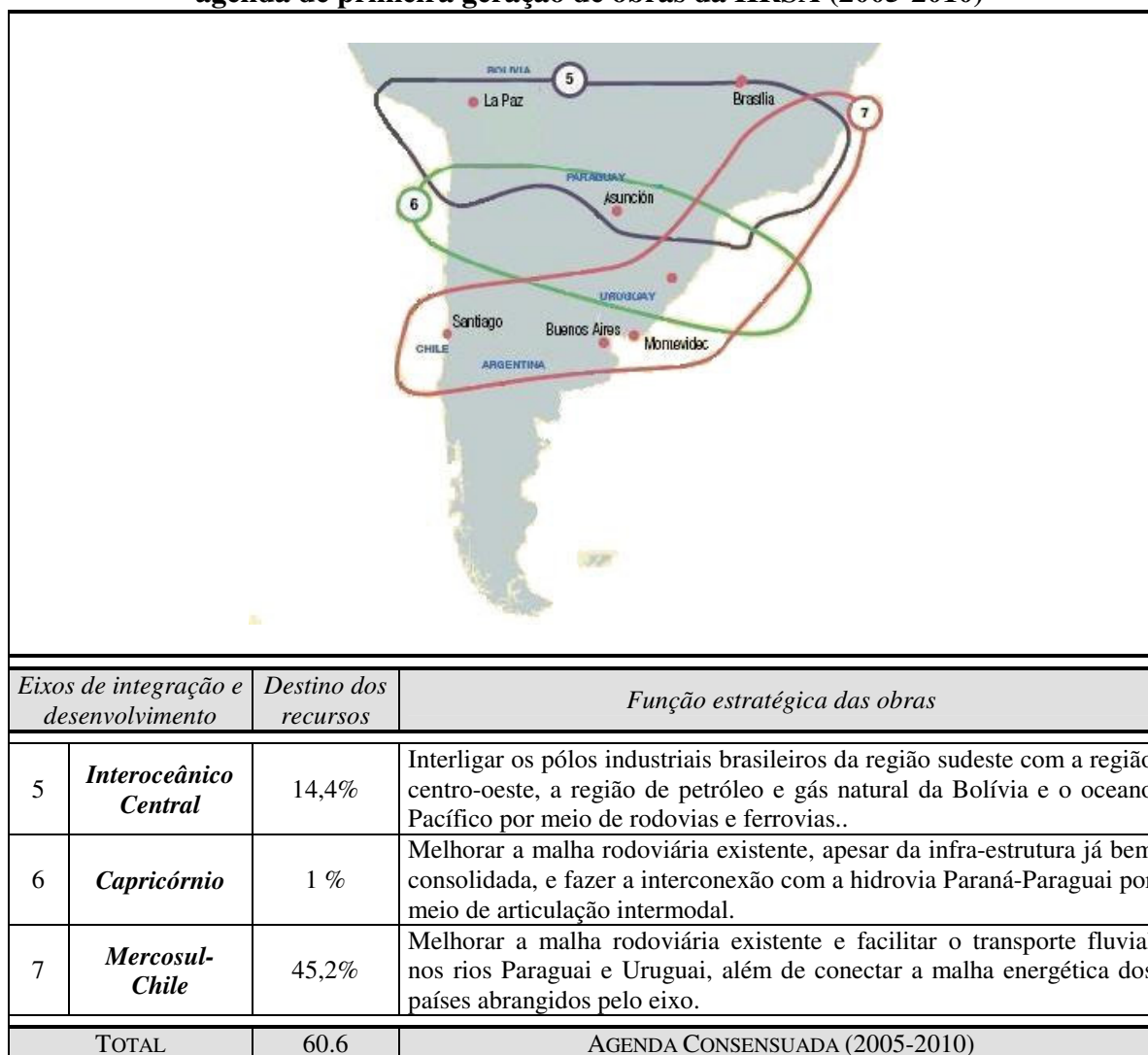
Na projeção entre a Amazônia e o Pacífico, os eixos Peru-Brasil-Bolívia, Amazônico e Andino buscam dois objetivos geoeconômicos muito claros do projeto sul-americano de inserção econômica internacional.

Por um lado, registra-se a expansão do continente rumo ao Oceano Pacífico por meio da cooperação inter-estatal logística em transportes fluviais e rodoviários para o escoamento de *commodities* agrícolas e minerais para a panregião Pacífico-Asiática (Leste Asiático e Pacífico Norte-Americano), que tem se tornado a principal locomotiva de dinamismo competitivo no mundo, em substituição à zona Atlântica que representou durante os últimos cinco séculos o motor capitalista da economia internacional.

Por outro lado, observa-se como um objetivo econômico destacado na integração da infraestrutura entre a Amazônia e o Pacífico sul-americano a busca pela construção de redes energéticas desde essas regiões com a finalidade de abastecer as áreas centrais industrializadas do continente.

A despeito da importância geoestratégica do flanco andino, amazônico e caribenho enquanto *locus* de riqueza em recursos naturais e energéticos e de ligação infra-estrutural logística entre o Oceano Pacífico e o Oceano Atlântico, o flanco platino é o destino da maior parte das obras da agenda inicial de trabalho da IIRSA em razão desta região concentrar aproximadamente 70% da atividade econômica sul-americana enquanto pólo de irradiação do crescimento, que comporta historicamente as principais concentrações industriais (Cortada e Nunes, 2006).

Quadro 35 - Flanco platino na agenda de primeira geração de obras da IIRSA (2005-2010)



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Wanderley *et al.* (2007); Paim (2003) e IADB (2006).

A implementação da IIRSA vem sendo efetivada por meio de uma primeira geração de projetos considerados prioritários na visão estratégica da agenda consensuada que é voltada essencialmente para a interconexão dos sistemas de transporte e energia.

As obras da Agenda de Implantação Consensuada da IIRSA podem ser interpretadas como os pontos primários do sistema regional sul-americano no curto prazo, que pretendem ser

expandidos por meio da articulação de outros grandes nós de uma rede infra-estrutural transnacional, para alicerçar o modelo de desenvolvimento para fora dos países no longo prazo.

Quadro 36 - Overview da situação das obras consensuadas da IIRSA (2005-2010)

<i>Estágio</i>	<i>Eixo</i>	<i>Projeto</i>	<i>Custo Estimado US\$ milhões</i>	<i>Países Envolvidos</i>
	Mercosul-Chile	2 Projetos de Transporte Rodoviário + 1 Projeto Energético	1.382	Argentina, Bolívia, Brasil, Uruguai
		1 Projeto: Transporte Ferroviário	251	Argentina, Chile
		3 Projetos: Transporte Rodoviário	1263	Argentina, Brasil, Chile, Uruguai
	Capricórnio	2 Projetos: Transporte Rodoviário	65	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai
	Interoceânico Central	3 Projetos: Transporte Rodoviário	331	Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai
		1 projeto: Transporte Rodoviário	60	Bolívia, Paraguai
		3 Projetos: Transporte Rodoviário	530	Brasil, Bolívia, Chile
	Andino	2 Projetos: Fronteira	9	Bolívia, Colômbia, Peru, Venezuela
		1 Projeto: Transporte Fluvial	108	Colômbia, Venezuela
	Amazônico	1 Projeto de Transporte Rodoviário + 1 Projeto de Transporte Fluvial	288	Colômbia, Equador
		1 Projeto: Logística Multimodal	589	Brasil, Peru
		1 Projeto: Logística Multimodal	338	Brasil, Peru
	Peru-Brasil-Bolívia	1 Projeto: Logística Multimodal	1.055	Brasil, Peru
		1 Projeto: Transporte Rodoviário: “Construção de Ponte sobre o Rio Acre”	12	Brasil, Peru
	Escudo Guianês	3 Projetos: Transporte Rodoviário	109	Brasil, Guiana, Suriname, Venezuela
		1 Projeto: Transporte Rodoviário	10	Brasil, Guiana
	Investimentos Setoriais	1 Projeto: Setor de Transporte Aéreo + 1 Projeto: Setor de Telecomunicações	2	Todos os países
TOTAL		PRIMEIRA GERAÇÃO DE PROJETOS DA IIRSA	6.402	AMÉRICA DO SUL

Legenda: ■ Em Preparação ■ Em licitação ■ Em execução ■ Finalizado

Fonte: Elaboração própria. Tabulação baseada em dados de IADB (2006).

Alguns dos eixos reforçam a consolidação dos canais de circulação dos esquemas sub-regionais de integração dos países da Comunidade Andina e do Mercosul, de outro lado os eixos transversais articulam os países da Comunidade Andina e do Mercosul, além do Suriname e da Guiana, fortalecendo a institucionalização da UNASUR.

Com a adoção de uma agenda consensuada de implementação de uma infra-estrutura física entre 2005 e 2010, o ritmo de construção dos 31 projetos prioritários até o final de 2006 aponta que a IIRSA está em fase inicial, sendo que dezessete obras ainda estão em preparação, cinco em licitação, oito projetos em execução e apenas uma obra finalizada, o que revela um grave descompasso entre o planejamento e a implementação devido à escassez de recursos financeiros de bancos multilaterais e de parcerias público-privadas (PPPs)³ que capitalizem as obras, bem como devido aos graves problemas ambientais que levam a embargamentos de obras.

4 - A IIRSA segundo o Discurso Oficial

Um dos temas na recente política externa da América do Sul nos últimos anos que tem forte impacto sobre a construção do espaço e das formas regulatórias do território refere-se à implantação de uma estratégia bifurcada de *negociações multilaterais* conjuntamente às *negociações regionais*.

Como o regionalismo e o multilateralismo seriam duas opções que não se excluem mutuamente nas agendas de política externa, pois são instrumentos complementares de gestão estratégica do desenvolvimento, na América do Sul os blocos regionais do Mercosul e da

³ A parceria público-privada trata-se de um formato jurídico de construção e gestão operacional de um empreendimento específico de interesse público por meio do compartilhamento de financiamento entre o setor público e a iniciativa privada e de uma correspondente divisão de responsabilidades e ganhos entre as partes. Embora ela tenha se tornado rapidamente em uma pretensa solução para a falta de recursos do setor público, a sua efetivação sistemática permanece limitada pelo alto coeficiente de risco frente aos recursos financeiros imobilizados pelo setor privado.

Comunidade Andina, ao se constituírem em opções de integração regional alternativas às puras exigências multilaterais da globalização tenderiam a fortalecer a atuação dos Estados nacionais.

Esse recente impulso cooperativo nas iniciativas do regionalismo aberto sul-americano é correlato ao processo de liberalização empreendido e de erosão dos instrumentos de governabilidade na região nas décadas de 1980 e 1990.

Nesse processo, as principais iniciativas cooperativas efetivadas estiveram pautadas nas negociações presidenciais e nas iniciativas de integração comercial e financeira dos países da região em paralelo às negociações multilaterais. Ainda nesse quadro, os governos buscaram soluções de integração logística e energética de forma planejada a partir dos marcos do projeto de Integração de Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA).

No ano de 2000, durante a Reunião de Presidentes da América do Sul em Brasília, com um maior grau de maturidade institucional dos sistemas subregionais de integração, entre eles o Mercosul e a Comunidade Andina, e com um acentuado aprofundamento do alcance e conteúdo de suas negociações, foram geradas as condições necessárias para que surgisse uma mudança qualitativa na integração física regional por meio do lançamento do projeto IIRSA.

“A integração da América do Sul passou a ser analisada em uma instância de diálogo técnico e de intercâmbio de informação, a ser considerada como um dos objetivos essenciais da região para seu desenvolvimento sustentável. [...] Este princípio básico imediatamente posicionou estrategicamente a integração física, posto que, não existe ampliação da integração econômica sem que se obtenha o fortalecimento das prestações de serviços de transportes, comunicações e energia” (Espinosa, 2006).

As Iniciativas de Integração da Infra-estrutura da América do Sul (IIRSA) de desenvolvimento nacional e regional teriam como objetivo basilar, segundo o discurso oficial, o

aumento de *capabilities* e capilaridades materiais para a chamada inserção competitiva das empresas e países na economia global por meio de corredores de integração física.

A partir desse referencial analítico, o discurso oficial do Projeto IIRSA intitula a iniciativa como um formato estratégico para repensar as bases cooperativas de sustentação dos interesses nacionais da América do Sul, a partir da interconexão física de zonas interiores que reforçam as estratégias de desenvolvimento nacionais conjugadas em iniciativas multilaterais de comércio que têm base no regionalismo aberto sul-americano.

Neste contexto de integração física, o *Estado integral* cede lugar a um *Estado catalítico*, que está constantemente compartilhando arranjos espaciais de poder transescalar, conformando uma nova dinâmica de governança nacional e internacional por meio das agendas do multilateralismo e do regionalismo. Portanto, o desenvolvimento do Projeto IIRSA atende a uma lógica de modernização do território necessária à ampliação da circulação, etapa chave no atual estágio do capitalismo, no processo de realização do valor.

Com o apoio de uma metodologia de planejamento territorial indicativa, consensual e de meio prazo entre os países sul-americanos, segundo os documentos oficiais da IIRSA (2004; 2006), foi construída uma carteira inicial de projetos de infra-estruturais derivada do seu impacto para o desenvolvimento sustentável e sua fatibilidade técnica, institucional, social, ambiental, financeira e política.

Foi embasado nessas proposições que o governo brasileiro, juntamente com os governos da maioria dos países da América do Sul, destinou importantes somas de seu orçamento para os projetos da IIRSA. Além dos recursos significativos alocados pelo governo brasileiro por meio do BNDES e dos recursos alocados pelos demais governos, o projeto conta também com recursos da Coordenadoria de Fomento Andino (CAF), do Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da

Bacia do Prata (FONPLATA), do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BM).

Ao criar uma massa crítica de interesses compartilhados de uma infra-estrutura física geradora de benefícios mútuos e de solução de problemas energéticos e logísticos que pode racionalizar o espaço de desenvolvimento, os eixos da IIRSA teriam por objetivo melhorar a interdependência entre os países sul-americanos via a integração física entre os países amazônico-andinos e os países platinos, em especial o Brasil que faz fronteira com quase todos os países da região sul-americana e não tem acesso ao Pacífico sul-americano ou ao Caribe.

Dos quatro eixos da IIRSA que recortam a Amazônia, três tem sua expansão rumo ao Pacífico, e apenas um rumo ao Caribe, o que evidencia que a integração continental da América do Sul liderada pelo Brasil têm objetivos geoestratégicos muito específicos de inserção na economia internacional.

O aproveitamento compartilhado do projeto IIRSA no Cone Sul da América, por um lado, se mostra como um fortalecedor estratégico do bloco regional do Mercosul ao ligar as redes comerciais e energéticas entre o Atlântico e o Pacífico e, por outro lado, pode ser entendido a partir dos discursos oficiais, como a coluna vertebral de uma indispensável aproximação regional entre o Mercosul e a Comunidade Andina para o desenvolvimento econômico a fim de enfrentar os desafios multilaterais e melhor negociar com os EUA a projeção de uma ALCA na América do Sul a partir dos eixos de integração e desenvolvimento na região entre a Amazônia e o Pacífico.

Dessa forma, o aproveitamento compartilhado do projeto IIRSA pode ser entendido, a partir dos discursos oficiais, como a coluna vertebral de uma indispensável aproximação regional para enfrentar os desafios multilaterais e melhor negociar com os EUA a projeção de uma ALCA na América do Sul.

A IIRSA tratar-se-ia, portanto, de uma iniciativa que concilia a negociação multilateral a partir de um marco regional com o fim de obter maior autonomia e poder de negociação frente ao controverso processo de integração da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que se efetiva *à la carte* por meio de acordos preferenciais e marcos bilaterais junto ao governo estadunidense.

5 - A IIRSA segundo os discursos críticos

O sistema de planejamento regional transnacional presente na construção de uma rede física de infra-estruturas tem recebido uma série de críticas em relação às estruturas econômicas nacionais e às estratégias formais de integração que se desenvolveram nos últimos anos na América do Sul, pois existe a identificação de que a sua efetivação no longo prazo possa se mostrar contraditória às intenções geoeconômicas internacionais de inserção autônoma ou nacionais de desenvolvimento sustentável.

A despeito de existir uma destacada representatividade em qualquer estratégia de criação de uma rede de infra-estrutura física para alavancar o desenvolvimento econômico e para o aumento da competitividade por meio da redução dos custos de transação em termos de transportes energia e comunicações, registra-se na agenda de planejamento sul-americano que a adoção de *eixos de integração e desenvolvimento* reforça a polarização regional segundo as vocações distribuídas e essencialmente construídas em torno de recursos naturais.

“Ao invés de promover a expansão dos mercados internos nacionais, viabilizando re-especializações produtivas, uma estratégia que combine livre-comércio com investimentos em infra-estrutura tende a reforçar no

âmbito regional uma inserção internacional tradicional, baseada nas exportações de bens primários. A rigor, este modelo de integração não é uma alternativa” (Medeiros, 2006: 07).

Segundo os discursos críticos, os projetos presentes no planejamento da IIRSA têm uma estruturação teórica claramente identificada com o receituário neoliberal, sendo tutelado por organismos financeiros internacionais que visam a constituição de espaços privilegiados da economia internacional na qual a circulação de bens materiais e imateriais é realizada com a eficácia e a velocidade requeridas pelo capital transnacional por meio de corredores de exportação e do financiamento público-privado.

O planejamento de integração física sul-americana busca inserir os países forçosamente na divisão internacional do trabalho em conformidade com o frágil pressuposto de que a atração de empresas vem, necessariamente, ligada ao crescimento econômico e às melhoras sociais.

As estratégias de integração foram elaboradas a partir da análise da localização das principais riquezas naturais da América do Sul, as formas como poderiam ser utilizadas e a infraestrutura necessária para seu aproveitamento, considerando: as oportunidades de integração física mais evidentes; a consolidação das cadeias produtivas competitivas e a redução de custos. A integração propugnada nessa iniciativa, e que tem o apoio das agências multilaterais, almeja aumentar a *fluidez* do território para facilitar o escoamento dos recursos naturais e dos principais produtos da pauta de exportação dos principais países da região.

É nesse sentido que as formas geográficas de infra-estrutura aparecem como um poderoso instrumento do capital nas relações internacionais, ou conforme Santos (1979), como um novo “Cavalo de Tróia”, na medida que permitem intervenções funcionais à expansão do modo-de-produção capitalista de forma dissimulada, ao serem anunciadas como resultado dos interesses comuns dos países.

Esses grandiosos objetos técnicos, custeados pela sociedade, revestem-se das promessas de desenvolvimento, geração de emprego e competitividade, novo mote dos governos dos países pobres. Na prática, implantam a desordem na escala local, e alienação em escala nacional, na medida que servem a reduzidas frações do capital nacional e estrangeiro.

É freqüente a afirmação entre os críticos, que o projeto IIRSA faz parte de uma política burocrática de implantação da ALCA. Enquanto as atenções voltam-se para as discussões políticas ao redor da “ALCA *light*” ou da “ALCA abrangente” os objetos técnicos fundamentais à existência do bloco vão sendo impostos sem oposição, inclusive pela maioria dos ativistas políticos não conscientes do autoritarismo dissimulado, implantado por meio das *formas geográficas* rapidamente transformadas por uma tecno-burocracia.

O processo de participação social na agenda de planejamento e gestão da IIRSA que esteve presente conceitualmente nos primeiros documentos oficiais das cúpulas presidenciais como forma democrática de transparência e *accountability* não surtiu em operacionalidade junto à tecnocracia do projeto devido à seletividade de atores presentes e a inexistência de consultas nacionais, o que reintroduziu características autoritárias e centralizadas no ordenamento territorial do desenvolvimento infra-estrutural sul-americano.

A discussão e formulação de uma visão estratégica para a Iniciativa de Integração Física Regional na América do Sul poderiam representar uma oportunidade de se buscar o envolvimento da sociedade civil de cada país em um processo horizontal de *policymaking* no planejamento e na gestão do desenvolvimento territorial, no entanto, não foram abertos espaços para a inclusão de opiniões diversas quanto ao processo de integração física, conforme previsto nos discursos oficiais.

À exceção da Rodada de Consultas Estratégicas que aconteceram no Brasil nos anos de 2005 em apenas quatro cidades – Rio de Janeiro, Campo Grande, Foz do Iguaçu e Manaus - não

ocorreram consultas nacionais nos demais países sul-americanos, o que demonstra um déficit democrático na abertura do que se entende por esfera pública de participação civil.

