Número: 113/2010

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

ELÓI MARTINS SENHORAS

UMA AGENDA DE ESTUDOS SOBRE A REGIONALIZAÇÃO TRANSNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL

Tese apresentada ao Instituto de Geociências como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Ciências

Orientadora: Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

CAMPINAS – SÃO PAULO
Abril – 2010

© by Elói Martins Senhoras, 2010

Catalogação na Publicação elaborada pela Biblioteca do Instituto de Geociências/UNICAMP

Senhoras, Elói Martins.
Se56u Uma agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul / Elói Martins Senhoras-- Campinas,SP.: [s.n.], 2010.

Orientador: Claudete de Castro Silva Vitte.
Tese (doutorado) 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 Silva.
II. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.
III.Título.

Título em inglês: A research agenda on transnational regionalization in South America.
Keywords: - Economic geography;
- Geographical space;
- Regional integration;
- South America;

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial
Titulação: Doutor em Ciências.
Banca examinadora: - Claudete de Castro Silva Vitte;
- André Roberto Martin;
- Neli Aparecida de Mello-Théry;
- Rosana Aparecida Baeninger;
- Wagner Costa Ribeiro.
Data da defesa: 07/04/2010
Programa de Pós-graduação em Geografia.

UNICAMP

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

AUTOR: Eloi Martins Senhoras

Uma agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul

ORIENTADORA: Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Aprovada em: 07 / 04 / 2010

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte _____ - Presidente

Profa. Dra. Rosana Aparecida Baeninger _____

Prof. Dr. André Roberto Martin _____

Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro _____

Profa. Dra. Neli Aparecida de Mello Théry _____

Campinas, 07 de abril de 2010.

DEDICATÓRIA

Com carinho e muito amor, dedico esse trabalho aos meus familiares que por sua instância trouxera o aperfeiçoamento do aprendizado intelectual, mas que por vezes me privou de suas presenças e da devida atenção.

À minha orientadora dedico esta tese como sinal do mais profundo agradecimento de quem aprendeu as maiores lições na universidade e o maior ensinamento de sempre ter senso de humildade, compreensão e respeito ao aluno.

Ao leitor, dedico esta pesquisa. Agradeço a sua disposição para ler este trabalho, mas advirto para não interpretá-lo como o trabalho de uma vida, entendam que este é apenas um trabalho série e reflexivo realizado em um momento de amadurecimento do autor.

Na certeza de quem aprendeu muito com as mais distintas leituras, dedico a todos este trabalho. Que ele possa representar uma singela contribuição para que outros pesquisadores possam também galgar subsídios para as suas próprias reflexões.

AGRADECIMENTOS

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

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.

Aos mestres e amigos da Universidade Estadual de Campinas, da Universidade de Buenos Aires, da Universidade do Texas em Austin, da Universidade de British Columbia e da Universidade da Califórnia, Los Angeles agradeço aos ensinamentos da graduação e do Mestrado.

Fontes de constante inspiração para a pesquisa de doutorado, agradeço à National Defense University, à Escola Nacional de Administração Pública e à Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais, México.

Aos professores e alunos da Universidade Federal de Roraima e da Universidade Estadual de Campinas agradeço as lições aprendidas no dia-a-dia e que me motivaram para a realização dessa obra de doutoramento.

SUMÁRIO

Lista de mapas..... .xv

Lista de tabelas.....xv

Lista de gráficos.....xv

Lista de boxes.....xv

Lista de quadros..... xvii

Lista de figuras..... xviiii

Lista de abreviaturas.....xix

Resumo.....xxi

Abstract.....xxiii

SUMÁRIO

Introdução

Introdução.....05

Objetivos da agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul.....09

Referências bibliográficas.....15

Capítulo 1 - Meios para repensar a vanguarda da produção de conhecimento sobre a América do Sul

1 - Introdução à agenda da geografia das relações internacionais.....20

2 - A geografia de relações internacionais.....22

3 - O sub-campo da geografia das relações internacionais.....24

3.1 - O plural paradigma da geografia das relações internacionais.....26

3.2 - A construção de uma teoria da geografia das relações internacionais.....28

3.3 - Discussões epistemológicas para a construção científica do sub-campo da geografia das relações internacionais.....31

4 - As alianças para uma geografia das relações internacionais.....34

4.1 - Metageografia e os paradigmas interpretativos da geografia das relações internacionais.....36

4.2 - O núcleo duro da geografia das relações internacionais..... 38

5 - Debates da geografia de relações internacionais sobre a regionalização transnacional.....42

5.1 - Agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul..... 50

6 - Últimas considerações sobre a agenda da geografia de relações internacionais.....60

7 - Referências bibliográficas.....65

Capítulo 2 - Institucionalização diplomática da regionalização transnacional na América do Sul

1 - Introdução à agenda diplomática de regionalização transnacional na América do Sul.....72

2 - A agenda brasileira de regionalização transnacional na América do Sul.....78

2.1 - O Tratado de Cooperação Amazônico e sua Transformação Institucional.....83

2.2 - O projeto regional do MERCOSUL 89

2.2.1 - As etapas de avanços e tropeços na evolução do MERCOSUL..... 95

3 - Os projetos de convergência do MERCOSUL e da Comunidade Andina..... 99

3.1 - Politização da regionalização transnacional: Da Comunidade à União Sul-Americana de Nações.....101

4 - Considerações finais sobre a regionalização transnacional na América do Sul..... 114

5 - Referências bibliográficas..... 119

Capitulo 3 - Paradiplomacia e transnacionalização regional de empresas na América do Sul

1 - Introdução à agenda paradiplomática na América do Sul..... 126

2 - Transnacionalização paradiplomática de empresas..... 131

3 - Caminhos da paradiplomacia corporativa na América do Sul.....136

4 - A extroversão de empresas sul-americanas segundo um padrão de regionalização trasnacional..... 140

5 - As estratégias de regionalização transnacional na América do Sul.....147

6 - Paradiplomacia corporativa e os vetores de fragmentação na América do Sul.....153

6.1 - Efeitos tensionadores produzidos por empresas brasileiras na América do Sul.....156

7 - Últimas considerações sobre a transnacionalização regional de empresas na América do Sul..... 162

8 - Referências bibliográficas..... 170

Capítulo 4 - Geopolítica dos recursos naturais na América do Sul

1 - Introdução à agenda geopolítica dos recursos naturais na América do Sul.....178

2 - A geopolítica dos recursos naturais..... 180

2.1 - Temporalidades e espacialidades engendradas pela geopolítica dos recursos naturais.....185

3 - Geopolítica dos recursos naturais na América do Sul.....188

4 - Recursos naturais e a sua geopolítica exploratória no capitalismo territorialista Sul-Americano.....204

4.1 - Rede de atores na geopolítica dos recursos naturais na América do Sul.....209

5 - Considerações finais sobre a geopolítica dos recursos naturais na América do Sul.....218

6 - Referências bibliográficas.....222

Capítulo 5 - Geoestratégia em Segurança e Defesa na América do Sul

1 - Introdução à agenda de segurança e defesa na América do Sul..... 230

2 - As inflexões recentes nos paradigmas de segurança e defesa mundial..... 232

3 - As inflexões na América do Sul: Das estratégias de confrontação à cooperação.....235

3.1 - A funcionalidade das políticas de regionalização transnacional na construção da agenda de política de segurança e defesa no Cone Sul 239

3.2 - As disfuncionalidades das influências estadunidenses nas políticas de segurança e defesa da América do Sul.....243

3.3 - As disfuncionalidades do movimento rearmamentista na América do Sul.....247

4 - A Regionalização da Segurança na América do Sul..... 251

4.1 - Tensionamentos conjunturais na securitização regional da América do Sul.....257

5 - Securitização regional e a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano.....262

6 - Últimas considerações sobre o complexo regional de segurança da América do Sul..... 271

7 - Referências Bibliográficas.....274

Conclusão

Considerações finais..... 281

Referências bibliográficas.....295

Bibliografia

Bibliografia completa.....299

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Evolução das Mercocidades 130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Internacionalização primária de grandes empresas brasileiras 139

Tabela 2 - Crescimento mundial das exportações por região econômica (1990-2000) 148

Tabela 3 - Fluxos de investimento brasileiro no exterior 158

Tabela 4 - Regionalização dos gastos militares no mundo 249

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução histórica da regionalização transnacional no mundo 46

Gráfico 2 - Evolução de indicadores econômicos no MERCOSUL 98

Gráfico 3 - Crescimento percentual do PIB da América Latina e Caribe 117

Gráfico 4 - Áreas de atuação internacional das maiores empresas sul-americanas 143

Infográfico 1 - Gastos militares no mundo 240

LISTA DE BOXES

Box 1 - A regionalização transnacional como paradigma latino-americano 52

Box 2 - A Guerra das Papeleiras: Quando investimentos empresariais vulnerabilizam a regionalização transnacional 155

Box 3 - A América do Sul na geopolítica da água 193

Box 4 - Diplomacia dos hidrocarburetos na América do Sul 197

Box 5 - Cronograma de construção do Conselho de Defesa Sul-Americano 269

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características de um campo científico 25

Quadro 2 - Limitações dos procedimentos de indução e dedução 30

Quadro 3 - Escalas horizontais de estudo da GeoRI 40

Quadro 4 - Explicações geoestratégicas para a construção de um espaço regional transnacional Sul-Americano.....58

Quadro 5 - Periodização dos acordos de regionalização aberta na América do Sul 75

Quadro 6 - Discursos clássicos sobre integração regional nas Américas 79

Quadro 7 - Cronologia de negociações diplomáticas do novo regionalismo sul-americano 81

Quadro 8 - Hipóteses para a formação do MERCOSUL 91

Quadro 9 - Etapas evolutivas do MERCOSUL..... 96

Quadro 10 - Evolução do acordo MERCOSUL-CAN ..... .100

Quadro 11 - Explicações geoestratégicas para construção de um espaço Sul-Americano integrado104

Quadro 12 - Agenda de Sustentação da Comunidade Sul-Americana de Nações... 106

Quadro 13 - Estrutura setorial da UNASUL 108

Quadro 14 - Formatos de paradiplomacia 128

Quadro 15 - Motivações para as empresas investirem 150

Quadro 16 - Estratégias de internacionalização empresarial 152

Quadro 17 - Geofuncionalidade infra-estrutural para a exploração de recursos naturais na América do Sul *setentrional* 200

Quadro 18 - Geofuncionalidade infra-estrutural para a exploração de recursos naturais na América do Sul *meridional* 201

Quadro 19 - Esquema de forças de pressão nas grandes obras relacionadas à exploração de recursos naturais na América do Sul 212

Quadro 20 - Novas estratégias na segurança e defesa..... 236

Quadro 21 - Cenários geopolíticos na América do Sul 239

Quadro 22 - Classificação dos complexos regionais de segurança 256

Quadro 23 - Estrutura do complexo Sul-Americano de segurança 257

Quadro 24 - Vetores positivos para a construção da identidade sul-americana 293

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matrizes teóricas de influência na GeoRI 35

Figura 2 - Evolução dos fluxos geoeconômicos de comércio na América do Sul 56

Figura 3 - Vetores da regionalização sul-americana 59

Figura 4 - Frontes da diplomacia triangular 133

Figura 5 - Mapa da transnacionalização empresarial na América do Sul 142

Figura 6 - Internacionalização dos fluxos geoeconômicos Brasil-América do Sul 157

Figura 7 - Geopolítica sulamericana dos recursos naturais 192

Figura 8 - Disponibilidade de água no mundo 193

Figura 9 - Compra de armas na América do Sul 248

Figura 10 - Arcos de integração e fragmentação do complexo de segurança regional da América do Sul 256

Figura 11 - Localização geoestratégica de bases militares para operação estadunidense na América do Sul 260

Figura 12 - *Spaghetti bowl:* O complexo regime de segurança e defesa no continente americano... 263

Figura 13 - Vertentes clássicas de compartimentação geopolítica da América do Sul 288

LISTA DE ABREVIATURAS

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALBA – Alternativa Bolivariana para as Américas

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ALCSA – Área de Livre Comércio Sul-Americana

APEC – Foro de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico

APEX – Agência de Promoção à Exportação

BID – Banco Inter-Americano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAF – Corporação Andina de Fomento

CAN – Comunidade Andina de Nações

CARICOM – Comunidade do Caribe

CASA – Comunidade Sul-Americana de Nações

CDS – Conselho de Defesa Sul-Americano

CEB – Coalizão Empresarial Brasileira

CEI – Comunidade dos Estados Independentes

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CFAC – Conferência Centro-Americana de Forças Armadas