A despeito da importância dos fóruns oficiais de discussões sobre a IIRSA no Brasil, observa-se que os movimentos sociais estiveram ausentes em detrimento de uma participação seletiva e direcionada a algumas secretarias e ministérios governamentais, universidades, institutos de pesquisa, bancos e empresas privadas.

Os projetos de construção da IIRSA encobertariam, portanto, uma concepção de “produção do território” dirigida, seletiva e que avança de forma silenciosa, mas que se adequa com perfeição às demandas de formação da ALCA, juntamente a outras iniciativas no Continente Americano, representadas pelos processos territoriais de integração física nos EUA (*Patio Trasero*) e no México e na América Central (*Plan Puebla Panamá*).

A partir dessa perspectiva crítica, a criação do projeto IIRSA basear-se-ia na difusão de objetos técnicos em acordo com as necessidades objetivas, seja de *escala econômica* do grande capital e das grandes empresas capitalistas, seja de *escala política* dos governos imperialistas, haja vista que é a partir desses objetos atuais que se realiza a ‘velocidade do mundo’ e o relógio do mundo se dá como sincronização despótica. (Santos, 1994).

Quadro 37 - A ALCA como processos territoriais de integração física

<i>Território dos EUA</i> Patio Trasero	Nos EUA a implantação de uma complexa infra-estrutura física regional multimodal dá-se no sudeste entre o Mississippi até a Costa Atlântica por meio do <i>Patio Trasero</i> .
<i>Territórios do México e América Central</i> Plan Puebla Panamá (PPP)	Para o México e América Central os EUA no âmbito da ALCA propuseram o <i>Plan Puebla Panamá</i> (PPP) bastante controvertido.
<i>Territórios da América do Sul</i> IIRSA	Na América do Sul está em andamento os projetos da IIRSA, que têm avançado vagarosamente apesar da falta de recursos, devido a ausência de consulta social e à baixíssima divulgação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Vitte (2005).

As peculiaridades do atual momento histórico contribuíram decisivamente para que as formas assumam um papel de destaque nas estratégias empresariais e governamentais, uma vez que o capitalismo, na sua fase imperialista, conduz à socialização integral da produção nos seus mais variados aspectos (Lênin, 1979). O surpreendente é notar que a socialização capitalista ultrapassou a mera socialização da produção, e pôde alcançar as obras que demandam grande capital fixo. Estradas, ferrovias, usinas de energia e hidrovias são grandes sistemas de engenharia, que demandam e imobilizam enormes porções de capital, constituindo-se um risco que poucas empresas estão dispostas a assumir, a não ser em condições extremamente vantajosas, como no caso da concessão de alguns trechos rodoviários. A sociedade, como um todo, é chamada a custear estas formas, realizadas por meio do Estado, que alega e tenta convencer às sociedades locais e nacionais e existência de um interesse comum contemplado por estas obras.

Na maioria dos casos, os grandes sistemas de engenharia são concebidos de acordo com as demandas do capital nacional e internacional, de forma a beneficiar minorias nos lugares onde se instalam. São vetores caracterizados pelo seu quase total descompromisso com o espaço que os abriga, uma vez que promovem uma integração em favor do capital e a constituição de um *espaço econômico* em detrimento dos interesses da maioria.

Como o conceito de integração territorial remete aos processos de complementação e síntese entre dois de seus componentes, a integração física e integração social, grande parte dos problemas criticados nas políticas internas de integração nacional ou na política externa de integração regional refere-se à ausência de uma agenda social, o que demonstra que as redes de infra-estrutura tendem a criar verticalidades de poder hegemônico sobre as frágeis comunidades que nelas passam.

Uma parte significativa das críticas à Iniciativa de Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) argumenta que ela não constitui um programa global de integração territorial, pois foca a integração física, sem uma contrapartida integração social.

Como a história de investimento em infra-estrutura na história mundial tem sido fruto de uma interação entre a tecnologia e seu meio sócio-econômico-ambiental, diversas pesquisas sobre a integração física da América do Sul revelam que as *redes de infra-estrutura* são duplamente políticas e técnicas, e por isso são contestadas, uma vez que seus impactos nunca são neutros, pois estão em conformidade com os processos de negociação de uma *rede assimétrica de atores* hegemônicos e não-hegemônicos.

Segundo Amayo Zevallos (1993), os projetos de infra-estrutura na integração entre o Atlântico e o Pacífico têm caráter estratégico para os países sul-americanos, embora as estratégias implementadas nem sempre sejam as mais adequadas socialmente e ambientalmente nas comunidades locais onde se localizam.

Por um lado, tal como em outros empreendimentos ligados a grandes projetos, a IIRSA é justificada por uma série de discursos funcionalistas dos governos nacionais, grandes empresas e instituições multilaterais que relativizam os impactos ambientais das obras geradas ou dos seus efeitos deletérios em detrimento dos possíveis efeitos teóricos de transbordamento do desenvolvimento regional trazidos pela modernização.

Por outro lado, a preocupação despertada por movimentos ambientais sobre o desenvolvimento de obras de integração física busca mostrar os riscos *potenciais* dos possíveis impactos sócio-culturais e ambientais temporalmente criados regionalmente diante das novas formas de apropriação do território que tem um fim comercial e, portanto, estão sujeitas aos processos de expansão e crise do capital.

Além dos problemas sócio-culturais e ambientais existentes nos territórios da Amazônia, do Chaco-Pantanal e do Pacífico-Andino sul-americano por onde irão passar as malhas de redes de infra-estrutura logística e energética, existe, portanto, um problema funcional de articulação do território à dinâmica capitalista, que se registra pela subordinação dessas áreas ao papel de corredores de fluxos, sem vinculação direta com a apropriação da riqueza produzida na América do Sul ou consumida no exterior.

Nesse quadro de integração física de infra-estrutura, um olhar preliminar sobre os discursos e teorias da rede de atores envolvidos na consolidação do projeto IIRSA desvela que no discurso oficial e entre os críticos há uma convergência de diagnóstico de alguns pontos, ao considerar que a criação da infraestrutura nos projetos da IIRSA é um constituinte basilar de um aparato normativo-regulador capaz de criar condições para o aumento do fluxo de circulação de mercadorias entre os países-membros por meio do estabelecimento de eixos de interconexão que em sua maioria convergem para uma centralização logística no Brasil.

A construção das obras de interconexão infra-estrutural entre a Amazônia e os Andes ou entre o Atlântico e o Pacífico seriam, portanto, uma manifestação dos países, principalmente do Brasil, para resolverem suas limitações de acumulação, por meio de um movimento centrífugo de reprodução ampliada por meio da expansão espacial dinâmica em espaços vazios, o que representaria “soluções imperialistas e coloniais para as contradições internas de um sociedade civil fundada na acumulação do capital” (Harvey, 1990: 417).

Os recursos regionais dos territórios sul-americanos apropriados pelos centros hegemônicos nacionais e internacionais buscam atender simultaneamente à produção e à reprodução das condições gerais da acumulação e ordenamento territorial, sem que essas regiões intensivas em riquezas aproveitem dos benefícios diretos, o que vem a consolidar uma forma assimétrica de perpetuar as desigualdades pré-existentes.

Enquanto corredores de fluxos, esses territórios tornar-se-iam uma vez mais em *espaços limitados e vulneráveis aos* ciclos históricos que marcam os processos de acumulação nacional e mundial, diante de um processo de requalificação da sua dinâmica espacial que torna-se sujeito aos fluxos e refluxos do dinamismo comercial e deste modo suscetível a expansões e crises.

Sendo elaborados em nome da integração sul-americana e implantados com o discurso da interiorização do desenvolvimento econômico e de garantia da segurança nacional, os eixos de infra-estrutura apresentam um caráter fechado quanto às decisões de sua implantação, incentivos e subsídios estatais e ainda uma controversa análise sobre as alterações socioeconômicas, culturais e ambientais que causam às regiões.

Mas os potenciais riscos e problemas inerentes à Amazônia, aos Andes, ao Chaco-Pantanal e a outras áreas sul-americanas por onde os eixos de integração física estão projetados não são exclusivos somente das suas dinâmicas regionais caracterizadas, respectivamente, por especificidades ambientais e histórico-culturais, uma vez que são manifestações de uma *racionalidade de modernização* difundida a partir do século XVIII, que recria verticalmente espaços e fluxos desterritorializados em um movimento sistêmico de interdependência e de interações que, sem isolar o local, “tenta impor, a todos os lugares, uma única racionalidade (Santos, 1996).

Os megaprojetos de integração física são apresentados como essenciais ao desenvolvimento dos países, devido ao papel logístico estratégico para a dinamização comercial dos fluxos e devido aos canais energéticos trazidos por obras de gasodutos e hidroelétricos, mas têm de fato uma representação limitada para esses territórios uma vez que essas obras de infra-estrutura têm uma noção reducionista do conceito de desenvolvimento, entendida como sinônimo de crescimento, uma vez que as análises para a implantação de tais planos e programas são

baseadas em dados econômicos, sem se levar em conta realmente os aspectos sociais ou ambientais.

Diversas obras de energia elétrica e transporte rodoviário recortam territórios ricos em biodiversidade ou reservas indígenas como na Amazônia ou ainda espaços concentradores de sítios arqueológicos de civilizações pré-Colombianas, a exemplo dos Andes. Embora essas obras nem sempre sejam as mais adequadas nessas áreas, existe forte *lobby* de grandes grupos privados nacionais e multinacionais da construção civil, da indústria automobilística e do setor energético, que comprometem um desenvolvimento mais sustentável e harmonioso ambientalmente e socialmente em detrimento das necessidades de reprodução ampliada do capital (Allegretti, 2006; Smeraldi, 2006).

Muito próxima a essa posição está a tese de Harvey (2004), que colocaria os projetos da IIRSA em um quadro funcionalista para a reemergência do interesse na América do Sul na nova fase do imperialismo, e está embasada na acumulação primitiva internacional do capital, marcada pela privatização dos recursos naturais e pela privatização dos serviços públicos, o que levaria a emergência de uma acumulação por espoliação.

Partindo-se de uma visão também imperial e próxima à Harvey, Portillo (2004) argumenta que os avanços da IIRSA são fortemente influenciados pelos EUA por meio dos processos de negociações diplomáticas e por meio de instituições financeiros como o BID e o Banco Mundial, pois os seus principais eixos de construção coincidem com as áreas mais importantes em termos de recursos não renováveis (minerais, gás, petróleo) e da biodiversidade (plantas, animais, microorganismos) na América do Sul.

“Dentro do marco da globalização, a hegemonia norte-americana deixa de ver os países da América Latina e do Caribe como *países nacionais*. Por meio de sua *visão imperial*, saqueadora de recursos, nos estrutura [no espaço

sul-americano] em eixos de integração, corredores energéticos, fluviais, biológicos, de telecomunicações, intraoceânicos, por entre fontes de água e desertos verdes ou plantações” (Portillo *apud* Vitte, 2005: 164).

Reforçando os argumentos imperiais, mas sob um ponto de vista exógeno à própria região, como resultado dos eixos planejados de integração há uma importante característica que deve ser observada por meio do mapa dos principais projetos componentes do IIRSA, que é o caráter extrovertido das redes criadas. Repete-se a velha configuração territorial encontrada na América Latina e África, decorrente do intenso processo colonialista: grande parte das obras segue o sentido interior-litoral, priorizando a economia internacional em detrimento de uma integração centrada no mercado interno.

Assim reforça-se a divisão territorial do trabalho em escala mundial, e conseqüentemente, a chamada “transferência geográfica de valor”, que é definida por Soja (1993) como o mecanismo ou processo pelo qual uma parte do valor produzido em dada localidade, área ou região é realizado em outra, somando-se à base de acumulação localizada na região.

A implantação dessas redes segundo lógicas distantes, conforme os interesses do capitalismo mundializado, aprofunda a exclusão e o a alienação espacial em regiões ou municípios cortados por estas redes, mas muito pouco relacionados ou beneficiados pelas mesmas.

Embora a integração física planejada e divulgada pelos discursos oficiais tenha *objetivos* claros de desenvolvimento sustentável - econômico, social e ambiental - da região transnacional sul-americana existe uma estratégia que é desprovida de suficientes instrumentos ou meios para atingi-los.

“A questão essencial, portanto, é a busca de um projeto regional que não se limite a ser um dispositivo para o aumento da competitividade das atividades hoje existentes no mercado global, o que só reforça o setor primário exportador, mas que possa alavancar as economias da região, integrando os mercados e viabilizando novas oportunidades de industrialização e diversificação exportadora” (Medeiros, 2006: 08).

Neste cenário, a experiência do regionalismo transnacional europeu, movida pelo *neomercantilismo industrial* e por *razões políticas* que engendraram à integração inicialmente nos setores de infra-estrutura (Carvão e Aço) e posteriormente em uma forte institucionalização supranacional, representa um importante modelo comparativo para balizar o projeto de integração na América do Sul, uma vez que ambas as características estão ausentes nesta região, criando uma disfuncionalidade para o desenvolvimento e para o próprio avanço da integração.

Frente às ambigüidades e insuficiências do regionalismo aberto sul-americano, esta integração requer uma construção política para viabilizar a industrialização em mercados locais tal como propunham as teses cepalinas de Raul Prebisch e Celso Furtado, e para que não se restrinja aos assimétricos condicionantes econômicos de livre comércio.

6 - Referências Bibliográficas

ALLEGRETTI, M. “Do avança Brasil ao PPA de Lula: O que mudou do ponto de vista ambiental na agenda de desenvolvimento na Amazônia”. **Ciência & Ambiente**, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.

AMAYO ZEVALLOS, E. “Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes: Interesses envolvidos na construção de uma estrada, especialmente dos Estados Unidos e Japão”. **Estudos Avançados**, nº 17. São Paulo: USP, 1993.

- BUTZKE, L.; THEIS, I. M. “Planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina: Caminhos e descaminhos”. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: Anpur, 2007.
- CARVALHO, G. “A estratégia de integração da infra-estrutura da América do Sul e o Governo Brasileiro”. Belém: Fase, 2005. Disponível em: <www.fase.org.br>, 2007.
- CORTADA, A. M.; NUNES, I. “O papel logístico no processo de ampliação dos fluxos comerciais da América Latina”. **Ibero-América: Os desafios da Integração da América Latina e sua herança no Sistema Internacional**. Curitiba: Juruá, 2006.
- COSTA, R. T. & PFEIFER, A. “Política Sul-Americana”. MARCONINI, M. (org.) **Política externa brasileira em perspectiva: Segurança, comércio e relações bilaterais**, vol. 1. Rio de Janeiro: CEBRI/Columbia University, 2004.
- ESPINOSA, A. “De la agenda ‘no comercial’ en los últimos 15 años”. **Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006. Disponível em: <www.memorial.sp.gov.br>.
- GASTALDI, J. P. **Elementos de Economia Política**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.
- HARVEY, D. **Los limites del capitalismo y la teoría marxista**. Fondo de Cultura. Económica, México, 1990.
- IADB - Inter-American Development Bank. **Building a New Continent: A Regional Approach to Strengthening South American Infrastructure**. Washington: IADB, 2006.
- IIRSA - Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. **Planificación Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos**, 2004. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.
- IIRSA - Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. **Construyendo una visión estratégica para la integración física regional**, s.d. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.

- LAFER, C. “Apresentação”. **Anais do Seminário Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e econômico**. Brasília: IEPES, 2000.
- LÊNIN, V. I. **O Imperialismo, Fase superior do Capitalismo**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- LIMA, M. R. S. “Instituições democráticas e política exterior”. **Contexto Internacional**, vol. 22, nº 2, 2000.
- LIMA, T. “O contencioso do algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 49, nº 1, 2006.
- MARTINS, F. T. “A política externa no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002)”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh. Disponível em: <www.anpuh.uepg.br/xxiii-simposio>, 2007.
- MATTOS, M. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.
- MEDEIROS, C. A. “Integração Sul-americana e as experiências internacionais”. **Oikos - Revista de Economia Heterodoxa**, vol. 1, nº 7, 2006.
- MILNER, H. V. **Interest, institutions and information. Domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MORENO, L. A. Pronunciamento. **XLVII Assembléia de governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Belo Horizonte, 03 de Abril de 2006. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>, 2006.
- MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Visão Estratégica Sul-Americana**. Brasília: IIRSA/MP, 2006. Disponível em <www.planejamento.gov.br>, 2007.
- PAIM, E. S. **IIRSA – É esta a integração que nós queremos?** São Paulo: Núcleo Amigos da Terra, 2003.

PORTILLO, L. “El Eje de Desarrollo Occidental obedece a los intereses del ALCA”.

Soberania.info, 2004. Disponível em: <<http://www.soberanía.info>>.

QUINTANAR, S.; LÓPEZ, R. “O plano de ação para a integração da infra-estrutura regional sulamericana (IIRSA): Oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina”.

Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 46, nº 1, 2003.

SANTOS, M. **A Natureza Do Espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SANTOS, M. “Razão Local, Razão Global: Os espaços da racionalidade”. **Festival Internacional de Geographie**. St Dié des Voges, 1994.

SANTOS, M. **Economia Espacial: Críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 1979.

SENHORAS, E. M. “A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo”. **Carta Internacional**, ano 1, nº 2. São Paulo: NUPRI-USP, 2006.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “Mercosul, Comunidade Andina e o Regionalismo sob Integração Física: Controvérsias da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul. In: XI Encuentro de Geógrafos de América Latina”. **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.

SILVA, E. B. **Infra-estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul**. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1997.

SMERALDI, R. “PPA 2004-2007 e Obras de Infra-Estrutura na Amazônia”. **Ciência & Ambiente**, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.

SOJA, E. **Geografias Pós-modernas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

VITTE, C. C. S. “Infra-Estrutura Produtiva, Regulação Estatal e Gestão do Território: O Caso da Bolívia”. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: USP, 2005.

VITTE, C. C. S. “Integração regional e planejamento territorial: Algumas considerações sobre a IIRSA”. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: Anpur, 2007.

WANDERLEY, I. F *et al.* “Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana e projetos correlacionados na política de conservação no Brasil”. **Política Ambiental**, n. 3. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2007.

CAPÍTULO 4

A GEOESTRATÉGICA DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO

Repercussões sobre a Iniciativa de Integração Regional da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana

A GEOESTRATÉGICA DO PLANEJAMENTO BRASILEIRO

Repercussões sobre a Iniciativa de Integração Regional da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana

“Não haverá geopolítica brasileira, que tal nome mereça, sem que se considere, de fato, o Brasil como centro do universo”.

Golbery do Couto e Silva

Um elemento objetivo de vinculação entre o Mercosul e a Comunidade Andina é a continuidade territorial, cuja configuração geográfica outorga ao subcontinente uma posição geoestratégica privilegiada no sistema internacional com acesso fluido às três maiores regiões transnacionais de comércio, APEC, União Européia e Nafta.

Na articulação entre o Mercosul e a Comunidade Andina por meio de uma infra-estrutura compartilhada, a projeção da política externa brasileira tem como objetivo tornar operacional, no plano das *políticas públicas*, a idéia-força da América do Sul para dar respostas conjuntas não apenas para promover o desenvolvimento e lidar com estratificação internacional numa era de globalização, como também para melhor tratar os riscos difusos das forças centrífugas que criam restrições e limites para os países.

Nesta perspectiva brasileira, a integração transregional dos esquemas subregionais do Mercosul e da Comunidade Andina está assentada na concepção de que os mercados ampliados podem ajudar a superar a profunda crise estrutural que atravessam as economias nacionais ao fortalecer os fluxos de investimento e de comércio.

Tomando como referencial que a geoestratégia brasileira objetiva uma funcionalidade infra-estrutural entre as *políticas internas dos PPAs e do PAC* e a *política externa da IIRSA*, o estudo pretende demonstrar, que existe um fundamento *geopolítico* e uma visão de *planejamento territorial* no controle estratégico da infra-estrutura e das fontes energéticas *vis-à-vis* a estruturação *geoeconômica* de uma logística de redes comerciais.

Por meio desta discussão, o capítulo pretende desvelar as repercussões e influências da agenda brasileira na estruturação histórica de um regionalismo infra-estrutural, que somente recentemente tem avançado sob os marcos do regionalismo aberto.

1- Introdução

Existem dois campos públicos de construção das relações de poder nas relações internacionais – o campo da subjetividade e da objetividade - que são historicamente construídos por meio dos discursos e ações ao redor de um conjunto de relações econômico-internacionais, político-diplomáticas e estratégico-militares.

A história mundial tem comprovado que a ausência de uma adequada esfera pública de deliberação nas relações internacionais agrava os problemas internacionais, uma vez que estes problemas são construídos pela cristalização histórica das relações assimétricas.