CNI – Confederação Nacional da Indústria

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

FONPLATA – Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

FUNCEX – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior

GEORI – Geografia das relações internacionais

IED – Investimento Externo Direto

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

MCCA – Mercado Comum Centro Americano

MDIC – Ministério da Indústria e Comércio Exterior

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

OTAS – Organização do Tratado do Atlântico Sul

OTCA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PPA – Plano Pluri-Anual

PSCI – Programa de Substituição Competitiva de Importações

TCA – Tratado de Cooperação Amazônica

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

SECEX – Secretaria do Comércio Exterior (SECEX)

SELA – Sistema Econômico Latino-Americano e do Caribe

UNASUL – União Sul-Americana de Nações

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

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

Uma agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul

RESUMO

Tese de Doutorado
Elói Martins Senhoras

A referente tese de doutorado tem o objetivo de mapear uma agenda de estudos sobre os processos de regionalização transnacional sul-americana a fim de ampliar e aprofundar as discussões sobre esta temática de crescente relevância para a compreensão das novas determinações espaciais e escalas de poder.

A agenda de estudos focados na América do Sul pretende utilizar uma série de discussões sobre os novos *atores*, os novos *temas* e novas *escalas de análise internacional*, com o objetivo de demonstrar quais são as variáveis que afetam a integração transnacional e que, portanto, definem as relações e lógicas espaciais de poder *intra* e *inter* territórios e fronteiras no Brasil e na América do Sul.

O estudo pretende demonstrar que uma frutífera agenda de pesquisa sobre a regionalização transnacional na América do Sul tem que levar em consideração estudos geoestratégicos sobre a difusão diplomática de processos institucionais e sobre a extroversão paradiplomática de atores empresariais; bem como estudos sobre o conteúdo geopolítico de exploração dos recursos naturais e da agenda de segurança e defesa no subcontinente.

Com essa discussão sincrônica são fornecidos subsídios para a reflexão e o aprofundamento do debate sobre os atores e as múltiplas facetas temáticas que afetam simultaneamente o processo de regionalização transnacional na América Sul por meio de vetores de integração e fragmentação.

Palavras chaves: *América do Sul*, *Brasil*, *fragmentação*, *integração regional*, *região transnacional*.

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

A research agenda on transnational regionalization in South America

ABSTRACT

Doctorate Thesis
Elói Martins Senhoras

This doctoral thesis has mapped a research agenda on the processes of transnational regionalization in South America taking for granted the purpose to open a wider discussion about this subject of increasing relevance to the understanding of new spatial determinations and scales of power.

The selected agenda of research focused on South America brings into play a series of discussions about new actors, new themes and international scales of analysis in order to demonstrate the main variables that affect cross-border integration and, therefore, define spatial relations and logics of power within and between territories and frontiers in Brazil and South America.

This study was written to demonstrate that a fruitful research agenda on transnational regionalization in South America is supposed to take into account geo-strategic studies about diplomatic diffusion of institutional processes, paradiplomatic extraversion of business, as well as studies on the content of geopolitical exploitation of natural resources and the agenda of security and defense in the subcontinent.

In the course of this synchronous discussion subsidies are provided for reflection and further debate about the actors and the multifaceted issues that simultaneously affect the process of transnational regionalization in South America through vectors of integration and fragmentation.

Keywords: *Brazil*, *fragmentation*, *integration*, *regional integration*, *transnational region*, *South America*.

“Se seus sonhos estiverem nas nuvens, não se preocupe, pois eles estão no lugar certo; agora construa os alicerces”.

William Shakespeare

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

> "Em uma série de temas, a adoção de um enfoque específico sul-americano mais estruturado aportará um enriquecimento ao processo mais amplo de integração latino-americano e caribenho"
>
> *Luis Felipe de Seixas Corrêa*

Toda formação territorial é um processo relacional de construção, destruição e reconstrução material e simbólica que revela uma dinâmica histórica sócio-espacial permeada por um campo de poder.

Nesse 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 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).

Tomando como referências a dinâmica de multiterritorialidades presente na América do Sul segundo distintas periodizações é possível prospectar três momentos diferenciados na formação territorial.

No século XV, a América do Sul era a imagem de um *espaço dependente* cuja *formação territorial aberta* foi 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*[1].

Neste mais recente período de integração da economia-mundo capitalista intitulado de 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.

A despeito do surgimento de redes transnacionais materiais e imateriais que recortam globalmente todos os espaços em uma tendência de *desterritorialização* dos fluxos, confirmando a interpretação de que a economia-mundo tende a ser integrada em *um espaço unitário sem territórios*, os conceitos de território e de Estado territorial mantém 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

[1] A difusão do capitalismo trouxe consigo uma nova definição do sistema social, não mais assentada no *poder político* dos impérios, das Cidades-Estado ou de outros minissistemas, mas baseada no *poder econômico* dos Estados Nacionais, o que caracterizou de maneira distintiva o moderno sistema mundial como uma economia-mundo

regional por *múltiplos atores* e *espaços regionais de caráter transnacional* (Vitte e Senhoras, 2007).

A partir desse quadro evolutivo de desenvolvimento pragmático do mundo e reflexivo nos desenvolvimentos teóricos, a intensificação dos processos de regionalização transnacional na América do Sul tem desencadeado dinâmicas geoestratégicas de distintas naturezas que tendem desde a convergência até aos conflitos e que justificam a necessidade de se estudar a geografia das relações internacionais na América do Sul para a identificação de uma série de atores, temas e escalas que afetam os países do subcontinente.

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.

O estudo sobre realidade espacial da regionalização transnacional na América do Sul implica reconhecer que há uma multiplicidade de fatores que se inter-relacionam como *forças profundas* de maneira persistente ao longo do tempo.

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

---

capitalista, que possui uma lógica unitária de divisão internacional de trabalho obtida pelo mercado juntamente com múltiplas geoculturas e várias geopolíticas trazidas pelos arranjos inter-estatais (Wallerstein, 1979; 2001).

conferem à América do Sul interesses e especificidades que a diferenciam de outras regiões do mundo.

Embora toda divisão regional possa ser considerada 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).

Com base neste contexto justificativo dos processos de regionalização transnacional na América do Sul, o presente trabalho objetiva contribuir na discussão sobre a importância do regionalismo na agenda internacional, especificamente nos países periféricos e semi-periféricos por meio do estudo da agenda de regionalização transnacional que se articula no subcontinente.