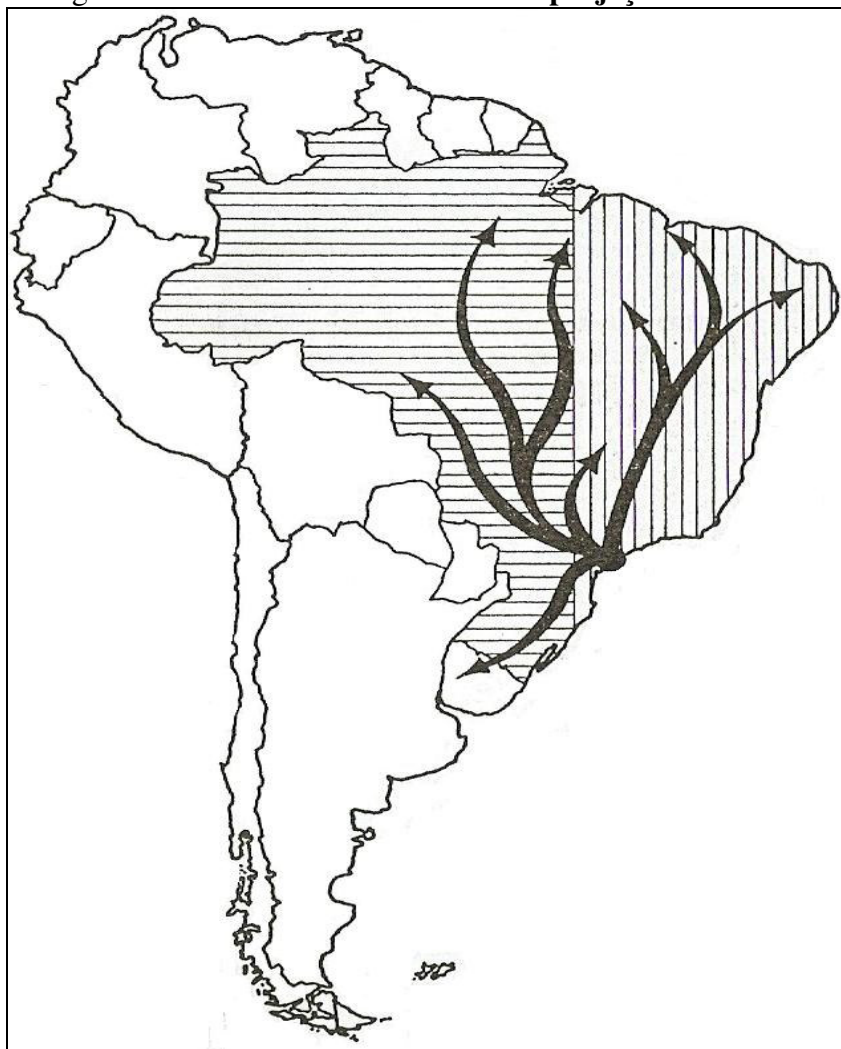
Segundo esta perspectiva crítica, se torna importante a análise do discurso e das ações das políticas externas de *Estado* e de diferentes *governos* nos processos de regionalização das relações internacionais, que têm sido caracterizados pela existência de um pólo estratégico de poder brasileiro na expansão econômica e na difusão de uma geopolítica de desenvolvimento na América do Sul, uma vez que as estratégias e percepções internacionais sobre a política externa brasileira ao longo do tempo refletem um duplo esforço brasileiro para incrementar sua inserção

internacional e para aumentar a presença brasileira no continente sul-americano, evitando, sempre que possível, à influência de potências extra-regionais.

A importância da análise dos discursos e ações engendrados na formação histórica brasileira tanto no âmbito interno como no âmbito externo é justificada pela compreensão que o Brasil influencia decisivamente um campo de poder que tem reflexos nas relações internacionais da América do Sul.

As linhas de pressão surgidas pelo avanço das entradas e bandeiras indicam que as correntes conquistadoras portuguesas quando comparadas à agenda discursiva e de ação das políticas internas e externas no Império e na República - dos planos geopolíticos executados ao longo dos governos militares, traçados pelos generais Mario Travassos e Golbery de Couto e Silva, ou dos planos de integração nacional dos governos democráticos - demonstram que há uma coincidência de linhas de expansão na interiorização do espaço brasileiro e na extroversão continental, indicando uma constante histórica profundamente influenciada pela geografia e pela política que se reproduzem novamente no planejamento geoestratégico da IIRSA.

Figura 3 - Vetores luso-brasileiros de projeção territorial



Fonte: Machicote (1973).

As políticas internas e externas brasileiras ao se apropriarem de um espaço produzido, concretamente (meio material) ou abstratamente (representação e discurso) “territorializam historicamente o espaço”¹ e, portanto, constroem como linguagem uma malha de sistemas ou vetores territoriais para a América do Sul.

¹ “Evidentemente, o território se apóia no espaço, mas não é o espaço. É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder” (Raffestin, 1980: 144).

Essa matriz de política interna e política externa tem profundo impacto nos países vizinhos pelo fato de ser o Brasil uma *potência média*², que considera, no âmbito das relações internacionais, o espaço regional como preferencial para o engajamento político enquanto uma arena em que estão mais diretamente envolvidos seus interesses.

Sendo a política externa brasileira condicionada pela interação de fatores internos e fatores externos, observa-se que a capacidade de *autonomia* das políticas do campo externo é oriunda de um equacionamento relacional entre as necessidades e ações internas e as possibilidades de distribuição do poder em diferentes conjunturas e estruturas do sistema internacional e do sub-sistema regional.

Nessa ótica relacional, o Brasil tem registrado historicamente, como uma estratégia permanente, sua inserção e busca de protagonismo no sistema internacional, embora evidencie por meio dos discursos diplomáticos, diferentes táticas utilizadas alternando momentos de adesão com momentos de autonomia.

“Observando a atuação brasileira no sistema internacional há uma variação combinada de táticas: o Brasil alterna momentos de adesão com momentos autonomistas e em ambas situações busca capitalizar liderança e protagonismo dentro dos processos de integração e atuação multilateral” (Machado, 2004: 02).

² “Dentre os aspectos importantes para a classificação das Potências Médias destacar-se-iam: o papel dos países frente aos processos decisórios internacionais, sua inserção regional, a dimensão e qualidade territorial e populacional, a produção agrícola, industrial, energética e mineral, o bem-estar e a integração nacional, a sua capacidade militar, seu *status* diplomático, sua taxa de importações e exportações, entre outros. [...] O traço mais marcante entre elas, ainda que em proporções e combinações distintas, é o fato de ocuparem uma posição intermediária no sistema internacional global com sua conseqüente condição de *system-affecting states* e, de outro, participando intensamente dos sistemas regionais e sub-regionais onde se encontram. Seria na combinação dessas duas vertentes que as Potências Médias se destacariam como atores relevantes, atuantes e estruturantes do sistema internacional” (Martins, 2007: 08).

O significado da busca pela hegemonia brasileira é apreendido no sentido de sua realização no âmbito do subsistema ou, dizendo de outro modo, no espaço da formação histórica regional do Cone Sul das Américas.

2 – Integração e Planejamento na Formação Territorial Brasileira:

Projeções do Nacional ao Continental na América do Sul

A idéia da constituição hegemônica do Brasil no âmbito do Cone Sul condicionou, de certo modo, a construção histórica da *política interna* e da *política externa* brasileira de maneira relacional e pragmática desde os tempos coloniais, quando as entradas e bandeiras alargaram em sentido leste-oeste os limites estabelecidos por Tordesilhas.

“Das capitanias hereditárias de D. João III até o Barão de Rio Branco, e tendo de permeio as figuras extraordinárias do Marquês de Pombal e de Alexandre de Gusmão, toda a nossa evolução parece obedecer ao propósito da nossa expansão territorial, libertando-nos das limitações impostas pela linha de Tordesilhas” (Mattos, 1977: 10).

Ademais, as peculiaridades da colonização portuguesa nas Américas condicionaram a singularidade da formação do Estado brasileiro, em termos de sua unidade, por meio de um processo de evolução que envolveu uma crescente centralização da política administrativa nas mãos do poder régio em detrimento da autonomia das autoridades locais, que por vezes, redundaram em inúmeros conflitos.

“Foi justamente a conformação dessa moldagem histórica que deu ao Brasil certa vantagem histórica ante a formação dos demais estados na América do Sul, no sentido de garantir o estabelecimento de seus interesses geopolíticos e sua consolidação como potência regional” (Silva, 2005: 101).

Durante o longo período que vai do descobrimento aos anos 1930, o Brasil somente foi pensado por portugueses e brasileiros por meio de políticas de consolidação fronteiriça do território em contraposição ao descaso de inexistirem política de ocupação econômica dos grandes vazios nacionais.

Neste cenário, Faoro (1979) argumenta que a história do Brasil é marcada, antes de mais nada, por uma lógica descentralizada privada de caráter latifundiário, que transfere à esfera pública a noção de que a garantia da integridade do país reside na dimensão do território e na definitiva fixação deste.

Segundo Andrade (1989), a preocupação portuguesa e brasileira pela segurança e definição das fronteiras foi o resultado devido, em grande parte, a um determinismo geográfico, que é marcado desde a colonização por uma história de profunda dependência em relação ao meio físico.

Por um lado, a impenetrável geografia física da cordilheira dos Andes no Pacífico e a vulnerabilidade do território brasileiro no Atlântico, desde a foz do rio Amazonas até o estuário platino, determinaram que os portugueses se fixassem no litoral, pois somente consolidando-se no domínio da orla atlântica, seria assegurada a posse das vastas terras. O sistema português de fortificações tornou-se em certa medida um modelo precursor de um equacionamento geopolítico na América do Sul e a persistência portuguesa e brasileira da Colônia de Sacramento demonstram a sua efetivação, enquanto esforço para evitar a única brecha do Vice-Reinado de Buenos Aires.

Por outro lado, os condicionantes geográficos da “Muralha” da Serra do Mar e a fluidez do Rio Tietê para o interior influenciaram na determinação de um caminho de desbravamento do território, que voltou as costas ao comércio agro-exportador do Atlântico e acabou por apagar a linha do Meridiano de Tordesilhas, ampliando efetivamente as fronteiras por meio da exploração do espaço brasileiro.

A linha de Tordesilhas que dividira o novo mundo em América espanhola e a América portuguesa ainda por serem descobertas só teve efeito político enquanto a diplomacia pode apoiar-se na geografia abstrata, uma vez que os bandeirantes paulistas continuamente empurraram a divisória papal até estabelecerem os limites muito próximas às fronteiras brasileiras atuais, que por fim foram consolidadas pela diplomacia brasileira.

Segundo Bandeira (1998), por um lado, se a conformação definitiva e centralizada de quase todos os demais países da América do Sul ocorreu somente durante a segunda metade do século XIX, por outro lado, o Império do Brasil àquela época com um Estado amadurecido se posicionava enquanto potência regional, com um instrumental bélico e diplomático, com experiência internacional.

O Estado-Império transformou o Brasil em uma nação e lhe atribuiu o manifesto predestino de potência regional, que se expressava não com a expansão de suas fronteiras, consolidadas já ao tempo da colonização, mas por meio de uma modernização via a industrialização e beneficiada das riquezas naturais.

A aspiração de tornar o Brasil em uma potência com hegemonia regional na América do Sul surge historicamente com o Estado-Império no século XIX e é reconfirmada continuamente ao longo de todo o século XX, sustentada pela industrialização e pelo seu poderio militar geoestratégico.

De uma aspiração conflitiva *de jure* no século XIX, existe um processo *de facto* tortuoso de aceites e negações que concretizou um papel central do Brasil na hegemonia regional através de planejamentos territoriais geoestratégicos e diversos acordos com os demais países da América do Sul.

As estratégias de inserção e liderança tiveram tradição na política externa ou na execução de uma série de políticas internas com caráter territorial no Brasil desde a época de Rio Branco, sendo momentos marcantes as políticas de Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, a Política Externa Independente e a política externa dos governos militares.

Na primeira metade do século XX, a percepção de que o Brasil ainda constituía um imenso *arquipélago* de ilhas econômicas traduziu-se na em um planejamento de *marcha para o Oeste* e, nesta linha, os governos de Vargas e de Kubitschek consagraram a integração nacional como objetivo prioritário da política pública, por meio de grandes obras rodoviárias e da construção de Brasília (Galvão, 1996).

Em um primeiro momento, a despeito do fracasso de uma política externa regional de integração entre a Argentina, o Brasil e o Chile (Pacto ABC), por influência dos estudos geopolíticos de Everardo Backeuser, após a Revolução de 1930, o governo de Getúlio Vargas implantou uma política territorial de interiorização nacional e fortalecimento das fronteiras por meio da criação dos territórios federais, orientando-se pelo princípio de que as fronteiras sendo a epiderme do corpo territorial do Estado representariam áreas de potencialidade conflitante, que deveriam ficar sob a responsabilidade direta do poder central (Mattos, 1979).

Em um segundo momento, a política desenvolvimentista na gestão Juscelino Kubitschek (1956-61) se destacou pela consolidação de um planejamento estatal que amarrou funcionalmente a *política interna* de integração nacional à *política externa* de aproximação as demais nações do continente por meio de uma rede de infra-estruturas de transportes.

A construção da nova Capital federal transformou Brasília em um ponto de irradiação dos vetores infra-estruturais do planejamento estatal ao articular dentro de uma lógica funcional as projeções de interiorização e exteriorização do país.

Por um lado, Brasília tornava-se espaço de conexão entre as duas maiores bacias fluviais brasileiras – Prata e Amazônica - e projetava as redes da política de integração nacional por meio de uma série de rodovias que cortavam o planalto Central Brasileiro rumo aos quatro cantos do Brasil.

Por outro lado, a nova Capital projetou uma política externa de aproximação continental na América do Sul por meio da construção da rodovia Brasília-Acre, que constituiria a ponta de lança para a ligação à Rodovia Pan-Americana, vinculando assim os dois grandes oceanos – Pacífico e Atlântico – com as correntes do comércio procedentes da Europa e do Continente Africano que fluíam através do interior brasileiro (Mattos, 1979).

Com o surgimento dos governos militares, o projeto nacional-desenvolvimentista teve forte importância na conformação de políticas de planejamento ao ampliar uma base infra-estrutural que tendeu a integrar e a revalorizar nacionalmente a funcionalidade capitalista do território brasileiro e fez surgir novos atores sociais que deram maior visibilidade ao país interna e externamente.

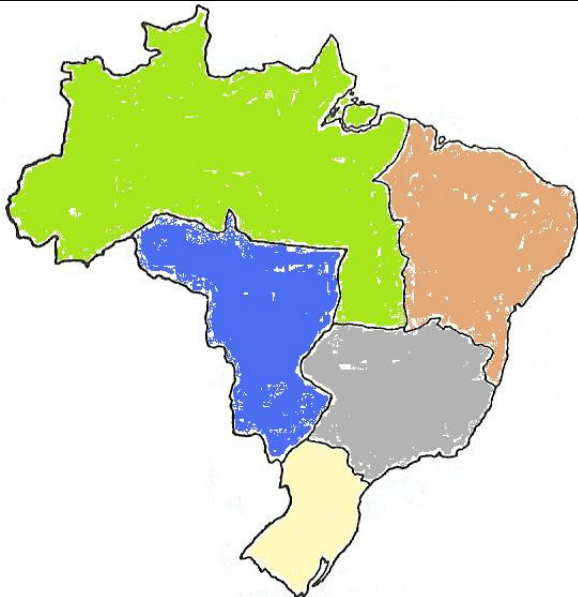
A integração do país veio a ser tratada como assunto de segurança nacional pelos governos militares, sendo definitivamente consolidada por uma percepção que o *isolamento nacional* era um problema *geoestratégico* e de *política pública*, o que fez surgirem a partir de então uma série de planos infraestruturais com objetivos integracionistas e de desenvolvimento econômico.

“A ampliação da base infra-estrutural possibilitou a integração nacional, incorporando os espaços da Amazônia e do Centro-Oeste através da densificação da malha rodoviária, da difusão das redes de telecomunicações, da ampliação da matriz energética e sua extensão para regiões até então marginalizadas na distribuição de energia elétrica. O território brasileiro tornou-se mais receptivo e competitivo, tanto para o capital como para a população, o que propiciou a interiorização da extensão urbana e das atividades econômicas a ela associadas, além da expansão da fronteira agrícola, que nas últimas décadas vem sendo impulsionada pelos tratores do *agrobusiness*” (Castro, 2005: 121).

A articulação geoestratégica da integração nacional por meio de redes infra-estruturais tornou-se foco de planejamento territorial brasileiro nas políticas públicas no livro “*A compartimentação geopolítica do Brasil*” do General Golbery, que dividia o território do país em cinco áreas geoestratégicas, que deveriam estar inseridas dentro de um planejamento geopolítico de três fases.

A primeira fase de ação geopolítica se enquadraria na articulação da base ecumênica ao sul do núcleo central. A segunda fase do plano geopolítico propunha impulsionar o avanço da integração territorial para o Nordeste da onda colonizadora. Finalmente, a terceira etapa geopolítica colocava a integração para a Amazônia e para o Centro-Oeste.

Quadro 38 - **Compartimentação Geopolítica do Brasil**

	
<i>Área de Manobra</i>	A Plataforma Central de Manobra ou Núcleo Ecumênico compreende aos Estados da região Sudeste e ao Distrito Federal
<i>Área do Sul</i>	Também denominada de <i>Brasil Platino</i> , compreende ao Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul
<i>Área do Norte</i>	Engloba a todos os Estados da região Nordeste desde a Bahia até o Maranhão
<i>Área do Oeste</i>	Se ajusta aos contornos da atual região Centro-Oeste, excluído o Tocantins e o Distrito Federal
<i>Área Amazônica</i>	A chamada <i>Hiléia Amazônica</i> compreende à atual região Norte incluído o Tocantins.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Couto e Silva (1967).

Nos programas de planejamento de integração e desenvolvimento nacional do período militar é possível identificar nitidamente as fases e metas da geopolítica de Golbery, com a concentração industrial na região Centro-Sul e com o avanço simultâneo da integração das redes rumo à Amazônia e ao Centro-Oeste.

A faceta geopolítica da implementação de uma série de políticas públicas com forte impacto na integração nacional por meio de uma série de obras infra-estruturais resultava na extroversão de cinco áreas geoestratégicas na América do Sul, que seriam consideradas como simples prolongamentos das áreas brasileiras de expansão geopolítica.

Quadro 39 - Compartimentação Geopolítica da América do Sul

<i>Plataforma de Manobra</i>	A plataforma de manobra é o núcleo continental no desenvolvimento que faz contato com todas as demais áreas continentais, acima e abaixo.
<i>Área Platino-Patagônica</i>	A área Platino-Patagônica compreende parte da bacia Platina com extensão até Patagônia, ao incorporar o Sul do Brasil, o Chile, a Argentina e o Uruguai.
<i>Área do Nordeste</i>	A área do Nordeste tem uma vinculação estratégica por representar o ponto de soldura entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul
<i>Área Continental de Soldadura</i>	A Área de Soldura tem caráter ambivalente amazônico-platino ao articular no centro do continente (oeste Brasileiro, Bolívia e Paraguai) estas ricas áreas em recursos naturais.
<i>Área Amazônica</i>	A área Amazônica inicia-se na Hiléia Brasileira e incorpora nas regiões andina e caribenha o Peru, a Colômbia, a Venezuela, o Suriname e as Guianas.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Couto e Silva (1967).

A concepção geoestratégica de planejamento territorial para a integração nacional presente nos governos militares era respaldada em um *cenário geopolítico conflitivo*, onde as questões clássicas de segurança e defesa evidenciam-se devido ao Sistema Internacional Bipolar da Guerra Fria.

Mas com. o surgimento da redemocratização na América do Sul e com o próprio fim da Guerra Fria, uma nova agenda de políticas internas e externas com feições territoriais se desenvolve com os processos de integração regional no subcontinente, dando origem a um *cenário geopolítico cooperativo* que tem seu componente básico de caracterização a política da integração geoeconômica.

Quadro 40 - Cenários Geopolíticos na América do Sul

<i>Cenário de Confrontação</i>	Durante o período da Guerra Fria, a preocupação militar com a segurança e defesa contra o Estado vizinho constituiu-se na principal política externa dos países sul-americanos, em um cenário geopolítico que teve como características marcantes a confrontação, devido: a) à <i>percepção do vizinho enquanto ameaça latente</i> de contenciosos fronteiriços e de conflitos territoriais; b) à predominância de <i>governos autoritários</i> , e c) à <i>rivalidade mútua</i> acentuada entre países chaves do subcontinente, como Brasil/Argentina e Chile/Argentina.
<i>Cenário de Cooperação</i>	O atual período, posterior ao degelo e fim da Guerra Fria, tem sido marcado por um novo cenário geopolítico que fortalece a construção de acordos de cooperação e a confiança mútua nas relações internacionais, pois à contramão das questões clássicas de defesa, destacam-se temas ligados a questões de segurança compartilhada entre os países. Dentre os principais fatores responsáveis por esse cenário, destacam-se: a) a democratização no subcontinente; b) o processo de <i>regionalização</i> e o <i>aumento da interdependência</i> ; e finalmente, c) “novas ameaças” compartilhadas no novo paradigma das fronteiras.

Fonte: Senhoras e Vitte (2007).

Com a redemocratização do país e a plena efetivação do planejamento quinquenal, dos Planos Plurianuais (PPAs) surgidos somente a partir de 1996, apesar de estarem previsto na constituição de 1988, a integração nacional por meio de redes infra-estruturais manteve a sua importância geoestratégica para o Brasil, mas sob um formato econômico complementar à agenda de integração regional transnacional surgida em 2000 com a assinatura da IIRSA.

Segundo Ablas (2003), a concepção de planejamento presente nos PPAs e na IIRSA se assentada sobre o conceito de *eixos de integração e desenvolvimento*, que ignora as fronteiras e privilegia o processo de integração física a partir de uma perspectiva nova, demonstrando a funcionalidade das infra-estruturas não mais para um projeto geopolítico desenvolvimentista de

expansão territorial, mas para um projeto geoeconômico de aproximação com os demais países da América do Sul.

Ao se comparar a geopolítica dos processos de integração nacional de todos os governos anteriormente abordados à proposta geoeconômica da IIRSA, observa-se que existe uma noção de planejamento e consolidação da estrutura territorial brasileira que tem os mesmas vertentes de expansão geoestratégica desde as primeiras entradas e bandeiras.

Neste sentido, a construção territorial brasileira na América do Sul tem sido simultaneamente o processo e o resultado da combinação de um padrão recorrente de estratégias portuguesas, luso-brasileiras e brasileiras por meio do exercício de políticas territoriais operacionalizadas nos campos das *forças de articulação interna* e da *projeção da política externa lato sensu* (Costa, 1999 e 2007).

A despeito das diferentes prioridades geopolíticas ou geoconômicas dos diferentes governos ao longo do tempo no Brasil, observa-se que existe uma *força profunda* que estrutura continuamente os interesses mais permanentes que consolidaram o Estado por meio de políticas internas e externas de extroversão da integração nacional rumo à América do Sul.

3 - Planejamento territorial brasileiro: Da geopolítica da integração nacional à geoeconomia dos eixos de integração transregional na América do Sul

O conceito de integração regional pode ser interpretado enquanto um processo através do qual se instauram as condições de uma interdependência de forças para atingir a determinados objetivos comuns no âmbito interno de uma nação e na esfera transnacional.

Os processos de integração regional intranacional e internacional surgem enquanto processos histórico-culturais e fenômenos geoestratégicos com caráter geoeconômico e/ou

geopolítico, antes de mais nada e apesar dos diferentes objetivos, a partir da dinamização das decisões políticas e por isso têm um papel relevante para explicar a formação e o planejamento territorial na escala nacional e supranacional.

Por um lado, as *integrações regionais intranacionais* tradicionalmente surgiram na agenda política do Estado Nacional enquanto um esforço político de fortalecimento da interdependência das esferas sub-nacionais rumo ao desenvolvimento da integração nacional, por meio de uma integração territorial e social, respectivamente, com a superação das partes mais distantes do território pela construção de redes físicas de infra-estrutura e com programas de redução de desequilíbrios regionais que objetivam uma convergência regional rumo a uma unidade nacional mais coesa.

No caso brasileiro, as *integrações regionais intranacionais* se desenvolveram de maneira sistemática entre as décadas de 1930 e 1980 segundo uma concepção fechada ou nacional de intervenção keynesiana que acontecia em um cenário geopolítico internacional conflitivo. Este momento foi decisivo para a institucionalização de um padrão de desenvolvimento nacional alicerçado na industrialização, quando o Estado brasileiro se propôs a dinamizar processos de integração nacional de regiões desarticuladas por meio de uma série de políticas públicas de infra-estrutura econômica e social.

Por outro lado, as *integrações regionais internacionais* se dinamizaram de forma latente nas negociações inter-estatais do sistema internacional a partir da década de 1990 enquanto um esforço, que tem sido ao mesmo tempo produto e resposta aos dilemas e oportunidades trazidos pelo fim da bipolaridade, quando muitos países compartilham uma concepção aberta ou transnacional de integração.

A formação territorial dos processos de regionalização na América do Sul neste contexto recente do sistema internacional tem sido a amalgamação de uma trajetória relacional de

negociações políticas e econômicas dentro e entre os blocos da Comunidade Andina e do Mercosul por meio de uma orientação economicista da integração.

É registrado nesse processo de negociações o transbordamento de uma concepção de planejamento territorial da integração para o sub-continente em função do potencial comercial, a partir da proposição da *eixos de integração e desenvolvimento* da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional da América do Sul (IIRSA) sob a liderança brasileira no ano de 2000.

Neste contexto de planejamento regional sul-americano, observa-se a centralidade da noção de eixos de integração e desenvolvimento nascida no Brasil com a experiência da Companhia Vale do Rio Doce e difundida pelos estudos do Consórcio Brasileira que consubstanciaram os Planos Plurianuais a partir de 1996.

Os eixos de integração e desenvolvimento estabelecem um tecido de entrelaçamento do território por onde ocorre o movimento dos fluxos segundo uma conectividade de redes que se projeta em dinâmicas subnacionais e transnacionais.

Uma primeira influência teórica sobre os eixos de integração e desenvolvimento pode ser encontrada nos *estudos clássicos de polarização* da escola francesa que discutem a difusão de uma série de estímulos positivos ou negativos em espaços marginais por processos de *spill-over* ou efeitos de transbordamento a partir de uma série de encadeamentos dinamizados por espaços centrais, conhecidos como *núcleos duros* ou *pólos de desenvolvimento*.

Uma segunda influência pode ser identificada na *teoria das localidades centrais* que fez parte do *métier* geográfico desde os anos de 1930 ao discutir o *grau de centralidade* de um conjunto de espaços e os seus respectivos *espaços de influência* por meio de redes de distribuição ou difusão de fluxos que hierarquizam e definem a importância espacial de forma funcional, regular e não aleatória.

O conceitual teórico que respalda a formação dos eixos parte da premissa de que a conectividade de objetos e ações é resultante da compreensão de que as relações humanas processadas entre fixos e fluxos desempenham uma importante dinâmica territorial, justificando assim o planejamento de integrações infra-estruturais para a interconexão de um conjunto de lugares geográficos a um certo número de vínculos e com finalidades específicas.

Segundo uma compreensão crítica, os eixos de integração concebem um território delimitado e recortado por formas e normas seletivas que estão a serviço de alguns atores sociais, compreendendo assim um espaço apropriado de poder onde se efetivam verticalidades que se impõem com conteúdos, intensidades e orientações funcionais à reprodução ampliada do capital (Santos, 1994).

Na agenda de planejamento da infra-estrutura sul-americana, a identificação e definição dos eixos de integração e desenvolvimento são o resultado entre processos complementares de *análise do território em torno a critérios técnicos* e de *validação política conjunta entre os governos*.

Estes dois esforços complementares definem os marcos da elaboração de uma visão estratégica de negócios para cada eixo de integração e desenvolvimento com o objetivo primário de avaliar a situação da infra-estrutura e os gargalos existentes, e com o objetivo secundário de orientar uma carteira de obras infra-estruturais futuras a partir da identificação territorial de vocações produtivas e potencialidades.

As obras de infra-estrutura na América do Sul tendem a reforçar as modalidades históricas de regionalização dos sub-esquemas do Mercosul e da Comunidade Andina por meio de eixos de integração que fazem uma soldagem física dos países segundo vetores geoestratégicos de aglutinação *setentrional e meridional*.

Quadro 41 - Características geoestratégicas dos eixos setentrionais de integração e desenvolvimento da IIRSA

Fortalecimento da União Sul-Americana	Amazonas 	Brasil, Colômbia, Peru e Equador	O eixo está inserido em uma região com rica diversidade dos sistemas da costa, da <i>sierra</i> andina e da floresta Amazônica, que se traduz em oportunidades de grande importância econômica. Os principais produtos e serviços do eixo são o turismo, a soja, o manejo florestal, a pesca e a piscicultura. A maioria dos projetos do eixo ou são de melhoria de infraestruturas já existentes ou ainda estão em planejamento, sendo a criação de canais de circulação terrestre e fluvial as principais preocupações para superar as barreiras naturais. Este eixo tem por objetivo desenvolver corredores intermodais entre os portos do Pacífico e o rio Amazonas através da melhoria e construção de estradas e de condições de navegabilidade. O planejamento deste eixo incorpora a possibilidade de pavimentar rodovias para o escoamento da soja brasileira, a melhoria das conexões aéreas e das redes de telecomunicações, e o investimento em projetos de produção de eletricidade.
	Eixo Andino 	Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela.	O eixo se inicia na Bolívia e atravessa o continente do Sul ao Norte até a Venezuela, interceptando-se com outros eixos de integração e garantindo total interconexão na América do Sul. A implementação do eixo objetiva aumentar a fluidez logística por meio de zonas que atualmente apresentam grandes dificuldades, como a Cordilheira dos Andes e importantes rios. Mediante a conexão com os eixos do Escudo das Guianas e do Amazonas o eixo obterá acesso ao Oceano Atlântico, por via marítima e terrestre, favorecendo as exportações para o mercado europeu. Este eixo conta com uma série de recursos naturais, como madeira, metais (prata, ferro e ouro) e alimentos, sendo o petróleo e o gás os produtos mais importantes e com alta demanda no mercado mundial.
	Escudo das Guianas 	Venezuela, Brasil, Guiana e Suriname.	O eixo está conformado por regiões que apresentam o mais baixo grau de adesão inter e intra-nacional na América do Sul, demonstrando que a desarticulação é reflexiva à considerável carência de infraestrutura no acesso aos extensos territórios existentes e entre os principais centros urbanos. As únicas infra-estruturas de integração representativas são a conexão rodoviária entre Manaus (Brasil) e Puerto Ordáz (Venezuela) e a linha de transmissão elétrica desde Macagua (Venezuela) até Boa Vista (Brasil). As atividades econômicas do eixo do Escudo das Guianas se concentram na extração e processamento de madeira, minérios (ferro, ouro e bauxita), pesca e agricultura, o que refletiu em uma agenda de projetos rodoviários e aduaneiros para a utilização destes recursos naturais e no aproveitamento do potencial de hidroeletricidade.
	Peru-Brasil-Bolívia 	Brasil, Bolívia, Peru	Como atualmente esta região trilateral conta com grandes carências de infra-estrutura de transportes, o eixo Peru-Brasil-Bolívia pretende criar uma conexão multimodal rodoviária-fluvial ao vincular a cidade do Porto Velho no rio Madera com os portos marítimos do Pacífico de Ilo, Matarani e Maldonado (Peru), possibilitando assim o escoamento de produtos do complexo agropecuário e mineração de origem boliviana e de localidades brasileiras como Cuiabá, Manaus, Porto Velho e Rio Branco com destino a mercados asiáticos, evitando-se assim os custos de transporte até o Canal do Panamá ou o Estreito de Magalhães. Além das obras infra-estruturais de logística multimodal, destaca-se neste eixo o planejamento de obras estratégicas em energia devido à presença de recursos petroquímicos no Peru e na Bolívia, tal como a construção de um gasoduto até a cidade de Manaus e um oleoduto até Porto Velho.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em IIRSA(2004; 2006) e Paim (2003).

Quadro 42 - Características geoestratégicas dos eixos meridionais de integração e desenvolvimento da IIRSA

Fortalecimento do Mercosul	Capricórnio 	Argentina, Brasil, Chile e Uruguai	Um dos principais objetivos do eixo de Capricórnio é potencializar a infraestrutura de transporte terrestre-marítimo já existente, uma vez que ele apresenta a dupla vantagem estratégica de ser um corredor entre os oceanos Pacífico e Atlântico e de estabelecer importantes interconexões com os eixos do Mercosul-Chile, Andino do Sul, Hidrovia Paraná-Paraguai e Interoceânico Central. O eixo apresenta uma série de projetos de pequeno e médio porte designados para revitalizarem o nordeste da Argentina e o Sudeste do Paraguai por meio do transporte intermodal. Por fim, destaca-se a presença de projetos de facilitação fronteiriça para o acesso paraguaio ao oceano Atlântico por meio de portos brasileiros ou o acesso deste último país ao Pacífico por meio de portos chilenos.
	Interoceânico Central 	Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Peru	As atividades econômicas da região tem uma diversidade de produção de bens e serviços destacados no complexo agro-pecuário e de mineração (cobre, ferro, estanho e zinco) e nos setores financeiro, industrial e de turismo. O eixo Interoceânico Central ao se conectar a todos os demais, exceto com os eixos do Sul e do Escudo das Guianas, cumpre a função de articulação leste-oeste entre eixos da costa pacífica e atlântica, cria uma saída dos produtos daqueles países que não têm acesso ao mar (Paraguai e Bolívia) e revela uma centralidade estratégica para o fortalecimento da integração no continente dentro da estrutura planejada pela IIRSA. O eixo Interoceânico Central permite conectar o vazio central ou interiorano entre e dentro dos países da Comunidade Andina e do Mercosul, uma vez que as redes de comunicação são restritas a uma densa concentração no sul da Bolívia, norte do Chile e Argentina e nas zonas costeiras brasileiras. Neste contexto, o eixo focaliza projetos de facilitação de acesso aos portos do Chile e do Peru por meio da modernização de infra-estruturas nas fronteiras e de redes de transporte rodoviário entre os países, e aos portos brasileiros por meio do fortalecimento do sistema ferroviário de São Paulo.
	Hidrovia Paraná-Paraguai 	Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai e Uruguai	O eixo da hidrovia Paraná-Paraguai foi incorporado na estrutura da IIRSA somente em 2005, sendo a sua função consolidar uma política de transporte fluvial na bacia dos rios Paraná e Paraguai que representa 84% da bacia do Prata. As obras têm o objetivo estender o alcance da hidrovia já existe e reduzir os custos de transporte de <i>commodities</i> da região como grãos, açúcar, minérios e produtos florestais, bem como abrir acesso do Paraguai ao oceano Atlântico, por meio de uma hidrovia entre Corumbá (Brasil) e Santa Fé (Argentina). A área de influência do eixo compreende diferentes zonas físico-naturais baixas como o Chaco, o Pampa, o Pantanal e altas como o Cerrado do Planalto Central Brasileiro. A hidrovia é um projeto visto como complementar e articulador de eixos que recortam o continente no sentido leste-oeste, uma vez que sua estruturação territorial acontece no sentido norte-sul.
	Mercosul-Chile 	Argentina, Brasil, Chile, Paraguai, Uruguai	Neste eixo se encontram centros industriais de grande importância, como Santiago, Buenos Aires e São Paulo e as áreas agropecuárias mais produtivas da América do Sul, que geram cerca de 70% da atividade econômica sul-americana. A primeira função do eixo é consolidar uma política de otimização das vias de conexão terrestre (rodoviária e ferroviária) já que existe uma forte demanda para a construção de redes multimodais, apesar da existência de uma infra-estrutura consolidada pela conformação do Mercosul neste eixo. Neste caso, o grupo de projetos para a criação de um sistema fluido de transporte entre Minas Gerais no Brasil e o Chile representa 60% das obras planejadas. A segunda função é consolidar uma política energética por meio da construção de centrais termelétricas e linhas de transmissão, uma vez que esta área do cone sul carece de infra-estrutura energética para atender à alta demanda que dos sistemas de produção.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em IIRSA(2006) e Paim (2003).

A criação de eixos de desenvolvimento e integração abre caminho para a inserção dos países em um processo que vislumbra no horizonte a construção gradual de um espaço integrado de prosperidade englobando os países sul-americanos.

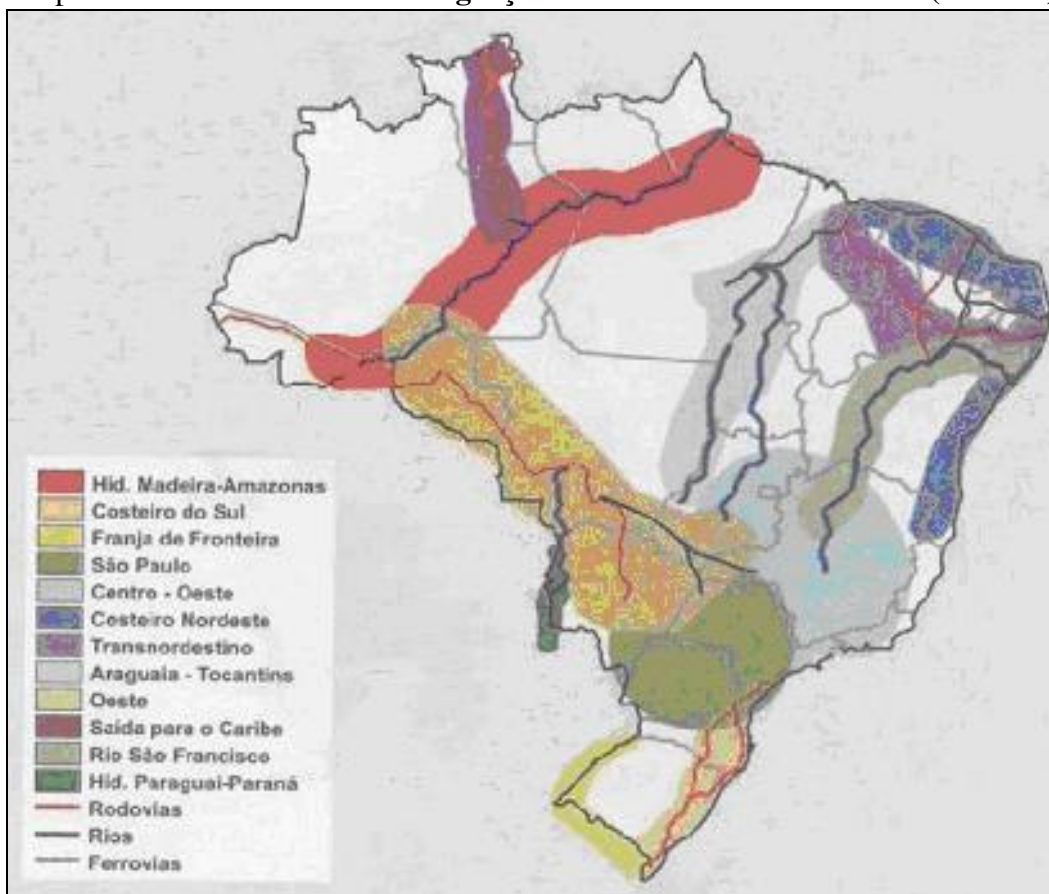
Neste sentido, o estabelecimento de eixos de integração e desenvolvimento impulsiona o fortalecimento da regionalização sul-americana *lato sensu* ao estruturar uma infraestrutura econômica compartilhada de regiões intranacionais e transnacionais.

O estudo dos eixos como instrumento físico da regionalização transnacional na América do Sul pode demonstrar, por um lado, a existência de um planejamento regional que é vinculado às estratégias brasileiras de desenvolvimento via exportações e de integração nacional, e por outro lado, a presença de um planejamento transregional que está associado a tendências históricas e geográficas de aproximação entre o Mercado Comum Sul-Americano (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

Como a proposição dos eixos foi realizado com o objetivo de planejar os fluxos econômicos no Brasil e na América do Sul, existe a compreensão que há uma articulação na agenda de formulação da integração territorial *interna e externa* por meio de uma série de obras infra-estruturais tanto nos Planos Plurianuais (PPAs) e no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) bem como na IIRSA.

Além de existir uma complementaridade funcional entre a agenda infra-estrutural compartilhada na América do Sul e na agenda nacional, observa-se que existe um esforço sistemático do governo brasileiro para executar uma série de obras da IIRSA entravadas por contenciosos intra e supranacionais dentro dos PPAs e da PAC, como é possível de se evidenciar nas obras referentes à hidrovía Paraná-Paraguai e ao Complexo do Rio Madeira.