Objetivos da agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul

Tornou-se trivial dizer que o mundo está mudando em grande velocidade, porém, há pouco consenso quando se trata de compreender o sentido e a profundidade dessas mudanças no contexto da globalização e quais são os seus vetores de desenvolvimento.

Como objetivo geral a presente tese foi estruturada com o objetivo de estudar os multifacetados processos de regionalização transnacional da América do Sul por meio de um recorte empírico que se desdobrará em uma agenda de temas a fim de produzir uma maior compreensão geohistórica da sua formação territorial (Moraes, 2002).

Ao tomar como objeto de estudo a especificidade do processo de regionalização transnacional existente na América do Sul, a presente pesquisa de doutorado apresentou como pergunta investigativa qual é a sua natureza ontológica.

A hipótese de trabalho é de que a regionalização transnacional sul-americana em sua essência pode ser caracterizada por uma dinâmica construtivista polarizada por iniciativas de integração regional e por efeitos de fragmentação espacial, social e política.

A partir desta contextualização metodológica, a tese desenvolvida e defendida neste trabalho é de que o processo de *regionalização transnacional* na América do Sul é permeado por duas dimensões simultâneas. Em um primeiro plano existe uma agenda de *integração regional* na qual os esforços de uma série de países e atores paradiplomáticos estão involucrados. Em um

segundo plano existe uma série de efeitos colaterais trazidos pelas negociações que levam a um processo de *fragmentação* regional.

Como objetivos específicos, dentre as proposições iniciais de estudo sobre a regionalização transnacional na América do Sul, foram abordadas discussões focalizadas na relação da escala regional transnacional frente a uma multiplicidade de atores e temas, tais como:

a) a geografia da regionalização transnacional, as especificidades da integração sul-americana, e o papel brasileiro neste processo;

b) a geopolítica dos recursos naturais e a sua relação com o planejamento territorial;

c) a geoestratégia de cooperação em segurança e defesa na América do Sul e sua relação com os Estados Unidos;

d) a geografia regional e multilateral da paradiplomacia de transnacionalização empresarial;

e) a geografia das redes e dos fluxos na regionalização transnacional da América do Sul; dentre outros temas.

Como todas estas discussões coexistem simultaneamente dentro de uma agenda combinada de regionalização na América do Sul, a fim de estudar as suas articulações segundo uma perspectiva sincrônica, a presente tese de doutorado se estruturou em cinco capítulos.

Cada capítulo apresentado traz um conteúdo original que foi sendo construído pela sedimentação de discussões previamente feitas ao longo do tempo pela publicação prévia de artigos em periódicos, anais de congressos e em livros com o objetivo de trilhar com legitimidade e respaldo científico no processo de construção da presente tese de doutorado.

As publicações científicas desenvolvidas durante as pesquisas da pós-graduação apresentaram um método científico próprio, caracterizado por um ciclo que começou com as primeiras discussões sobre a regionalização transnacional, foi sendo transformado pelos debates

com a academia, e finalmente se sedimentou de maneira enriquecida e distinta na argumentação final desta tese.

Fruto de um esforço contínuo de debates, estes trabalhos iniciais delinearam a incorporação de uma série de discussões com a orientadora, seu grupo de pesquisa e com a comunidade científica mais ampla, o que refletiu na incorporação de novas leituras científicas especializadas e em um aprofundamento analítico que hoje se matura diferenciado, original e que se estrutura em cinco capítulos.

Na área metodológica, o capítulo 1 procura mostrar a interdisciplinaridade da *geografia de relações internacionais* como um instrumental analítico importante para apreender a dinâmica espacial e política entre a integração e a fragmentação do processo de regionalização transnacional na América do Sul.

O estudo pretende demonstrar que, a partir do dinamismo espacial e temporal engendrado pelo processo de globalização ou pelo atual estágio de integração da *economia-mundo*, está em curso a gênese de um movimento reflexivo de análise interpretativa da *geografia das relações internacionais*, que tem características *suis generis* de uma recente perspectiva, campo de *confluência endógena* de pesquisas em *geopolítica*, *geoeconomia* e *geocultura* e de *confluência exógena* de pesquisas em *relações internacionais* e *economia política*, por se fundamentar nas discussões, respectivamente, estratégicas e políticas dos lugares; nas redes e fluxos logísticos, comerciais e financeiros; e nas redes de informações, migrações e culturas, ao definir as relações e lógicas espaciais de poder *intra* e *inter* territórios e fronteiras, que redesenham constantemente os contornos do mapa do mundo atual (Senhoras e Vitte, 2007).

No estudo das especificidades da construção do sistema regional-transnacional de governança institucional na América do Sul, pretende-se mostrar que a interdisciplinaridade da geografia de relações internacionais, em conexão com outros campos do saber, como os listados

acima, revela-se como um instrumental analítico importante para apreender a nova espacialidade trazida por novos atores, escalas e temas nesta região.

Na área político-institucional, o capítulo 2 procura focalizar quais são as principais dinâmicas institucionais de regionalização transnacional que avançam na América do Sul ao identificar uma série de blocos, iniciativas e organizações regionais que se estruturam diplomaticamente por trajetórias nem sempre lineares ou de construção *path-dependence*.

O capítulo define, analisa e mapeia as dinâmicas relacionadas aos sub-esquemas institucionais de regionalização transnacional que avançam na América do Sul por meio da Comunidade Andina (CAN), do Mercado do Cone Sul (MERCOSUL), da OTCA (Organização do Tratado de Cooperação Amazônico (OTCA), da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), recentemente renomeada como União Sul-Americana de Nações (UNASUL). Ademais, é avaliado o papel do Estado brasileiro na convergência destes esquemas sub-regionais *stricto sensu* dentro de uma agenda de integração regional sul-americana *lato sensu*.

Na área econômica e de comércio exterior, o capítulo 3 busca mostrar a regionalização transnacional como um processo que também é engendrado por atores paradiplomáticos, a partir do estudo da internacionalização de empresas sul-americanas.

Nesta seção, o trabalho objetiva demonstrar a centralidade do estudo das redes transnacionais na América do Sul enquanto variáveis duplamente materiais e sociais para se observar a formação de campos de poder e as implicações sócio-espaciais de integração e fragmentação sobre os territórios, uma vez que a internacionalização empresarial implementa fluxos com diferentes conteúdos, intensidades e orientações (Santos, 1999).

O capítulo buscou refinar a ótica da discussão a partir de uma micro-identificação do estudo da paradiplomacia corporativa tendo como referencial a transnacionalização de uma série de empresas e o seu impacto na maleabilidade íntegro-fragmentadora do espaço sul-americano.