Mapa 3 - Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento no PPA (1996-99)



Fonte: Galvão e Brandão (2003).

Por um lado, o discurso oficial de planejamento dos Planos Plurianuais e do PAC intitula as obras de infra-estrutura como um formato estratégico para repensar as bases cooperativas de sustentação dos interesses no Brasil, a partir da interconexão física de zonas interiores que reforçam as estratégias de desenvolvimento nacionais conjugadas em iniciativas multilaterais de comércio que têm base no regionalismo aberto sul-americano.

Por outro lado, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Brasil (2006), a IIRSA seria fruto da percepção de que a integração das infraestruturas é essencial para a promoção do desenvolvimento territorial da América do Sul, representando um passo inicial de construção de uma integração ampla tal como aconteceu na Europa a partir da formação da

Comunidade Européia do Carvão e do Aço em meados do século passado, enquanto um marco de concretude para a institucionalização transregional da União Sul-Americana de Nações.

Respalhada pelas influências da concepção de planejamento projetada pelos *eixos de integração e desenvolvimento*, a IIRSA surgiu para aprofundar a regionalização transnacional a partir de uma decisão política dos Estados Nacionais para engendrar a integração territorial no subcontinente por meio da criação de uma rede de infra-estrutura que objetiva aumentar essencialmente a funcionalidade comercial e energética.

A integração física sul-americana representa de antemão um conceito de planejamento espacial que tem uma dimensão de *integração regional internacional* pelas negociações políticas no subcontinente, que é complementar aos *programas nacionais de integração regional* dos países, uma vez que em ambos os processos as regiões nacionais e transnacionais desligadas do todo orgânico comercial são incorporadas por redes infra-estruturais de conexão aos centros dinâmicos.

O planejamento da integração territorial sul-americana é fruto da superação de conflitos e rivalidades estatais e do desenvolvimento de solidariedades que refletem um processo funcional ao crescimento econômico pela incorporação de vazios ou regiões com baixo dinamismo a centros e pólos econômicos dinâmicos.

Tomando como referencial o estudo do *policymaking* estatal, as *políticas externas* que visam a integração física da América do Sul e que resultaram na IIRSA podem ser interpretadas como sendo apenas uma das facetas das políticas públicas de Estado, que tem um caráter funcionalmente lógico e complementar em relação às *políticas internas* dos planos nacionais de integração regional.

4 - A liderança brasileira na IIRSA: Políticas internas e externas de planejamento entre o sub-imperialismo e a hegemonia regional?

Uma percepção aceita por especialistas, coloca o Brasil como um líder na América do Sul, ao exercer papel de estabilizador político da democracia e intermediador de conflitos na região, e pela função de "locomotiva" econômica na dinamização da região por meio da integração comercial e da integração física energética, logística e de infra-estrutura.

Essa orientação e os objetivos da política externa do Brasil levam em conta dois aspectos de atuação. Por um lado, a política externa brasileira é caracterizada tradicionalmente pelo diálogo, cooperação, negociação e pouca agressividade. Por outro lado, a liderança brasileira na América do Sul está condicionada a uma série de preocupações para que alguns países-vizinhos não tenham um sub-imperialismo brasileiro, percepção que já se manifestou em outros momentos do passado.

Por meio da visão de planejamento existente nos projetos da IIRSA há uma comunhão liderada pelo Brasil para a promoção da integração física, energética e de comunicações na América do Sul, com base no aprofundamento das experiências bilaterais, regionais e supra-regionais existentes, executada por meio da parceria de mecanismos financeiros multilaterais e de propostas setoriais em curso.

O papel de coordenador da integração sul-americana é uma função de liderança que o Brasil vem exercendo em duas frentes, em um primeiro plano, com o processo de aprofundamento da integração do Mercosul e, em um segundo plano, com a aproximação junto à Comunidade Andina, o que resultou na convergência de ambos os planos na conformação de uma agenda de construção da CASA por meio da IIRSA, fazendo contraposição às negociações da ALCA.

A verdadeira agenda positiva do Mercosul e da Comunidade Andina é a integração das infra-estruturas, uma réplica continental do planejamento do Avança Brasil no âmbito nacional, que passou despercebida da opinião pública.

"O que chamam imperialismo brasileiro se verifica fortemente na implantação da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Sul-Americana (IIRSA), que planeja normalizar as leis dos países envolvidos para facilitar a circulação, principalmente, de bens primários e construir mais de 300 estradas, pontes, hidrelétricas, gasodutos e outras obras, com um custo de 50 bilhões de dólares ao longo de uma década" (Tautz, 2005).

A posição brasileira fortemente aderida na IIRSA coloca a integração da infra-estrutura em três frentes simultâneas: telecomunicações, energia e transporte, a fim de criar ambiente atraente para investimentos produtivos, abrindo caminho para a redistribuição das cadeias produtivas.

As obras previstas pela agenda de implementação consensual da IIRSA encontram-se em sua grande maioria nas áreas fronteiriças do Brasil com seus países vizinhos e por isso tem uma característica internacional complementar aos Planos Plurianuais de investimento na integração infra-estrutural nacional das diferentes regiões do território brasileiro (Allegretti, 2006; Wanderley *et al.*, 2007).

Essa característica complementar entre a *nacional integração regional* e a *integração transnacional* vem a corroborar para o entendimento *positivo* da importância estratégica das obras de integração física para o aumento dos fluxos de riquezas produzidos e consumidos na América do Sul, e *negativamente* pelo risco potencial, principalmente inerente às ricas zonas de biodiversidade e história pré-colombiana, de aumento de *conflitos sociais* - trazidos pelo aumento da migração, da grilagem e dos conflitos de terra e concentração fundiária ao longo das redes

logísticas de transporte – e de ampliação dos *conflitos ambientais*, com o aumento da pressão antrópica sobre unidades de conservação e terras indígenas, ou com o aceleração do desmatamento direto ou induzido pela expansão da fronteira agrícola.

A agenda brasileira da *política interna de integração*, que tem projetos de infra-estrutura previstos nos Planos Plurianuais (PPAs), quando complementada com a *agenda externa* da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura da América do Sul, demonstra a funcionalidade das redes físicas interconectadas internamente e externamente para a construção de um projeto brasileiro de expansão geoeconômica que se inicia pelas escalas *regionais nacionais* e se projeta para o Pacífico e para o Caribe por meio de uma escala *regional transnacional*.

As contribuições tanto dos PPAs como da IIRSA residem na característica de reintroduzirem a intervenção do território dentro da agenda do Estado por meio de *políticas internas* e *políticas externas*, respectivamente, em um novo arcabouço institucional e instrumental de Parcerias Público-Privadas (PPPs).

Não obstante os benefícios trazidos pelos programas PPAs e IIRSA, têm sido identificadas, por um lado, uma série de carências na *concepção estratégica do planejamento infra-estrutural*, que restringem o espaço desenvolvimentista dessas redes de obras a um arcabouço economicista de crescimento que não necessariamente leva em consideração o real desenvolvimento relacional socioeconômico ou a conservação histórico-cultural e ambiental das localidades por onde perpassam as redes logísticas e energéticas, e por outro lado há uma limitada *concepção estratégica da gestão ampliada do meio ambiente*, que negligencia o monitoramento de impactos ambientais ou o controle de processos erosivos ou de degradação, desmatamento e poluição.

As características de expansão dos fluxos brasileiros por meio da complementação entre os eixos dos PPAs e da IIRSA residem na reintrodução da intervenção do território na agenda do

Estado por meio de *políticas internas e políticas externas*, respectivamente, em um novo arcabouço institucional e instrumental de Parcerias Público-Privadas.

O que alguns especialistas chamam de imperialismo brasileiro se verifica fortemente nas obras de implantação da IIRSA e dos PPAs, ao facilitarem a circulação dos fluxos logísticos e energéticos por meio da construção de pontes, rodovias, hidrelétricas e gasodutos (Tautz, 2005).

Nesse quadro de integração física de infra-estrutura, uma leitura preliminar sobre os discursos e teorias da rede de atores envolvidos na consolidação do projeto IIRSA desvela que entre o discurso oficial e entre os críticos há uma convergência de diagnóstico sobre a construção brasileira de uma liderança geoeconômica na América do Sul, pois a criação da infraestrutura nos projetos da IIRSA é um constituinte basilar de um aparato normativo-regulador capaz de criar condições para o aumento do fluxo de circulação de mercadorias entre os países membros por meio do estabelecimento de eixos de interconexão que em sua maioria convergem para uma centralização logística no Brasil.

Um aspecto amplamente discutido sobre a importância da IIRSA revela o seu papel estratégico na ultrapassagem de complicadas divergências nas relações internacionais entre os interesses envolvidos na negociação de uma Área Sul-Americana de Livre Comércio (ALCSA) *vis-à-vis* à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que dividem opiniões, dificultando uma solução consensual para a protocolação de ambos acordos.

Essa integração de infra-estrutura pode caminhar independentemente das decisões de caráter macro sobre regimes cambiais e tarifas externas comum que têm dominado e emperrado as negociações político-diplomáticas, por isso está sob ataque de setores da esquerda radical, que revive as tradicionais teses sobre um suposto "imperialismo brasileiro", como um instrumento para fomentar o avanço do Brasil sobre o Cone Sul das Américas.

4.1 - A presença brasileira na IIRSA

A inserção internacional do Brasil tem uma dupla fundação, por meio da estratégia de aprofundamento do *regionalismo* sul-americano como área geográfica de influência e por meio de uma política multilateral de adesão às instituições e regras internacionais (Senhoras, 2006).

No processo de regionalismo, a liderança brasileira na integração sul-americana tem dois flancos de atuação que reafirmam o exercício de sua hegemonia no plano regional e definem uma política externa que rejeita o alinhamento automático à proposta americana da ALCA.

No flanco platino estão os esforços concentrados no fortalecimento do Mercosul e na frente andina nas negociações para a formação da Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) e da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

“O Mercosul e a Comunidade Andina são atores importantes no processo de integração regional e discutem fórmulas para avançá-la e adensá-la, paralelamente a iniciativas no mesmo sentido tomadas individualmente por seus países. Não deixa de ser conceitualmente confortante evoluir de um problema de escassez para o de multiplicidade de esquemas de integração. O essencial é assegurar que esses processos disponham de vasos comunicantes entre si e contribuam para explorar o potencial de nossas economias, fortalecendo os instrumentos da nossa inserção nos mercados internacionais” (Barbosa, 1996: 02).

Nos últimos anos o Mercosul tomou um papel central ao canalizar uma política de ampliação de países que são absorvidos pelo desfalecimento funcional da Comunidade Andina. Neste contexto de estreitamento das relações entre os países do Mercosul e da Comunidade Andina, o projeto IIRSA capitaliza o esforço da construção de um espaço sul-americano.

A liderança do Brasil nesse processo tornou-se estratégica a partir da Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul, realizada em Brasília em setembro de 2000, fazendo com que se intensificassem os debates sobre o papel internacional do Brasil na região.

Embora longe de ser consensual, a percepção predominante é a de que o Brasil tem assumido, após um longo período de cautela, a disposição de assumir uma postura mais assertiva de liderança regional para conformar mais claramente tanto o espaço econômico (ALCSA) como o espaço político sul-americano (CASA).

Se o gatilho dessas iniciativas de integração, por um lado, foram restrições externas à atuação política e econômica da América do Sul na relação com o centro hegemônico - os Estados Unidos e a pressão para formação da ALCA -, também observa-se uma questão de *realpolitik*, em que a integração é também um projeto político brasileiro no sentido de formatar um espaço geográfico para atuação econômica e política, o qual lhe dará apoio e poder de barganha nas negociações que se estabeleçam tanto com o norte hegemônico quanto com o sul igualmente em desenvolvimento.

Com a estratégia de integração física da América do Sul, o Brasil acredita ter um maior potencial de desenvolvimento regional, via coordenação e integração de setores complementares, com a possibilidade de buscar uma competitividade maior no mercado global e por outro lado reserva para si também uma fatia expressiva desse mesmo mercado regional.

No plano político, apesar das constrições fiscais do governo brasileiro, sua liderança se faz imprescindível e até mesmo natural na construção de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, pois enquanto conceito teórico existe uma necessidade intrínseca para transformá-lo em uma base territorial solidamente constituída por redes capazes de integrar fisicamente os países membros e permitir a circulação de mercadorias e informações entre estes, pois é somente com a

constituição de um sistema de circulação eficiente que os tratados e acordos econômicos ganham vida.

Conforme Zibechi (2006), a ascensão do Brasil como potência regional que encabeça o projeto IIRSA tem se chocado com vários obstáculos tanto em escala regional como nacional, convertendo-se em limites a sua aspiração de atuar fortemente no cenário internacional, mas com as mudanças em transformação na América do Sul a partir da integração física, surge a pergunta se está nascendo um “imperialismo brasileiro”.

Contrabalanceando essa pergunta às divergentes avaliações sobre o papel da IIRSA nessa possível pretensão de liderança regional, não é claro afirmar que o Brasil tenha uma política imperialista, ainda que resulte evidente a busca de hegemonia regional e o apoio estadunidense para tal.

Dentro desse quadro analítico, apesar das divergências, mesmo entre os críticos sobre a capacidade regional brasileira, há uma concordância que o governo brasileiro encontrou no BNDES o instrumento para construir a integração física que será a base da CASA, e pelo próprio fato do banco estar supercapitalizado e contar com uma receita 10% maior que a do Banco Mundial, ele está em condições de ser o principal instrumento de construção de um aparato que coloque o Brasil como centro hegemônico regional da América do Sul, haja vista que dos 33 projetos imediatos a serem empreendidos pela IIRSA, 14 estão alocados no solo brasileiro e entre os eixos de desenvolvimento da IIRSA há uma parte significativa que contribuem para a interconexão regional ao solo brasileiro (Tautz, 2005).

Em uma concepção ampliada do planejamento enquanto componente de política interna e externa, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) justifica especial análise ao se mostrar, por um lado, como o principal ator nacional de financiamento de obras de

infraestrutura da IIRSA, e por outro lado, como competente ator paradiplomático que têm capitalizado o banco de fomento da Corporación Andina de Fomento (CAF).

Um aspecto, amplamente discutido sobre a importância da IIRSA, revela o seu papel estratégico na ultrapassagem de complicadas divergências nas relações internacionais entre os interesses envolvidos na negociação de uma Área Sul-Americana de Livre Comércio (ALCSA) *vis-à-vis* à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que dividem opiniões, dificultando uma solução consensual para a protocolação de ambos acordos.

Tanto a ALCA como a ALCSA, assim como toda a economia, não flutuam em um éter filosófico, por isso necessita apoiar-se em uma base territorial solidamente constituída por redes capazes de integrar fisicamente os países membros e permitir a circulação de mercadorias e informações entre estes. Somente com a constituição de um sistema de circulação eficiente é que os tratados e acordos econômicos ganham vida.

Dessa forma, muito além das discussões controversas movidas entre os críticos da integração das Américas via ALCA por um lado, e os defensores de uma ALCA *light* ou *à la carte*, caracterizada pela integração seletiva de alguns mercados, ou os defensores de uma ALCA abrangente por outro lado, descortina-se a partir da IIRSA uma estratégia de relações internacionais que se coaduna como rápida na consolidação da ALCSA, por se tratar de uma *fast track*, que é efetivada por um corpo técnico-burocrático que é *quasi autonomous*, independente portanto das mobilizações sociais ou das discussões políticas.

O pretenso caráter brasileiro de liderança da integração física da América do Sul via IIRSA, que muitas vezes se confundiu com movimentos de expansão territorial, de fato tem sido produto relacional de debilidades estruturais de um arranjo hegemônico regional e da própria evolução singular do capitalismo periférico, mas abre a potencialidade de uma política menos

dependente dos EUA, com grandes implicações estratégicas e consequências históricas importantes para a região diante da consolidação da ALCSA.

5 - Controvérsias sobre liderança hegemônica, mito imperial brasileiro e IIRSA

Nos estudos de relações internacionais, o conceito de hegemonia tem sido associado pelas teorias realistas à manipulação de ameaças e incentivos materiais tanto para coagir quanto para cooptar *vis-à-vis* às concepções das teorias liberais do institucionalismo e da interdependência complexa que pressupõem a liderança em detrimento de um determinado grau de legitimidade obtido por meio da socialização e transformação dos sistemas de crenças e valores e do consentimento de estados secundários.

Historicamente, nas relações internacionais da América do Sul identifica-se no plano regional muito mais uma liderança brasileira em determinadas temáticas a uma hegemonia, uma vez que a percepção em relação à atuação do Brasil no âmbito internacional é restrita.

A identificação atual da política externa brasileira entre seus países-vizinhos é controversa, embora atribua-se uma posição recorrente de atuação, normalmente, benigna na resolução de conflitos, na elaboração de tratados internacionais e na construção de um regionalismo no Cone Sul, contrapondo-se às pressões assimétricas engendradas na globalização pelas políticas de países hegemônicos, o que confere ao Brasil sua característica de líder regional.

“A coincidência de percepções positivas, tanto no que diz respeito à participação do Brasil na criação de órgãos regionais, quanto na defesa dos interesses da região, e simultaneamente a percepção de que a ação do país no plano internacional é bastante restrita mostra que os vizinhos identificam na política externa brasileira, uma prioridade voltada ao subcontinente e, conseqüentemente, aprovam o teor dessa liderança, o que contribui para a sua legitimação” (Oliveira e Onuki, 2000: 15).

O Brasil exerce sua hegemonia não em termos tradicionais, de dominação política e tendo como base a expansão territorial, mas em termos de garantir a sua liderança regional e, com isso, ampliar seu poder político no plano internacional.

Nesse quadro, o Mercosul é considerado um projeto de importância pivotal tanto para a liderança regional brasileira como para avaliar a inserção do Brasil na definição de uma política sul-americana, pois é por meio dele que o Brasil consegue instrumentalizar o seu papel de liderança e de potência regional, dando um significado político e geoestratégico que supera, em ampla medida, seu sentido econômico e comercial.

Quadro 43 - Teses sobre a liderança brasileira

<i>Liderança Regional Natural</i> (Oferta e Demanda) (++)	Os vizinhos sul-americanos imaginam e demandam que o Brasil exerça uma liderança. Não é uma liderança imposta, mas que tem muita capacidade de convocação, que pode estimular convergências na vida política e econômica da América do Sul. A liderança do Brasil é não intervencionista e é aceita por guardar um caráter de associação e convergência; se fosse imposta, seria rejeitada. No Mercosul, o Brasil é o líder natural do processo de integração, pelo fato de ter quase 80% da população do Mercosul, mais de 70% da área geográfica do bloco e em torno de 2/3 do PIB da região.
<i>Timidez Brasileira para Liderança</i> (±)	O Brasil hesita em reconhecer sua liderança regional, pois não tem nem recursos nem vontades para ser o grande administrador e o grande estabilizador da América do Sul. Quando surge a oportunidade de exercitar a liderança, verifica-se certa incompatibilidade entre a percepção, a pretensão e a prática, seja por carência de recursos, seja por baixo apetite brasileiro. Esse recato tem sido explicado pela concorrência de recursos escassos a serem aplicados ou na correção de problemas domésticos, ou em projetos nos países vizinhos.
<i>Inexistência de Liderança</i> (-)	Liderança se exerce por várias formas: por coerção, por consenso e sedução e pela capacidade de criar sinergias capazes de multiplicar efeitos sobre os interesses comuns. Enquanto a coerção pode ser estratégico-militar ou econômica, o consenso acontece por um formato econômico benigno ou cultural. Em ambas os formatos o Brasil não reúne condições para exercer a liderança.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Costa e Pfeifer (2004).

É difícil imaginar que a política externa brasileira amparada no Mercosul seja equiparada ao expansionismo dos Estados Unidos e da Inglaterra, que ao longo dos séculos impuseram a sua

vontade e até mesmo presença física a outros povos e países, mas a ação de empresas brasileiras na América do Sul e a declarada intenção do governo brasileiro liderar um bloco econômico regional estão levando organizações da sociedade civil e povos vizinhos a reclamar contra o que chamam imperialismo brasileiro (Tautz, 2005).

Dessa forma, o mito do imperialismo brasileiro, que foi muito alimentado pela escola geopolítica argentina, ainda mantém forte repercussão na América do Sul, por meio das discussões sobre a visão geoeconômica assentada no planejamento territorial dos projetos da IIRSA.

De acordo com a tese do imperialismo brasileiro, o Brasil ambicionaria tornar-se potência regional, expandindo-se e subordinando a América Latina. Argumenta-se que essa estratégia teria iniciado com os militares no poder na década de 1960, influenciada como fonte ideológica pelos EUA.

“O que existia na prática eram dois planos de governo não ambiciosos, mas simples planos de governo. A política externa inseria-se nesses planos à medida que seria orientada para o desenvolvimento, e o objetivo maior dos planos era o desenvolvimento acelerado. [...] O discurso do Brasil Potência teria alimentado o ufanismo dos governantes e dos partidários da ditadura, e teria servido como instrumento de propaganda sem maiores consequências, se não tivesse ecoado no mundo latino-americano como corolário de idéias geopolíticas” (Souto, 2001: 47-8).

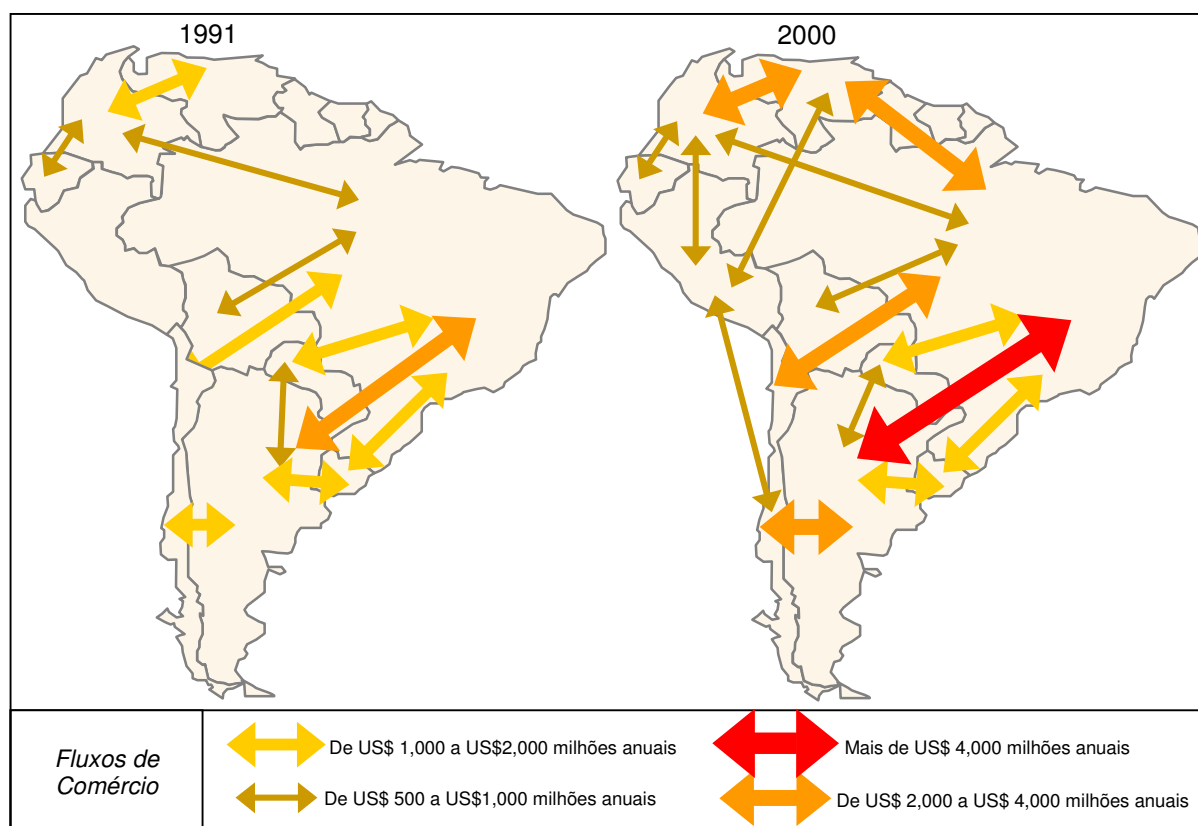
Observa-se que a polêmica relacionada ao Brasil Potência e sua vinculação direta ao um interesse nacional forneceu farta munição para os estudiosos de geopolítica latino-americanos, uma vez que o projeto Brasil Potência era uma espécie de figura de retórica, que servia muito bem ao discurso governamental do período militar.

Segundo Garcia (1997), a tese do imperialismo brasileiro trata-se de interpretação padrão bastante abrangente que, embora levante alguns pontos pertinentes, falha quando superestima a influência norte-americana e tende ao determinismo e à generalização simplista, pois pouca atenção é referenciada às origens nacionais do pensamento brasileiro e ao pragmatismo da política externa, em detrimento de uma valorização de preceitos e teorias geopolíticas.

Devido à inexistência da instrumentalização geopolítica de um imperialismo, Miyamoto (1985) argumenta que a política brasileira, tanto no plano interno, quanto no plano externo, obedece apenas à uma lógica geoeconômica do desenvolvimento capitalista, ao estudar o período militar, mas cujas conclusões podem ser tomadas também no período de democracia posterior. Embora não exista um pragmatismo imperialista, as medidas tomadas pelos governantes e empresas brasileiras apresentam desdobramentos em países vizinhos em suas órbitas de influência e na conquista de novos mercados necessários à expansão de capital.

Hodiernamente, por meio de um fluxo geoeconômico de impulsos tripartite, correspondente a um movimento de absorção trans-regional, um movimento de expansão internacional e o projeto de Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul, observa-se que a liderança brasileira na América do Sul surge como uma nova conformação capitalista no conjunto das economias da região, com uma forte centralização e concentração do capital global na economia brasileira.

Figura 4 - Evolução dos Fluxos Geoeconômicos de Comércio na América do Sul



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados estatísticos da CEPAL.

As *ações geoeconômicas* engendradas nesse fluxo de impulsos tripartite pela ação empresarial e governamental conformariam um sub-imperialismo brasileiro na América do Sul, segundo alguns críticos, uma vez que tem transformado o comércio nesta área de forma *conjuntural*, ao pressionar um aumento do déficit comercial dos demais parceiros com o Brasil, e de forma *estrutural*, ao aprofundar a especialização intra-sul-americana com a comercialização de produtos industrializados brasileiros em detrimento de uma pauta de produtos primários dos demais países.

Primeiramente, há um *movimento de absorção transregional* de capitais e empresas multinacionais ligadas ao setor de bens de consumo duráveis e não duráveis que se deslocaram de

países andinos - Bolívia, Peru e Equador, Colômbia e Venezuela - e da Argentina para o Brasil após as crises internacionais que afetaram ou partiram da região.

“O capital financeiro internacional, que representa a propriedade e a centralização do capital nesta área, e as correspondentes empresas industriais, que materializam a concentração do capital, se deslocaram de antigas posições para uma nova geografia econômica e comercial na área. Passada a fase mais aguda do último período de crise, os observadores mais atentos se deram conta dos profundos movimentos e dessa nova repartição espacial do capital financeiro e industrial nesta área. [...] A economia brasileira foi o principal destino do capital financeiro e das empresas multinacionais que abandonaram a Argentina e os países andinos” (NEP, 2005: 01).

Esse movimento de um significativo deslocamento de massas de capital financeiro e industrial no interior da área sul-americana é liderado pelo Brasil ao conformar um processo de centralização por meio de um braço financeiro, e um processo de concentração por meio de um braço produtivo.

No plano econômico-financeiro, a liderança do governo brasileiro na América do Sul revela um determinado grau de legitimidade pelos países-vizinhos, uma vez que ele tem acesso no sistema financeiro internacional à recursos de agências multilaterais devido à sua credibilidade e detém um dos mais capitalizados bancos de desenvolvimento no mundo, o BNDES.

Diante da ausência de uma agência sub-continental de desenvolvimento incumbida de analisar os projetos e propor o planejamento, o financiamento da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) está regionalmente assentado sobre a Coordenação Andina de Fomento (CAF) e sobre o Fundo Financeiro da Bacia do Prata (FONPLATA), agências estas em que o Brasil têm um elevado poder de voto e de direcionamento de recursos e que têm conseguido captar recursos internacionais a custos baixíssimos, tendo classificação de AA ou AAA em várias agências de classificação de risco.

Mas é ao lado do BID e do Banco Mundial, que o BNDES se torna o grande agente financiador dessa integração da infra-estrutura. Devido à importante atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) em volume e no atrelamento de condições de financiamento, o projeto IIRSA tem recebido ampla manifestação de imperialismo brasileiro.

Se por um lado, a centralização do capital no Brasil se materializa no seu formato financeiro através do BNDES, bancos globais privados e agências multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Financeiro da Bacia do Prata (FONPLATA) e Coordenação Andina de Fomento (CAF), por outro lado, a concentração do capital se materializa na sua forma produtiva por meio de novas plantas industriais ou ampliação das anteriormente instaladas.

Em segundo lugar, o Brasil encontra sua base econômica também em um *movimento de expansão internacional* pela transnacionalização de suas grandes empresas da área de energia, minérios, engenharia pesada e construção civil.

No plano empresarial, a liderança sul-americana do Brasil privilegia fatores econômicos e, portanto, a vinculação de atividades de suas empresas transnacionais de diversos setores, destacando-se particularmente as grandes construtoras brasileiras que se beneficiaram dos projetos de integração física da IIRSA e das vinculações de empréstimo do BNDES na América do Sul.

Tautz (2005) aponta os nomes da Construtora Odebrecht, de Furnas, da Petrobras e do próprio BNDES por terem demonstrado “voracidade por financiar, construir e explorar megaprojetos em países sul-americanos, ocupando espaços de grande ocorrência de recursos naturais, em sistemas ecológicos sensíveis, e com evidente importância geopolítica”.

As novas empresas internacionais com nacionalidade brasileira aumentaram bastante a sua penetração, expansão e movimentação na área sul-americana por meio de fusões e aquisições de empresas argentinas e andinas.

Com a estratégia de integração física da América do Sul, o Brasil acredita ter um maior potencial de desenvolvimento regional, via coordenação e integração de setores complementares, com a possibilidade de buscar uma competitividade maior no mercado global e por outro lado reserva para si também uma fatia expressiva desse mesmo mercado regional.

Em terceiro lugar, fruto da confluência dos processos de absorção e expansão trans-regional surge o *projeto de integração física da América do Sul* que está embasada politicamente no conceito elaborado pela diplomacia brasileira de Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) a ser construído para consolidar uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), conforme explicitado na constituição brasileira.

A despeito da *centralidade geoeconômica* por meio de três canais na agenda brasileira de ação empresarial e governamental, há a coexistência de uma série de temáticas *geopolíticas* focalizadas de segurança na América do Sul que são determinantes para a definição da liderança regional brasileira na *cooperação* com os países vizinhos e na *negociação* com os EUA, uma vez que os conflitos inter-estatais têm hoje menor influência em detrimento de problemas transnacionais e intra-estatais, como o narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo e guerrilha.

Entre a cooperação e a negociação tem existido na área de segurança um esforço para ampliar o raio de atuação da inteligência brasileira por meio da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que em 2005 abriu quatro sedes táticas na América do Sul, na Venezuela, Colômbia, Paraguai e Bolívia, além dos escritórios já existentes na Argentina e nos Estados Unidos (Zibechi, 2006).

O Brasil ocupando uma posição estratégica no continente sul-americano, nunca perdeu de vista o viés realista da política internacional, pois a vizinhança com os Estados Unidos, sempre hegemônicos no sistema internacional, condicionou ou restringiu a atuação internacional brasileira. Tanto nos seus momentos de adesão como nos momentos de autonomia a poderosa vizinhança influencia a ação externa brasileira.

Reflexa a essa situação, a visão cautelosa de países vizinhos em relação à política externa brasileira *lato sensu* interpreta os discursos brasileiros de procurar o “destino manifesto” de se converter em potência mundial de primeira ordem, como uma declaração hegemônica que se mantém viva ainda hoje, de modo que na política externa de segurança e defesa *stricto sensu* existiria o perigo iminente da transição progressiva de uma *Estratégia de Dissuasão* cooperativa para outra de *Projeção de Poder* conflitiva.

No atual cenário sul-americano, faz-se necessário ponderar o conceito de liderança e evitar que se confunda com anseios de imperialismo ou subimperialismo brasileiro, haja vista que no espaço sul-americano, os Estados Unidos são uma variável central e a partir daí há que se dimensionar o escopo possível da ação brasileira.

O conceito de subimperialismo refere-se à necessidade dos países periféricos desdobrarem sua acumulação para o exterior, ao alcançarem um determinado grau de composição orgânica do capital com a industrialização. O específico do subimperialismo é que ele produz o movimento ao exterior sem integrar a economia nacional, pois a superexploração limita o espaço interno da realização da mais-valia.

O subimperialismo é a forma que assume a economia dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro, pois “o subimperialismo implica dois componentes básicos: por um lado, uma composição orgânica média na escala mundial dos aparatos produtivos nacionais e, por outro lado, o exercício de uma política

expansionista relativamente autônoma, que não somente é acompanhada de uma maior integração ao sistema produtivo imperialista senão que se mantém no marco da hegemonia exercida pelo imperialismo a escala internacional. Colocado nesses termos, nos parece que, independentemente dos esforços de Argentina e outros países para se elevarem a uma categoria subimperialista, somente o Brasil expressa plenamente, na América Latina, um fenômeno desta natureza” (Marini, 1977: 17).

Considerando essas ponderações, não é conclusiva a afirmação de que o Brasil tem uma política imperialista, embora resulte evidente a busca pela hegemonia regional. A liderança brasileira choca com vários obstáculos, tanto na escala nacional, devido aos problemas domésticos, como na escala internacional, pois, além dos limites impostos pela superpotência, Estados Unidos, os países vizinhos na América do Sul temem as tendências de liderança da mais poderosa nação do subcontinente.

A concepção teórica de que a América do Sul poderá ser funcional na geoestratégia brasileira, enquanto uma vertente econômica que torna viável a política externa neodesenvolvimentista e enquanto uma vertente política que amplia a visibilidade internacional do país traduz, na realidade das relações internacionais, um projeto de liderança regional que tropeça na falta de consenso e aceitação entre os países sul-americanos e nos termos de convivência com a potência hegemônica (Hirst, 2001).

No continente americano, naturalmente a grande influência é os EUA e é com este país que o Brasil deve lidar, consideradas as distintas prioridades de ambos, para construir uma eficaz política sul-americana.

Ademais, se por um lado o Brasil aspira a ser considerado um ator importante no cenário econômico internacional e razões para isso não lhe faltam, tanto pela composição e diversificação geográfica de seu comércio, que o caracterizam como um *global trader*, como pelas dimensões

do país, por outro lado, existe uma série de questões internas que limitam a sua capacidade de influência na América do Sul.

O maior problema da liderança brasileira na América do Sul decorre do fato do maior país da região não ter condição de oferecer recursos orçamentários expressivos em favor da integração, devido às diversas assimetrias sociais internas.

Nesse cenário sul-americano, a construção de uma resposta regional de integração não é uma tarefa simples, pois há, por um lado, poucos recursos e consenso sobre as estratégias de desenvolvimento conjunto; enquanto por outro lado, todos os países sofrem dos problemas do subdesenvolvimento simultaneamente.

A problemática dos conflitos que surgem devido à combinação entre a interdependência regional dos países e a distribuição desigual de poder, acabam muitas vezes por solapar ainda mais os esforços do arranjo de uma maior integração sul-americana.

Diante desses desafios, o Brasil pode ser o responsável por balancear os parâmetros dos interesses dos Estados sul-americanos, caso seja hábil nas negociações de cooperação regional e no diálogo com a potência hegemônica, mas em ambos os casos ele tem que tomar um papel de líder, que beneficie aos demais países tanto quanto a ele próprio, por isso a liderança brasileira não pode se restringir à ação política do governo brasileiro, pois exige uma forte participação do setor privado em investimentos e comércio com os países vizinhos e na viabilização da integração da infra-estrutura física.

6 - Referências Bibliográficas

- ALLEGRETTI, M. “Do avanço Brasil ao PPA de Lula: O que mudou do ponto de vista ambiental na agenda de desenvolvimento na Amazônia”. **Ciência & Ambiente**, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.
- AMAYO ZEVALLOS, E. “Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes: Interesses envolvidos na construção de uma estrada, especialmente dos Estados Unidos e Japão”. **Estudos Avançados**, n. 17. São Paulo: USP, 1993.
- ANDRADE, M. C. **Geopolítica do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- BANDEIRA, L. A. M. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai, da colonização à guerra da Tríplice Aliança**. Brasília: Editora UnB, 1998.
- BARBOSA, R. A.: “Área de Livre Comércio da América do Sul: Conformação de Um Novo Espaço Econômico”. **Boletim de Integração Latino-Americana**, nº18, Jan-Jun, 1996.
- BATISTA Jr., P. N. **O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- BOCCARDO, A. B. “El Desafío de la Union Sudamericana”. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2005. Disponível em <www.acader.unc.edu.ar>, 2007.
- BRANDÃO, O. J. A. “Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: Uma perspectiva histórica”. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 13, junho, 1996.
- BUTZKE, L.; THEIS, I. M. “Planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina: Caminhos e descaminhos”. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: Anpur, 2007.

- COSTA, R. T. & PFEIFER, A. “Política Sul-Americana”. MARCONINI, M. (org.) **Política externa brasileira em perspectiva: Segurança, comércio e relações bilaterais**, vol. 1. Rio de Janeiro: CEBRI/Columbia University, 2004.
- COSTA, W. M. “Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana”. **Revista Território**, ano 4, nº 7, 1999.
- COSTA, W. M. “O Brasil e a América do Sul: Cenários Geopolíticos e os Desafios da Integração”. **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.
- COUTO E SILVA, G. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1967.
- ESPINOSA, A. “De la agenda ‘no comercial’ en los últimos 15 años”. **Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006. Disponível em: <www.memorial.sp.gov.br>, 2007.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Editora Globo, 1979.
- GARCIA, E. V. “O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 40, nº 1, 1997.
- GASTALDI, J. P. **Elementos de Economia Política**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.
- HARVEY, D. **Los limites del capitalismo y la teoría marxista**. Fondo de Cultura. Económica, México, 1990.
- HIRST, M. “La política de Brasil hacia las Américas”. **Foreign Affairs en Español**, Otoño-Invierno, 2001.
- IADB - Inter-American Development Bank. **Building a New Continent: A Regional Approach to Strengthening South American Infrastructure**. Washington: IADB, 2006.

- IIRSA - Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica. **Planificacion Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos**, 2004. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.
- IIRSA - Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica. **Construyendo una visión estratégica para la integración física regional**, s.d. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.
- LÊNIN, V. I. **O Imperialismo, Fase superior do Capitalismo**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- LOHBAUER, C. “O papel do Brasil como líder sul-americano”. **Valor Econômico**, 16 de Março. São Paulo, 2001.
- MACHADO, S. R. M. “Discursos Diplomáticos Brasileiros: Inserção e Liderança” Anais do Simpósio Internacional Fronteiras na América Latina. Santa Maria: UFSM, 2004.
- MACHICOTE, E. **La expansión brasileña – Notas para un estudio geohistórico**. Buenos Aires: Editorial Ciencia Nueva, 1973.
- MARINI, R. M. “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. **Cuadernos Políticos**, nº 12, 1977. Disponível em: <www.marini-escritos.unam.mx>, 2006.
- MARTINS, F. T. “A política externa no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002)”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh. Disponível em: <www.anpuh.uepg.br/xxiii-simposio>, 2007.
- MATTOS, C. M. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.
- MATTOS, C. M. “A ocupação do solo e os limites territoriais”. **Brasil – Realidade e Desenvolvimento**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1979.
- MEDEIROS, C. A. “Integração Sul-americana e as experiências internacionais”. **Oikos - Revista de Economia Heterodoxa**, vol. 1, nº 7, 2006.