Na área geopolítica, o capítulo 4 discute a lógica e os principais vetores espaciais da exploração geopolítica dos recursos naturais na América do Sul, visando demonstrar os efeitos relacionais nos territórios a partir da formação de redes infra-estruturais que simultaneamente integram o espaço transregional e fragmentam os espaços locais.

Para discutir a geopolítica dos recursos naturais na América do Sul, a tese dedica especial atenção à temática exploração da água e do gás natural, a fim de relacionar o seu *conteúdo geopolítico* de acumulação por despoliação (Harvey, 2004) diante da funcionalidade do *planejamento territorial trasnacional* existente, por exemplo, nos eixos de integração física que visam organizar o espaço do subcontinente por meio de obras de infra-estrutura em redes logísticas e energéticas.

Na área geoestratégica de segurança e defesa, o capítulo 5 apresenta um estudo sobre o processo de formulação das políticas de segurança e defesa regional no contexto do surgimento de *novas ameaças* de caráter descentralizado e multi-escalar e o ressurgimento de *tradicionais ameaças* inter-estatais.

Foram apreendidas as inflexões recentes nos paradigmas de segurança e defesa mundial e as inflexões do próprio continente americano a fim de demonstrar a transformação de uma agenda de confrontação rumo à cooperação na América do Sul. A partir destes referenciais foram discutidas as disfuncionalidades das influências estadunidenses nas políticas de segurança e defesa da América do Sul e as polêmicas do recém-criado Conselho de Defesa Sul-Americano a fim de demonstrar a veracidade específica da tese de que este processo é simultaneamente integrador e fragmentador em sua polêmica na área de segurança e defesa.

Por meio destas discussões foi possível compreender que a evolução do processo de *regionalização transnacional* na América do Sul é complexa em sua formação sócio-espacial uma vez que está permeada por duas dimensões simultâneas que se abrem entre o espectro da integração-fragmentação.

A despeito de existir uma ampla agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul embasada em discussões metodológicas, político-institucionais e de comércio exterior, econômicas, geopolíticas e de política externa, a variável que dá unicidade na discussão da tese é a identificação em cada capítulo de que existem vetores geoestratégicos de integração e fragmentação.

Se, de um lado, existem vetores geoestratégicos de uma agenda de *integração regional* na qual participa uma série de atores diplomáticos e paradiplomáticos, de outro lado, surgem como efeito colateral outros vetores geoestratégicos de *fragmentação regional* engendrados pelas negociações entre estes atores.

Referências Bibliográficas

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multi-territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.

LAFER, C. "Apresentação". **Anais do Seminário Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e econômico**. Brasília: IEPES, 2000.

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

MORAES, A. C. R. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "Por uma geografia das Relações Internacionais". **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007.

VITTE, C. C. S.; SENHORAS, E. M. "A Construção Escalar do Regionalismo Transnacional". **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**. Belém: ANPUR, 2007.

WALLERSTEIN, I. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WALLERSTEIN, I. **El modierno sistema mundial: la agricultura capitalista y los origines de la economía-mundo europea en el siglo XVI**. México: Siglo Veintiuno, 1979.

CAPÍTULO 1

Meios para repensar a vanguarda da produção de conhecimento sobre a América do Sul

MEIOS PARA REPENSAR A VANGUARDA DA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE A AMÉRICA DO SUL*

> "Não há verdades definitivas, apenas interpretações sobre a realidade, condicionadas pelo ponto de vista de quem as propõe".
>
> *Friedrich Nietzsche*

O capítulo inicial parte da constatação de que para explicar as transformações espaciais e temporais do terceiro período de integração da economia-mundo, conhecido pelo termo de globalização, faz-se necessário repensar as metodologias científicas a partir de uma perspectiva plural, absorvedora e interdisciplinar.

Neste sentido, para o desenvolvimento de uma "agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul", a pesquisa se utilizou de uma perspectiva analítica que vem sendo aplicada em vários estudos do grupo de pesquisas "Geografia das Relações Internacionais: Estado, economia, território e integração regional na América Latina" (CNPq/UNICAMP), do qual o candidato e sua orientadora fazem parte.

A justificativa de introdução de um capítulo metodológico sobre a geografia das relações internacionais acontece em função da necessidade de se repensar a nova espacialidade trazida por novos atores, escalas e temas nesta região por meio de um método absorvedor que possa colaborar para a renovação dos estudos geográficos.

Uma discussão prévia sobre a *geografia das relações internacionais* enquanto um campo de *confluência endógena* de pesquisas em geografia política (*geopolítica*, *geoeconomia* e *geocultura*) e de *confluência exógena* de pesquisas em *relações internacionais* e *economia*

política é apresentada a fim de mostrar sua relevância no debate teórico sobre a regionalização transnacional e sua contextualização na América do Sul.

1 - Introdução à agenda da geografia das relações internacionais

Os avanços na produção e na renovação do conhecimento geográfico são apresentados neste capítulo por meio da introdução de rupturas incrementais ao paradigma tradicional a partir de um recorte interdisciplinar e absorvedor de investigação intitulado como *geografia das relações internacionais*.

Uma vez que os estudos geopolíticos do século XIX representaram o estado da arte para a interpretação dos problemas internacionais e assim influenciaram uma série de ciências sociais que surgiram no começo do século XX, tal como a área de política internacional, hoje, a geografia passa por um momento impar de revalorização, quando a geografia política é retroalimentada pelas influências teóricas do campo de relações internacionais e economia política internacional, por dela antes derivados.

Segundo Hissa e Gerardi (2001), a geografia não está alheia aos movimentos de vanguarda, pois parte significativa dos seus desenvolvimentos teóricos contemporâneos tem sido alicerçada na valorização de novas sensibilidades originadas no próprio pensamento de caráter espacial, híbrido por natureza e que se concebe da auto-reavaliação de seus próprios conteúdos previamente construídos.

Embora o projeto interdisciplinar da geografia das relações internacionais não represente uma “nova geografia”, ele é a manifestação de uma nova sensibilidade geográfica interdisciplinar que busca a fuga de rupturas por meio da formação de novas alianças para integrar diversas áreas do conhecimento uma vez que nenhuma área é autônoma ou produz um saber totalizante.

Descartadas as diferentes conotações técnicas empregadas pelos cientistas sociais, "geopolítica", "geografia política", ou "política geográfica", estes são todos termos de uma ciência que procura utilizar as variáveis das ciências da terra, economia, demografia e ciência política para formular uma perspectiva nas relações internacionais (Rose, 1965: 05).

A concepção de que existe um sub-campo epistemológico intitulado como "geografia das relações internacionais" é baseada na compreensão de que a geografia está criticamente envolvida com os atuais problemas internacionais ao convergir a teorização da temporalidade passada e presente aos efeitos práticos e visíveis da espacialidade.

Neste sentido, a geografia de relações internacionais não difere em relação ao quadro científico maior intitulado por diferentes conceitos como "geopolítica", "geografia política", ou "política geográfica", pois trata apenas de uma reatualização científica ao seu tempo uma vez que o espaço não é uma categoria analítica neutra ou um simples pano de fundo passivo e contínuo 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).

A partir desse quadro analítico, o presente capítulo traz uma reflexão sobre a ótica da geografia das relações internacionais por meio de quatro recortes basilares que se inter-relacionam:

1) Parte-se de um exame conjuntural das transformações atuais no mundo que justifica a razão para o surgimento de uma proposição investigativa intitulada como geografia das relações internacionais.

2) Procura-se analisar o que é a geografia das relações internacionais a partir de uma visão absorvedor enquanto um sub-campo do conhecimento não-monolítico que é construído pluralmente por diferentes proposições teóricas ou métodos.

3) Introduz-se uma discussão sobre o núcleo duro da geografia das relações internacionais a partir da identificação de diferentes vetores teóricos advindos de as alianças internas e externas ao campo da geografia.

4) Por fim, são tecidas algumas últimas considerações que retomam conceitos discutidos ao longo do capítulo e que prospectam oportunidades e desafios para a agenda de construção epistemológica e metodológica da geografia de relações internacionais.

2 - A geografia de relações internacionais

A globalização pode ser vista como um processo histórico-social de vastas proporções, abalando drasticamente os quadros de referência dos indivíduos, das coletividades e das teorias, pois o seu dinamismo temporal e espacial rompe e recria o mapa do mundo, inaugurando novos processos, novas estruturas e novas formas de sociabilidade, que se articulam e se impõem aos povos, tribos, nações e nacionalidades.

Muito do que aparentava estar estabelecido em geografia em termos de conceitos, categorias ou interpretações, relativos aos mais diversos aspectos da realidade social, parece mudar de significado, tornando-se anacrônico.

Os territórios e as fronteiras, os regimes políticos e os estilos de vida, as culturas e as civilizações parecem mesclar-se, tensionar-se e dinamizar-se em outras modalidades, direções ou possibilidades. As mercadorias, as pessoas e as idéias movem-se em múltiplas direções, se desenraizam, se tornam volantes ou simplesmente desterritorializam-se ou criam multiterritorialidades.

A partir desse novo dinamismo espacial e temporal engendrado pelo processo de globalização está em curso um movimento reflexivo de transformações epistemológicas,

abarcando a convergência da geografia, economia, política e cultura, intitulada como estudos de geografia em relações internacionais.

A abordagem da geografia das relações internacionais tem características *suis generis* de uma recente perspectiva que é campo de confluência da *geopolítica*, da *geoeconomia* e da *geocultura* por se fundamentar nas discussões, respectivamente, estratégicas e políticas dos lugares; nas redes e fluxos logísticos, comerciais e financeiros; e nas redes de informações, migrações e culturas, ao definir as relações e lógicas espaciais de poder *intra* e *inter* territórios e fronteiras, que redesenham constantemente os contornos do mapa do mundo atual.

A geografia das relações internacionais embora seja uma área de convergência tripartite de estudos, ultrapassa os limites de cada contribuição isolada segundo um formato dialógico com novos conceitos e uma nova ótica de reflexão.

Com a redefinição do papel dos territórios nacionais e da compressão do tempo no processo de globalização, tem-se observado que a primazia dos estudos geopolíticos perde destaque frente aos estudos geoeconômicos e geoculturais, que assumem importância crescente, ao desvelarem o caráter dinâmico das redes e fluxos logísticos, comerciais e humanos que não respeitam as fronteiras dos Estados.

A partir desse quadro analítico, que transmuta na realidade e traz impactos sob o campo teórico, observa-se que, se por um lado os estudos geopolíticos têm um caráter predominantemente estático e marcadamente focado no Estado, por outro lado, os estudos geoeconômicos e geoculturais sozinhos, mesmo introduzindo uma pluralidade de outros atores e valores ao foco de estudo, são insuficientes para explicar diversos aspectos da dinâmica da globalização.

Embora a geografia das relações internacionais não seja capaz de explicar totalmente esta nova dinâmica global de interdependência complexa e assimétrica, ela traz em seu bojo um

caráter inovador ao estudar esse novo "ciclo" da história, por meio de um recorte metodológico pluralístico, as relações, processos e estruturas polarizadas no espaço mundial em termos de integração e acomodação, assim como de fragmentação e contradição, envolvendo sempre as condições e as possibilidades de soberania e hegemonia dos Estados Nações e dos novos arranjos territoriais e de poder.

3 - O sub-campo da geografia das relações internacionais

Um campo científico tem sido tradicionalmente entendido como qualquer segmento relativamente autônomo dotado de lógica própria; domínio auto-contido e auto-referido de atividades, onde os pesquisadores se conhecem e se reconhecem mutuamente, interagem de acordo com as posições que ocupam, mantendo entre si relações de cooperação e concorrência com vistas ao desenvolvimento teórico.

A geografia tem sido reconhecida como um campo científico construído ao longo de mais de um século por uma série diferenciada de sistemas de interesses e de solidariedade, que a levou a uma incessante de autodefesa e de reafirmação de identidades, mas, ao mesmo tempo a recorrentes críticas ao campo, com discursos de crise e críticas ao método.

O paradigma de explicação geográfica da realidade vem sofrendo críticas que têm provocado abalos nos seus fundamentos e na sua estrutura conceitual, bem como têm fragilizado o seu sistema de legitimações, pois parte da comunidade científica compartilha uma insatisfação para com o paradigma vigente, o que gerou a procura de modelos alternativos de procedimento científico, onde a geografia das relações internacionais se insere.