- MIYAMOTO, S. **Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecumênico (Geopolítica e Política Externa no Brasil Pós-64)**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1985.
- MORENO, L. A. Pronunciamento. **XLVII Assembléia de governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Belo Horizonte, 03 de Abril de 2006. Disponível em: www.planejamento.gov.br, 2006.
- MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Visão Estratégica Sul-Americana**. Brasília: IIRSA/MP, 2006. Disponível em www.planejamento.gov.br, 2007.
- NEP - Núcleo de Educação Popular. “Às vezes a Argentina tem razão”. **Crítica Semanal da Economia**, ano 19, nº 12. São Paulo: NEP, 2005.
- OLIVEIRA, A. J. & ONUKI, J. “Liderança hegemônica e integração regional: O Brasil na visão das elites do Cone Sul”. **Revista Cena Internacional**, vol. 2, nº 2, 2000.
- PAIM, E. S. **IIRSA – É esta a integração que nós queremos?** São Paulo: Núcleo Amigos da Terra, 2003.
- PORTILLO, L. “El Eje de Desarrollo Occidental obedece a los intereses del ALCA”. **Soberania.info**, 2004. Disponível em: <http://www.soberania.info>, 2007.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.
- SANTOS, M. **A Natureza Do Espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.
- SANTOS, M. “Razão Local, Razão Global: Os espaços da racionalidade”. **Festival Internacional de Geographie**. St Dié des Voges, 1994.
- SANTOS, M. **Economia Espacial: Críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 1979.
- SENHORAS, E. M. “A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo”. **Carta Internacional**, ano 1, nº 2. São Paulo: NUPRI-USP, 2006.

- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “A geoestratégia brasileira na agenda de políticas de segurança e defesa da América do Sul”. **Strategic Evaluation: International Journal of Defense and Conflict Analysis**, vol. 1, 2007.
- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “Mercosul, Comunidade Andina e o Regionalismo sob Integração Física: Controvérsias da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul. In: XI Encuentro de Geógrafos de América Latina”. **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.
- SILVA, H. M. “Subimperialismo à brasileira? Alguns apontamentos sobre o expansionismo e as pretensões hegemônicas brasileiras no cone Sul”. **Acta Scientiarum**, vol. 27, nº 1, 2005.
- SMERALDI, R. “PPA 2004-2007 e Obras de Infra-Estrutura na Amazônia”. **Ciência & Ambiente**, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.
- SOJA, E. **Geografias Pós-modernas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- SOUTO, C. V. “A política externa do governo Médici (1969-1974): Uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil”. **Revista Cena Internacional**, vol. 3, nº 1, 2001.
- TAUTZ, C. “Imperialismo brasileiro”. In: **Rede Brasil**, 11 de agosto de 2005. Disponível em www.rbrasil.org, 2006.
- VITTE, C. C. S. “Infra-Estrutura Produtiva, Regulação Estatal e Gestão do Território: O Caso da Bolívia”. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: USP, 2005.
- VITTE, C. C. S. “Integração regional e planejamento territorial: Algumas considerações sobre a IIRSA”. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: Anpur, 2007.
- WANDERLEY, I. F *et al.* “Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana e projetos correlacionados na política de conservação no Brasil”. **Política Ambiental**, nº 3. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2007.

ZIBECHI, R. "Brazil: The Difficult Path to Multilateralism". **Alterinfos**, 2006. Disponível em www.alterinfos.org, 2006.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“Os povos da América do Sul estão intimamente unidos por vínculos de natureza e interesses recíprocos, nada podemos esperar se não de nós mesmos”.

José Artigas

Toda formação territorial é um processo relacional de construção, destruição e reconstrução material e simbólica que revela uma dinâmica histórica de construção sócio-espacial permeada por um campo de poder.

Neste processo histórico dinâmico, a formação territorial é um meio e um fim combinado pela cristalização de sistemas de ações e objetos ou de pontos de fluxos e fixos que tendem a criar territorializações e desterritorializações ao longo do tempo.

As formas territoriais predominantes em cada momento histórico resultam sempre de multiterritorialidades que tendem a ser combinadas conforme os campos de polarização do poder em processos predominantes de territorialização, desterritorialização ou reterritorialização material e simbólica (Haesbaert, 2004).

No século XV, a América do Sul era a imagem de um *espaço dependente* cuja *formação territorial aberta* fora o resultado engendrado pela territorialização de um campo contínuo de articulação relacional metrópole-colônia.

No século XVIII, a formação territorial da América do Sul passou a ser permeada pelo *fechamento territorial*, com a formação dos Estados Nacionais e o surgimento de descontinuidades para a autonomia do desenvolvimento nacional.

No Século XXI, a América do Sul volta a passar novamente por um processo de abertura da formação territorial, como o surgimento de zonas de continuidade ou interdependência que são porosas aos fenômenos centrífugos (multilateralismo) e centrípetos (regionalismo) de integração na economia-mundo.

Neste último contexto, a formação territorial dos processos de regionalização na América do Sul nas últimas décadas tem sido ao mesmo tempo produto e resposta a três outros grandes processos relacionados entre si a *democratização*, a *reforma do Estado* e a *globalização*.

Quadro 44 - Processos de Influência na Regionalização da América do Sul

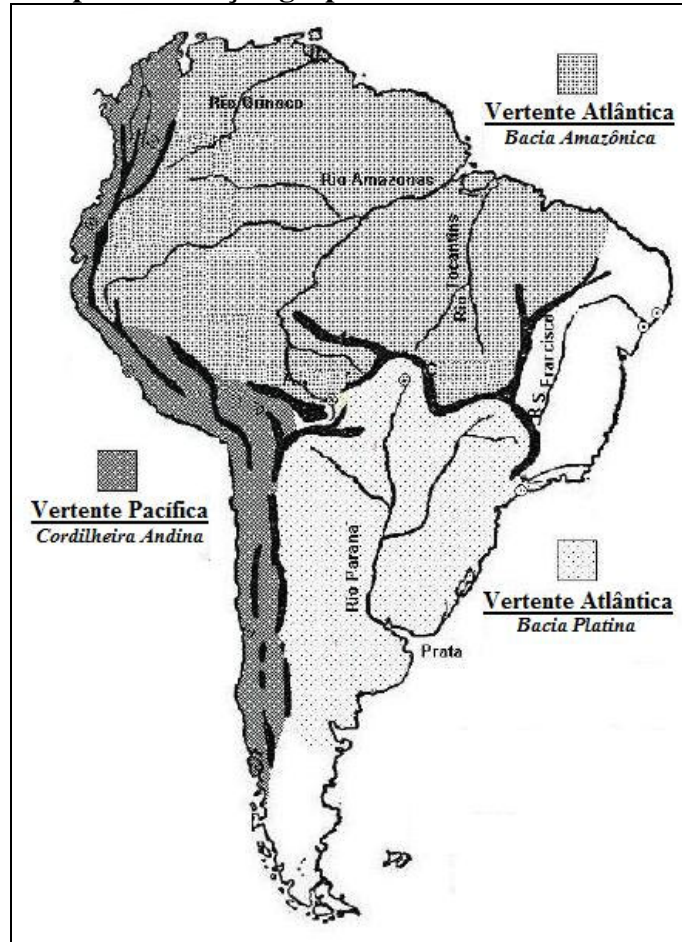
<i>Re-Democratização</i>	O processo de re-democratização se estabeleceu no subcontinente após uma época de regimes militares, quando são diminuídas as ameaças conflitivas.
<i>Reforma do Estado</i>	A reforma do Estado faz a transformação de passagem de uma matriz baseada no Estado enquanto ator central do desenvolvimento nacional para uma matriz baseada no mercado baseada na liberalização, privatização e desregulamentação.
<i>Globalização</i>	A globalização promove uma crescente interação e interdependências das nações entre si, uma compressão espaço-temporal e a constituição de novos atores e fóruns de poder que repercutem assimetricamente nas esferas econômicas, políticas e culturais globalmente.

Fonte: Elaboração própria.

A integração uma rede infra-estrutural na América do Sul tem sido um marco não apenas recente *cenário geopolítico de integração* sob os marcos do *regionalismo aberto*, mas antes tem sua importância indicativa registrada em um período anterior a partir da *regionalização fechada* de um *cenário geopolítico conflitivo*.

Durante o período histórico de formação territorial do subcontinente, quando predominou um cenário geopolítico de contenção, a compartimentação da regionalização na América do Sul tornou-se classicamente assentada sobre os antagonismos dos três grandes marcos naturais do subcontinente - a Cordilheira dos Andes e as bacias hídricas do Prata e do Amazonas.

Figura 5 - Vertentes clássicas de compartimentação geopolítica da América do Sul



Fonte: Travassos (1935).

Devido à centralidade de uma regionalização subcontinental assentada em variáveis geográficas físico-naturais, a construção de uma rede infra-estrutural de comunicações entre os países, fundamentada em transportes, deveria ser uma agenda prioritária para o Brasil neutralizar os determinismos geográficos e para alavancar um diferencial geoestratégico de projeção política e econômica na América do Sul desde os debates de Travassos (1935).

Este viés geoestratégico de compartimentação e de projeção brasileira na América do Sul esteve presente nas políticas interna e externa desde o surgimento da estrutura territorial com as bandeiras e entradas no período colonial, mas somente passou a ser trabalhado de maneira

sistemática e racional por meio de uma política de planejamento estatal fechada no *cenário geopolítico de contenção* entre as décadas de 1930 a 1970.

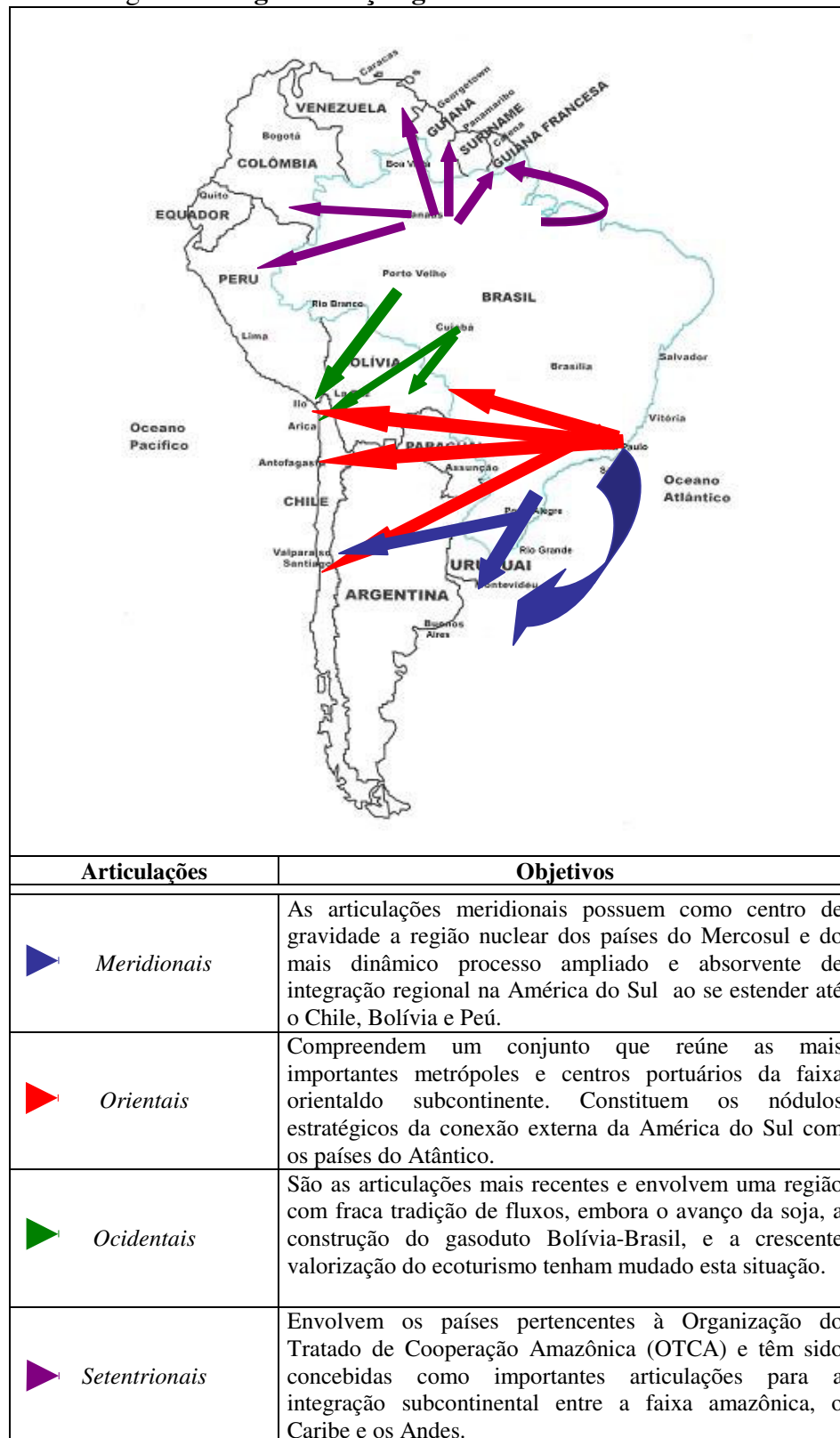
Com o surgimento de um *cenário geopolítico de integração* a partir dos anos 1980 em substituição ao cenário geopolítico de contenção, a compartimentação da regionalização transnacional passou a ser projetada por processos de integração com caráter político e econômico e por uma concepção de planejamento aberto à participação de vários atores, momento em que a construção infra-estrutural toma importância compartilhada nos processos de regionalização transnacional na América do Sul.

Neste contexto de integração regional transnacional, a IIRSA surgiu no ano de 2000 resgatando vários dos preceitos de políticas internas externas anteriores, embora tenha trazido uma nova roupagem ou novos arranjos territoriais para compartimentação da regionalização transnacional por meio de um grupo de eixos de integração e desenvolvimento complementares ao planejamento nacional dos PPAs e do PAC.

A história da integração física-territorial sul-americana que está sendo construída no *cenário geopolítico de integração* tem como marco um padrão de regionalização transnacional que incorpora redefinições advindas do atual momento de dinâmica capitalista nas relações internacionais que não se coaduna com a clássica regionalização sul-americana herdada do período colonial de macro-compartimentação de base geomorfológica aplicada à análise regional da região andina e das bacia platina e amazônica.

A extroversão dos projetos infra-estruturais converge para um padrão de regionalização transnacional com fixos e fluxos que tem ação neutralizante sobre os obstáculos naturais como as cordilheiras e as florestas tropicais pode provisoriamente ser compartimentadas em quatro feixes de articulação a partir dos fluxos, conforme proposto por Costa (1999).

Figura 6 - Regionalização geoeconomica sul-americana



Fonte: Costa (1999). Adaptações próprias.

Como a proposição de regionalização transnacional por meio de uma integração infra-estrutural na América do Sul é uma estratégia compartilhada pelos governos para lidar com os espaços fixos e de fluxos, esta decisão afeta os territórios, revelando conflitos de interesses que constituem uma escala necessária de investigação em geografia.

Os enfoques acadêmicos sobre os temas da integração regional tem sido tradicionalmente focalizados em seus aspectos de desenvolvimento estritamente econômico, reflexo de um enfoque economicista que tem reduzido o papel político, social e institucional do desenvolvimento.

Mas entre os atores e instituições-chaves envolvidos nos processos de integração estão presentes uma diversidade de interesses envolvidos que merecem destaque, pois desvelam como a política relacional dos agentes está presente na formatação de desenvolvimento da integração.

Segundo os *interesses dos discursos oficiais ou favoráveis à IIRSA*, a criação de uma rede de infraestrutural que recorta os territórios é embasada na concepção teórica de que os canais de comunicação entre diferentes regiões podem evitar disparidades no desenvolvimento ao aumentarem o nível de vinculação e interdependência, de circulação de fatores produtivos e de competitividade (IADB, 2001).

A criação de uma série de externalidades positivas nas obras que estruturam os eixos de integração e desenvolvimento segundo os discursos oficiais se mostram superiores às externalidades negativas devido ao potencial de oportunidade trazido pela interação de diferentes atores entre as diferentes regiões.

A estratégia presente na criação de uma rede infraestrutural de interconexão sul-americana nos setores de transporte, energia e comunicações parte de duas concepções. Em primeiro lugar, o regionalismo pode criar um espaço compartilhado de fluxos entre os países de maneira a ampliar o *processo centrípeto de integração regional*. Em segundo lugar, estas redes de fluxos entre os

países ao se projetarem através dos eixos logísticos no setor de transportes transformam a América do Sul em uma plataforma comercial de *força centrífuga*, ao fortalecer a *inserção multilateral dos países* por meio do acesso ao Pacífico, ao Caribe e Atlântico.

A partir desta dupla interpretação da IIRSA observa-se que os projetos têm uma visão geoestratégica integrada de desenvolvimento nas relações internacionais por meio de dois flancos, que não se excluem, mas antes fazem parte da agenda de negociações de todos os países que é fortalecimento da integração regional e da inserção multilateral dos fluxos comerciais.

Segundo os *interesses críticos ao planejamento da IIRSA*, a integração de uma rede infra-estrutural nos territórios nacionais e transnacionais se por um lado tem sido um formato técnico funcional para a reprodução do capital enquanto *produto do desenvolvimento espacial desigual* do processo de acumulação, por outro lado, tem criado uma série de processos de *abertura-fechamento dos territórios*.

Em primeiro lugar, segundo uma interpretação da conhecida como teoria crítica, a integração da infra-estrutura de distintos territórios é vista como o *produto do desenvolvimento espacial desigual* do processo de acumulação, representando perigos de fragmentação social pré-estabelecidas (Smith, 1988).

A difusão desigual das redes infra-estruturais, em algumas realidades geográficas da América do Sul, afeta as dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais dos lugares e regiões das escalas nacionais de cada Estado, aprofundando a seletividade espacial.

Sob os marcos teóricos do desenvolvimento desigual e de uma nova geografia econômica, os processos de regionalização de uma infra-estrutura transnacional ao representarem uma resposta estratégica de inserção na globalização têm engendrado nos territórios a construção de *aglomerações competitivas* ou *pólos de desenvolvimento* em simultâneo à produção de *espaços de marginalização*.

Neste cenário, observa-se que os processos de inserção nos mercados internacionais exigem um alto grau de articulação da economia urbana e regional de maneira a determinar como resultante a formação de territórios ganhadores e perdedores em um jogo de soma-zero que exacerba a dualidade, com espaços dinâmicos de desenvolvimento competitivo *vis-à-vis* espaços de marginalização.

Os processos de acumulação engendrados por esta lógica de inserção direta das esferas subnacionais na globalização demonstram que há limitações ao desenvolvimento oriundo de um padrão cindido entre a dinamização e a marginalização, de maneira que as economias de aglomeração tendem a reforçar a concentração espacial (Krugman, 1991).

Em segundo lugar, a partir de uma interpretação regulacionista surge a advertência de que a criação de redes de infra-estrutura tende a ter impactos diversos sobre o território, enquanto *integração funcional (abertura)* ou *fragmentação desfuncional (fechamento)*, uma vez que a *diferenciação dos impactos espaciais* deve ser abordada a partir da *articulação das estruturas sociais e dos espaços* aos padrões de produção dominantes (Lieptz, 1988).

De um lado, os processos de abertura territorial representam a articulação bem sucedida da integração física de infra-estrutura junto à formação sócio-espacial precedente por meio da adequação funcional das horizontalidades locais às novas formas técnicas de reprodução do capital, ou em outras palavras, pela perda da lógica hegemônica das classes dominantes locais e sua substituição por outras de caráter nacional e internacional.

De outro lado, os processos de fechamento territorial de algumas áreas surgem trazidos pela integração física de infra-estruturas à medida que elas fragmentam o tecido sócio-espacial pré-estabelecido em função das verticalidades na penetração e no estabelecimento de novas relações de produção, tendendo a obstaculizar a geração alternativa de valor ou a bloquear o desenvolvimento de antigas relações de produção em função das novas dinâmicas territoriais.

O estudo da construção de redes infra-estruturais em um contexto de regionalização transnacional revela-se, portanto, extremamente problemático como foi possível de se averiguar pelos diferentes interesses e pela indefinição dos resultados abertos pelas estratégias, uma vez que é um processo técnico-social complexo que cria condições abertas e *a priori* indefinidas para o processo de desenvolvimento dos territórios.

A despeito das diferentes interpretações sobre a construção de um processo de regionalização transnacional de uma infra-estrutura compartilhada na América do Sul, existe a convergência na identificação de que os eixos de integração e desenvolvimento são os principais catalisadores de externalidades sobre o subcontinente, segundo uma perspectiva positiva ou negativa de interpretação das redes infra-estruturais.

Neste sentido, se por um lado, os eixos desenharam de maneira idônea as rotas mais adequadas para o transporte de mercadorias, particularmente com destaque entre o Oceano Atlântico e o Oceano Pacífico, por outro lado, eles coincidem com as áreas mais importantes em termos de *recursos não-renováveis* – minerais, gás e petróleo – e de *biodiversidade* – plantas, animais e microorganismos.

Se as organizações empresariais se aproveitam deste espaço de redes infra-estruturais por meio da potencialização de fluxos na reprodução ampliada do capital na interdependente ordem econômica contemporânea, os governos integrados em negociações transregionais são decisivos para lidar com os espaços fixos, nos quais a vida social está organizada e com ela a base material da acumulação.

A despeito das diferentes interpretações sobre a repercussão da regionalização transnacional e da integração física sobre os países e sobre as escalas subnacionais é possível concluir com certo grau de convergência analítica para o entendimento de que a IIRSA de fato parte de uma consideração pragmática para a regionalização integral da América do Sul enquanto

ator estratégico subcontinental que é articulado geoeconomicamente pelo fluxo de mercadorias e pela extração de recursos.

Embora a integração da infra-estrutura regional transnacional na América do Sul se mostre como um passo inicial e ainda tímido de caráter essencialmente econômico para quebrar as barreiras geográficas no subcontinente, não se pode subestimá-la enquanto um instrumento estratégico para se repensar a regionalização transnacional e para estreitar o intercâmbio político e cultural entre os povos.

Referências Bibliográficas

COSTA, W. M. “Políticas Territoriais Brasileiras no Contexto da Integração Sul-Americana”.

Revista Território, nº 7, 1999.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

IADB - Inter-American Development Bank.. **Competitividad Motor del Crecimiento**. Washington: IADB, 2001.

KRUGMAN, P. R. **Geography and Trade**. Cambridge: MIT Press, 1991.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

MEDEIROS FILHO, O. **Cenários geopolíticos e empregos das forças armadas na América do Sul**. Dissertação de Mestrado (Geografia). São Paulo: USP, 2005.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ABUGATTAS, M. L. **Multilateralism, the New Regionalism and Development: Challenges confronting countries in a changing trading environment**. Genebra: UNCTAD, 2003.
- AGNEW, J. & CORBRIDGE, S. **Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy**. Londres: Routledge, 1995.
- ALLEGRETTI, M. “Do avança Brasil ao PPA de Lula: O que mudou do ponto de vista ambiental na agenda de desenvolvimento na Amazônia”. **Ciência & Ambiente**, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.
- ALMEIDA, P. R. “Mercosul e Alca na Perspectiva Brasileira: Alternativas Excludentes?”. In: LIMA, M. C. (org.). **O Lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. São Paulo: Cortez, 2001a.
- ALMEIDA, P. R. “Dez anos de Mercosul: uma visão brasileira”. **Anuário do programa interdisciplinar globalização econômica e direitos no Mercosul**, 2001b. Disponível em <www.pralmeida.org>.
- AMAYO ZEVALLOS, E. “Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes: Interesses envolvidos na construção de uma estrada, especialmente dos Estados Unidos e Japão”. **Estudos Avançados**, nº 17. São Paulo: USP, 1993.
- ANDRADE, M. C. **Geopolítica do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- ASHLEY, R. “The geopolitics of geopolitical space: Toward a Critical Social Theory of International Politics”. **Alternatives**, nº XII, 1987.
- AYERBE, L. F. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

BANDEIRA, M. **O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata.**

Brasília: Editora da UNB, 1998.

BAPTISTA, L. O. “Modelos de Solução de Controvérsias nos Processos de Integração

Regional”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. & OLIVEIRA, H. A. (orgs). **Relações Internacionais e sua Construção Jurídica.** São Paulo: FTD, 1998.

BAPTISTA, L. O. **O Mercosul, suas instituições e ordenamento jurídico.** São Paulo: LTr, 1998.

BARBOSA, R. A.: “Área de Livre Comércio da América do Sul: Conformação de Um Novo Espaço Econômico”. **Boletim de Integração Latino-Americana**, nº18, Jan-Jun, 1996.

BARNABÉ, I. R. **O Mercosul e a Integração Regional.** Tese de Doutorado. Campinas: Ifch-Unicamp, 2003.

BATISTA Jr., P. N. **O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional.** Rio de Janeiro: Campus, 2005.

BEÇAK, P. **Mercosul – uma experiência de integração regional.** São Paulo: Contexto, 2000.

BOCCARDO, A. B. “El Desafio de la Union Sudamericana”. Córdoba: Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2005. Disponível em <www.acader.unc.edu.ar>, 2007.

BONAVIDES, P.; AMARAL, R. **Textos políticos da história do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2002.

BRANDÃO, A. S. P. & PEREIRA, L. V. (eds.) **Mercosul: Perspectivas da Integração.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.

BRANDÃO, C. A. “A Espacialidade da Riqueza: notas teóricas sobre as principais determinações da dimensão espacial do processo de desenvolvimento”. **Cadernos IPPUR**, ano 15, nº 1. Rio de Janeiro: IPPUR, 2001.

- BRANDÃO, O. J. A. “Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil: Uma perspectiva histórica”. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 13, junho, 1996.
- BUTZKE, L.; THEIS, I. M. “Planejamento para o desenvolvimento territorial sustentável em Santa Catarina: Caminhos e descaminhos”. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: Anpur, 2007.
- CAMARGO, S. “O canto da Sereia: América Latina perante a ALCA”. **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol. 16, nº 1. São Paulo: Fundação SEADE, 2002.
- CAROU, H. C. “Panregiones: viejas y nuevas ideas geopolíticas”. In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- CARVALHO, G. “A estratégia de integração da infra-estrutura da América do Sul e o Governo Brasileiro”. Belém: Fase, 2005. Disponível em: <www.fase.org.br>, 2007.
- CASTRO, I. E. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe. **La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe**. Cepal: Santiago de Chile, 2000.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB, 2002.
- CHACON, V. **A Grande Ibéria: Convergências e Divergências de uma Tendência**. São Paulo: Unesp, 2005.
- CORREA, L. F. N. **O Mercosul e a OMC: Regionalismo e Multilateralismo**. São Paulo: LTr, 2001.
- CORTADA, A. M.; NUNES, I. “O papel logístico no processo de ampliação dos fluxos comerciais da América Latina”. **Ibero-América: Os desafios da Integração da América Latina e sua herança no Sistema Internacional**. Curitiba: Juruá, 2006.

- COSTA, R. T. & PFEIFER, A. “Política Sul-Americana”. MARCONINI, M. (org.) **Política externa brasileira em perspectiva: Segurança, comércio e relações bilaterais**, vol. 1. Rio de Janeiro: CEBRI/Columbia University, 2004.
- COSTA, W. M. “O Brasil e a América do Sul: Cenários Geopolíticos e os Desafios da Integração”. **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.
- COSTA, W. M. “Políticas Territoriais Brasileiras no Contexto da Integração Sul-Americana”. **Revista Território**, nº 7, 1999.
- COUTO E SILVA, G. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1967.
- CUNHA, A. M.; SIMÕES, R. F. & PAULA, J. A. “Regionalização e história: uma contribuição introdutória ao debate teórico-metodológico”. **Texto para discussão CEDEPLAR**, n. 260. Belo Horizonte: CEDEPLAR-UFMG, 2005.
- D’ALBUQUERQUE, A. T. **Libertadores da América – A Maçonaria e a Emancipação dos Povos Americanos**. São Paulo: Editora “O Malhete”, 1959.
- DEMETRIO, M. & ARAÚJO, R. **O projeto da ALCA: Hemisfério Americano e Mercosul na Ótica do Brasil**. São Paulo: Moderna, 2003.
- DEVLIN, R. & FFRENCH-DAVIS, R. “Towards an Evaluation of Regional Integration in Latina America in the 1990s”. **Documento de Trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento**, nº2. Washington: BID, 1998.
- DUROSELLE, J. B. **Todo Império Perecerá**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.
- ESPINOSA, A. “De la agenda ‘no comercial’ en los últimos 15 años”. **Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006. Disponível em: <www.memorial.sp.gov.br>, 2007.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Editora Globo, 1979.

- FERRER, A. **Historia de la globalización**. México: FCE, 1996.
- FURLAN, F. M.; PRAZERES, T. L. “O Brasil e a geografia comercial nas Américas: Mercosul, Comunidade Andina e Alca”. **Política Externa**, vol. 14, nº 1, 2005.
- GARCIA, E. V. “Los dilemas de la integración en el continente americano: ALCA y Mercosur”. In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- GARCIA, E. V. “O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 40, nº 1, 1997.
- GASTALDI, J. P. **Elementos de Economia Política**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.
- GIBLIN, B. “Nouvelle géopolitique en Amérique Latine?”. **Heródote – Revue de Géographie et de géopolitique**, vol. 123, 2006.
- GIL, A. C. “Redes cooperativas regionais e governança”. **Redes**, vol. 7, nº 3. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.
- GOMES, G. J. “O processo de integração sul-americana a partir da Comunidade Sul-Americana de Nações”. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**, vol. 43, 2005.
- GOMES, P. C. C. “O conceito de região e sua discussão”. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORREA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- GONZÁLEZ, A. C. “Alcances de un Acuerdo de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur”. In: VALENCIA, A. R. *et al.* **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.
- GONZALEZ, M. P. **Desafios del Mercosur**. Buenos Aires: Ediciones Ciudad, 1997.
- GUEDES DE OLIVEIRA, M. A. **Mercosul e Política**. São Paulo: LTr, 2001.
- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

- HAGE, J. A. A. **As Relações Diplomáticas entre Argentina e Brasil no Mercosul: princípios de hegemonia, dependência e interesse nacional no Tratado de Assunção**. Curitiba: Juruá, 2004.
- HALLIDAY, F. **Repensando as relações internacionais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.
- HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.
- HARVEY, D. **Los limites del capitalismo y la teoría marxista**. Fondo de Cultura. Económica, México, 1990.
- HAUSHOFER, K. **Geopolitik der Panideen**. Berlin: Zentral Verlag, 1931.
- HESTE, A. & BEAULIEU, E. “Trade Agreements in the Americas: Regionalism Converging to Globalization”. **The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy**, vol. 1, n°2, 2000.
- HILAIRE, A. & YANG, Y. **The United States and the New Regionalism/Bilateralism**. Washington: IMF, 2003.
- HIRST, M. “La política de Brasil hacia las Américas”. **Foreign Affairs en Español**, Otoño-Invierno, 2001.
- IADB - Inter-American Development Bank. **Beyond borders: The New Regionalism in Latin America**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
- IADB - Inter-American Development Bank. **Building a New Continent: A Regional Approach to Strengthening South American Infrastructure**. Washington: IADB, 2006.
- IADB - Inter-American Development Bank. **Competitividad Motor del Crecimiento**. Washington: IADB, 2001.
- IIRSA - Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. **Planificación Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos**, 2004. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.

- IIRSA - Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. **Construyendo una visión estratégica para la integración física regional**, s.d. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.
- JIMÉNEZ, E. M. **Geografía Económica de la Comunidad Andina. Regiones: Nuevos actores de la integración**. Secretaria General de la Comunidad Andina. Disponível em <www.comunidadandina.org>, 2003.
- KEOHANE, R. “Soberania estatal e instituições multilaterais: respostas à interdependência assimétrica”. MOISÉS, J. A. (org.). **O futuro do Brasil: A América Latina e o fim da Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- KRUGMAN, P. R. **Geography and Trade**. Cambridge: MIT Press, 1991.
- KUCZYNSKI, P. P.; WILLIAMSON, J. **Depois do Consenso de Washington: Retomando Crescimento e Reforma na América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2003.
- LACOSTE, Y. **A geografia - isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, 1988.
- LAFER, C. “Apresentação”. **Anais do Seminário Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e econômico**. Brasília: IEPES, 2000.
- LEFEBVRE, H. **The production of Space**. Oxford: Blackwell, 1991.
- LÊNIN, V. I. **O Imperialismo, Fase superior do Capitalismo**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- LIMA, M. R. S. “Instituições democráticas e política exterior”. **Contexto Internacional**, vol. 22, nº 2, 2000.
- LIMA, T. “O contencioso do algodão: cenários para mudança na política de subsídios dos EUA”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 49, nº 1, 2006.
- LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.
- LOHBAUER, C. “O papel do Brasil como líder sul-americano”. **Valor Econômico**, 16 de Março. São Paulo, 2001.

- MACHADO, S. R. M. “Discursos Diplomáticos Brasileiros: Inserção e Liderança” *Anais do Simpósio Internacional Fronteiras na América Latina*. Santa Maria: UFSM, 2004.
- MACHICOTE, E. **La expansión brasileña: Notas para un estudio geohistórico**. Buenos Aires: Editorial Ciencia Nueva, 1973.
- MALLMANN, M. I. “Integração Sul-Americana: Entre Pragmatismo e Identidade Regional”. **Anais do VI Encontro Internacional do Fórum do Mercosul**. Aracaju: UFS, 2007.
- MARIANO, K. L. P. “O Estado de São Paulo como um Ator Internacional”. **São Paulo em Perspectiva**, vol.16, nº 2. São Paulo, 2002.
- MARINI, R. M. “La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo”. **Cuadernos Políticos**, nº 12, 1977. Disponível em: <www.marini-escritos.unam.mx>, 2006.
- MARTINS, F. T. “A política externa no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso: a articulação regional e a integração sul-americana (1995-2002)”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh. Disponível em: <www.anpuh.uepg.br/xxiii-simposio>, 2007.
- MATTOS, M. **A geopolítica e as projeções do poder**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1977.
- MATTOS, C. M. “A ocupação do solo e os limites territoriais”. **Brasil – Realidade e Desenvolvimento**. São Paulo: Sugestões Literárias, 1979.
- MEDEIROS, C. A. “Integração Sul-americana e as experiências internacionais”. **Oikos - Revista de Economia Heterodoxa**, vol. 1, nº 7, 2006.
- MEDEIROS FILHO, O. **Cenários geopolíticos e empregos das forças armadas na América do Sul**. Dissertação de Mestrado (Geografia). São Paulo: USP, 2005.
- MEIRELLES, E. “Comunidade Andina”. In: MERCADANTE, A. A. *et al.* **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006.

- MENEZES, A. M. **Do sonho à realidade: a integração econômica latino-americana**. São Paulo: Alfa Omega, 1990.
- MENEZES, A. M.; PENA FILHO, P. **Blocos econômicos nas relações internacionais**. Rio de Janeiro: Campus, 2006.
- MILNER, H. V. **Interest, institutions and information. Domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- MIYAMOTO, S. **Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecumênico (Geopolítica e Política Externa no Brasil Pós-64)**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1985.
- MORAES, A. C. R. “Bases da formação territorial do Brasil”. **Geografares**, nº 2, junho, 2001.
- MORAES, A. C. R. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.
- MORENO, L. A. Pronunciamento. **XLVII Assembléia de governadores do Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Belo Horizonte, 03 de Abril de 2006. Disponível em: www.planejamento.gov.br, 2006.
- MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Visão Estratégica Sul-Americana**. Brasília: IIRSA/MP, 2006. Disponível em www.planejamento.gov.br, 2007.
- NEP - Núcleo de Educação Popular. “Às vezes a Argentina tem razão”. **Crítica Semanal da Economia**, ano 19, nº 12. São Paulo: NEP, 2005.
- NIEMANN, M. **A spatial approach to regionalism in the global economy**. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.
- OLIVEIRA, A. J. & ONUKI, J. “Liderança hegemônica e integração regional: O Brasil na visão das elites do Cone Sul”. **Revista Cena Internacional**, vol. 2, nº 2, 2000.
- OLIVEIRA, C. S. “O Brasil enquanto elemento de centralidade na Comunidade Sul-Americana de Nações”. **Anais do VI Encontro Internacional do Fórum do Mercosul**. Aracajú: UFS, 2007.

OMAN, C. **Globalisation et Régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?**

Paris: OCDE-Centre de Développement, 1994.

PAIM, E. S. **IIRSA – É esta a integração que nós queremos?** São Paulo: Núcleo Amigos da Terra, 2003.

PORTILLO, L. “El Eje de Desarrollo Occidental obedece a los intereses del ALCA”. **Soberania.info**, 2004. Disponível em: <<http://www.soberanía.info>>, 2007.

PUERTAS, J. A. “¿El fin de la Comunidad Andina?”. **European Union Miami Analysis**, vol. 2, nº 14, 2006.

QUINTANAR, S.; LÓPEZ, R. “O plano de ação para a integração da infra-estrutura regional sulamericana (IIRSA): Oportunidades e riscos. Seu significado para o Brasil e a Argentina”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 46, nº 1, 2003.

RAFFESTIN, Claude. “O que é o território?”. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RIBEIRO, J. **As nossas fronteiras**. Rio de Janeiro: Breve Synopse, 1930.

RODRIGUEZ, R. V. “Integração sul-americana. Projetos e perspectivas estratégicas”. **Strategic Evaluation – International Journal of Defence & Conflict Analysis**, vol. 1, 2007.

RUGGIE, J. G. “Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations”. **International Organization**, vol. 47, nº 1, 1993.

SABBATINI, R. C. **Regionalismo, multilateralismo e Mercosul: Evidência da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura**. Tese de Doutorado. Campinas: Ie-Unicamp, 2001.

SANTOS, M. **A Natureza Do Espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

- SANTOS, M. “Razão Local, Razão Global: Os espaços da racionalidade”. **Festival Internacional de Geographie**. St Dié des Voges, 1994.
- SANTOS, M. **Economia Espacial: Críticas e alternativas**. São Paulo: Hucitec, 1979.
- SENHORAS, E. M. “A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo”. **Carta Internacional**, ano 1, nº 2. São Paulo: NUPRI-USP, 2006.
- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “A geoestratégia brasileira na agenda de políticas de segurança e defesa da América do Sul”. **Strategic Evaluation: International Journal of Defense and Conflict Analysis**, vol. 1, 2007.
- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “Mercosul, Comunidade Andina e o Regionalismo sob Integração Física: Controvérsias da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional na América do Sul. In: XI Encuentro de Geógrafos de América Latina”. **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.
- SILVA, E. B. **Infra-estrutura para o Desenvolvimento Sustentado e Integração da América do Sul**. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1997.
- SILVA, H. M. “Subimperialismo à brasileira? Alguns apontamentos sobre o expansionismo e as pretensões hegemônicas brasileiras no cone Sul”. **Acta Scientiarum**, vol. 27, nº 1, 2005.
- SMERALDI, R. “PPA 2004-2007 e Obras de Infra-Estrutura na Amazônia”. **Ciência & Ambiente**, nº 32. Santa Maria: UFSM, 2006.
- SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.
- SOJA, E. **Geografias Pós-modernas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.
- SOUTO, C. V. “A política externa do governo Médici (1969-1974): Uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil”. **Revista Cena Internacional**, vol. 3, nº 1, 2001.
- SWYNGEDOUW, E. “Neither global nor local: ‘globalization’ and the politics of scale. In: COX, K. **Spaces of globalization**. New York: Guilford Press, 1997.

- TAUTZ, C. “Imperialismo brasileiro”. In: **Rede Brasil**, 11 de agosto de 2005. Disponível em www.rbrasil.org, 2006.
- TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.
- VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador - a construção do Mercosul**. Brasília: IBRI, 2002.
- VIGEVANI, T. VEIGA, J. P. “Mercosul: Interesses e Mobilização Sindical”. In: Zylberstajn, H. *et alii*. **Processos de Integração Regional e a Sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.
- VITTE, C. C. S. “Infra-Estrutura Produtiva, Regulação Estatal e Gestão do Território: O Caso da Bolívia”. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: USP, 2005.
- VITTE, C. C. S. “Integração regional e planejamento territorial: Algumas considerações sobre a IIRSA”. **Anais do XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Belém: Anpur, 2007.
- VIZENTINI, P. F. **Dez anos que abalaram o século XX**. Porto Alegre: Editora: Leitura XXI, 2002.
- WALKER, R. B. J. **Inside/outside – International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- WALLERSTEIN, I. “The Inter-State Structure of the Modern World System”. In: SMITH, S.; BOOTH, K. & ZALEWSKI, M. **International Theory: Positivism and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- WANDERLEY, I. F *et al*. “Implicações da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana e projetos correlacionados na política de conservação no Brasil”. **Política Ambiental**, n. 3. Belo Horizonte: Conservação Internacional, 2007.
- WTO - World Trade Organization. **International Trade Statistics**. Geneva: WTO, 2001.

WTO - World Trade Organization. "The changing landscape of RTAs". **Seminar on Regional Trade Agreements and the WTO**. Geneva: WTO, 2003.

ZIBECHI, R. "Brazil: The Difficult Path to Multilateralism". **Alterinfos**, 2006. Disponível em www.alterinfos.org, 2006.