Quadro 1 - **Características de um campo científico**

Foco	Os campos científicos se constituem como domínios específicos ao canalizarem a atividade de pesquisadores para a consecução de fins comuns, apoiados em teorias e valores compartilhados. Os campos científicos estabelecem os princípios que regulam as relações de cooperação e competição entre os pesquisadores, bem como os termos nos quais são definidos os seus estudos.
Autonomia	Os campos científicos mantêm uma relativa e variável autonomia em comparação a outros campos, cujas relações tendem a ser marcadamente assimétricas devido aos diferentes tamanhos e poder de atração. Entre os campos é permanente a disputa pela primazia, que se mede em termos de reconhecimento, prestígio, poder e recursos materiais.
Auto-Referência	Nos campos científicos a auto-referência designa aos esforços de observação e identificação do próprio campo pela referência a teorias, pesquisas e pesquisadores, com a finalidade de construção de fronteiras delimitadas. A auto-referência pode se dar em três níveis diversos, de crescente complexidade, como auto-observação, auto-descrição e auto-reflexão.

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

Partindo desse quadro tortuoso de construção de um reconhecido campo que é a geografia, a intenção de apontar para o surgimento de uma pretensa nova e distinta área que pode se tornar em sub-campo de especialização, que é a geografia de relações internacionais, faz parte de um esforço de renovação dos estudos geográficos ligado à interdisciplinaridade e às novas temáticas de interdependência internacional das escalas no mundo globalizado.

O foco do sub-campo da geografia das relações internacionais parte de uma linha de pesquisa que é orientada para a construção de um núcleo duro com o objetivo de aplicar os instrumentais analíticos da ciência geográfica dentro de uma convergência transdisciplinar para a reflexão do espaço no sistema internacional.

Como a autonomia não é nunca uma condição dada, pois resulta de um trabalho incessante de autodefesa e de reafirmação de identidades, a construção da geografia das relações internacionais passa necessariamente pela construção de um sistema de comunicação próprio por meio de conceitos próprios.

A construção de auto-referência da geografia das relações internacionais implica a expressão deste capítulo e de outros estudos que possam adensar a formação deste sub-campo de especialização, pois é somente através de estudos de epistemologia e da decantação de teorias e de metodologias que a edificação do quadro de referência da geografia das relações internacionais pode surgir.

3.1 – O plural paradigma da geografia das relações internacionais

Uma vez que novas abordagens teóricas desenvolvidas em concomitância com o estudo de novos objetos têm a finalidade de propor a formação de novos paradigmas, a reavaliação dos estudos geográficos adquire relevância a partir das relações internacionais (Durand, 2006).

Porém, como a mudança de paradigma nunca é linear ou pacífica, pois sempre é provocada pelo surgimento de anomalias, quando o velho já não mais explica os fenômenos, a proposição de uma geografia de relações internacionais advém para responder à compressão temporal e ao distensionamento escalar em função da incapacidade dos estudos clássicos de geopolítica explicarem a atual dinâmica internacional a partir de apenas uma perspectiva nacional-realista.

A transição do paradigma dominante conhecido como geopolítica ou geografia política para um paradigma emergente chamado de geografia das relações internacionais implica em um contencioso de aceitação e negação que nem sempre se processará de maneira linear, mas antes se fará por meio de negociações acadêmicas através da cristalização de influências na comunidade científica.

O paradigma da complexidade da geografia das relações internacionais coloca a necessidade de compreender abertamente a interdependência e interconexão dos fenômenos

internacionais em suas dimensões sociais, culturais, ambientais e econômicas que vão além da fronteira disciplinar do realismo conflivo da geografia política.

Ao fazer parte de um novo contexto internacional, a geografia das relações internacionais surge enquanto um novo sub-campo epistemológico, com um *método pluralista*, contrário a uma convergência unilateralista de perspectiva teórica ou a uma monocultura institucional.

Como a geografia passa um período de transição paradigmática na interpretação dos problemas internacionais, onde o velho ou clássico arcabouço teórico da geopolítica não mais se mostra tão eficiente ou hegemônico como fora no século XIX e início dos anos XX, o novo arcabouço teórico dos estudos geoestratégicos que compõe o sub-campo da geografia das relações internacionais ainda não está plenamente conformado ou mesmo identificado como uma nova proposição teórica na geografia para o século XXI.

As bases do paradigma da complexidade da geografia das relações internacionais deve necessariamente pautar-se por uma relação plural e de coexistência junto a outros paradigmas, tendências acadêmicas ou escolas teóricas a fim de absorver diferentes contribuições de síntese e, assim, se tornar em um canal científico absorvedor e portanto pluralista.

A concepção pluralista da geografia das relações internacionais indica a possibilidade dos cientistas sociais optarem pela reconstrução crítica da realidade a partir de uma corrente teórica específica, embora sem perder a contextualização maior que todo conhecimento é relativo e que, portanto, existe uma pluralidade de outros métodos de pesquisa, uma pluralidade de caminhos para a produção e difusão do conhecimento, ou mesmo o reconhecimento que existem outros saberes que vão além do teórico-científico.

O pluralismo metodológico e epistemológico enquadra-se em uma concepção democratizante do conhecimento à la Habermas (1997), de um lado, ao quebrar o monopólio de algumas "ditaduras teóricas" que buscam se perpetuarem como monoculturas institucionais na

evolução histórica da ciência, e, de outro lado, ao buscar construir uma esfera pública comunicacional que é plural enquanto um esforço cooperativo com sentido claro para a ampliação de estudos em escala internacional.

A geografia das relações internacionais trata-se, portanto, de um arquétipo de ciência aberta para a construção social aonde se registra que não existe objetividade ou neutralidade científica, mas antes diferentes perspectivas sociais de construção do conhecimento, pois a realidade é composta por uma *pluralidade de atores* com suas respectivas matizes subjetivas e interesses específicos.

Cooperação e conflito fazem parte das *rugosidades*[2] criadas pela ação geoestratégica dos atores, demonstrando que a complexidade temporal e espacial presente no sistema internacional redefine a geopolítica em uma concepção mais aberta e absorvedor, tendo como pauta a pluralidade, o relativismo e a coexistência de perspectivas, abdicando, assim, de uma hegemonia do exclusivismo.

Tal como a projeção escolhida ou o ângulo sob o qual o cartógrafo constrói um mapa nunca é neutro, da mesma maneira qualquer perspectiva teórica a ser utilizada no sub-campo da geografia das relações internacionais também não é, demonstrando que existem múltiplas possibilidades de interpretação da realidade e, portanto, de construção da ciência.

3.2 - A construção de uma teoria da geografia das relações internacionais

[2] As rugosidades expressam o papel das heranças espaciais em diferentes períodos da história, demonstrando que a produção do espaço é permeada por processos de construção e destruição de formas. Como a emergência de novos arranjos espaciais não suprime integralmente as formas do passado, mas as renovam através de novas funções e formas, as rugosidades constituem-se em paisagens técnicas que podem ser periodizadas segundo o desenvolvimento do modo de produção ao longo do tempo (Moraes, 2000; Santos, 1996).

Na construção de uma teoria de geografia das relações internacionais, os procedimentos de indução e dedução se fazem presentes, apesar de suas limitações, o que faz com que a criatividade seja em última instância a sua definidora.

Waltz (1979), apesar de identificar as deficiências e problemas do mundo da experimentação e da observação, argumenta que as teorias não são divorciadas da dedução e da indução, mas são indiretamente conectadas a elas.

Deixando de lado as posições extremadas ou polarizadas de um racionalismo puro ou de um empirismo puro, segundo Hanson (1997), o conhecimento deve resultar de um trabalho equilibrado dos sentidos e da razão, uma vez que a observação e a interpretação são processos simultâneos e indissociáveis.

Além da indução e da dedução, as teorias têm que conter conceitos operatórios do próprio sub-campo de geografia das relações internacionais ou das alianças nele conformadas, que são advindas da invenção e criatividade de uma reflexão profunda sobre a dinâmica e fluida realidade.

Nesse cenário, uma teoria da geografia das relações internacionais deve ser construída através de simplificações, pois é através delas que avançam os estudos que indicam as relações de causa e interdependência de fatos para formulações teóricas de explicação. Quatro procedimentos podem ser utilizados em variáveis e interações para se chegar à simplificação: a) isolamento, b) abstração, c) agregação, e d) idealização.

Quadro 2 - **Limitações dos procedimentos de indução e dedução**

Procedimentos	*Limitações*
Dedução[1] [1]O procedimento hipotético-dedutivo define o objeto e suas leis e disso deduz propriedades e previsões.	A limitação da dedução acontece, pois o conhecimento é potencialmente infinito e sem um guia não há como reunir informação de forma a torná-lo compreensível. A dedução pode fornecer novas informações, mas nunca novo conhecimento, pois ela sempre está assentada em premissas teóricas.
Indução[2] [2]O procedimento hipotético-indutivo apresenta suposições sobre o objeto, realiza observações e experimentos e chega à definição de fatos, leis, propriedades e previsões.	A limitação da indução acontece, pois a acumulação de dados e de correlações não necessariamente leva a um conhecimento final ou causal. Representa apenas um quebra-cabeça que pode ser organizado, mas não explicado. Como pensamento hipotético, a indução confirma ou não associações, mas não cria teorias ou verdades absolutas.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Kneller (1980); Nagel (1978) e Waltz (1979).

Ao combinar o procedimento do racionalismo dedutivo e do procedimento empirista indutivo junto à criatividade para a conformação de teorias, a geografia das relações internacionais tem uma concepção construtivista da ciência, que é moldada através de modelos explicativos da realidade e não por meio de uma representação da própria realidade.

Como o conhecimento é uma construção lógico-intelectual e uma construção experimental, o geógrafo não espera que sua teoria apresente a realidade em si mesma, mas espera que ofereça estruturas e modelos reflexivos sobre o funcionamento da realidade, explicando os fenômenos observados.

Tal como em Weber (1993), a teoria da geografia das relações internacionais explica apenas aspectos da realidade, sendo o discurso um fragmento distinto, porém, ideal, da totalidade complexa que é realidade, o que induz à compreensão de que o cientista não deve esperar apresentar uma verdade absoluta, mas sim uma explicação aproximada de uma parte da realidade.

Enquanto teoria, a geografia das relações internacionais produz um recorte escalar da realidade que indica somente que alguns fatos são mais importantes que outros e especifica

relação entre eles. Sua utilidade é dada pela sua capacidade de explicação e pelo poder de predição.

3.3 – Discussões epistemológicas para a construção científica do sub-campo da geografia das relações internacionais

A ciência é um empreendimento humano socialmente construído de conhecimento da natureza e exploração desse conhecimento, que envolve uma história, um método de investigação e uma comunidade de investigadores (Kneller, 1980).

Na construção de um sub-campo de especialização da ciência, o uso de uma metodologia segue regular e ordenadamente um caminho através do qual uma certa finalidade ou objetivo científico deve ser alcançado. No caso do conhecimento, é o caminho ordenado que o pensamento segue por meio de um conjunto de regras e procedimentos racionais.

Como um instrumento racional para adquirir, demonstrar ou verificar conhecimentos, a metodologia científica está assentada principalmente no conceito de *teoria*, que é uma aproximação do conhecimento, e por isso constrói ou explica uma parte da realidade, uma vez que existe uma infinidade de dados e uma infinidade de possíveis explicações para esses dados. As teorias são conjunturais e não explicam os fatos conclusivamente.

As teorias não são verdades, muito menos são a própria realidade. São apenas explicações científicas de um fragmento da realidade, que incorporam discursos descritivos e pressupostos teóricos, que são não fatuais, portanto somente incorporados quando tornam a explicação possível.

Uma vez que a ciência propõe explicações verificáveis, mas não verdades imutáveis, por isso existe uma história da ciência, na qual boa parte dos enunciados se modifica ou é substituído

por uma sucessão de novas teorias. Nessa evolução, a história da ciência é interpretada por diferentes autores através de continuidades ou rupturas, podendo trazer importantes subsídios para a construção metodológica do sub-campo de geografia das relações internacionais.

Através da provocadora tese do "anarquismo metodológico" acerca da multiplicidade dos métodos, Feyrabend (1977), afirma que as teorias que se sucedem são incomensuráveis. Dentro dessa concepção, a incomensurabilidade altera profundamente o sentido do progresso científico, substituindo-o pela idéia de uma descontinuidade radical, de uma caminhada cega do pensamento científico.

Por outro viés, Lakatos (1983), ao dialogar com Feyrabend, define a evolução da ciência como um "campo de batalha de programas de investigação" e não de teorias isoladas, onde a história da ciência é construída por uma metodologia progressiva que substitui à regressiva, através de programas de pesquisa que progridem e degeneram.

Khun (1996) põe em destaque o progresso da teoria vinculada à noção de paradigmas de ciência, que são distintas formas sucessivas do pensamento e de práticas científicas que pertencem a um mesmo modelo fundamental de conhecimento. A evolução da teoria científica acontece por dois formatos complementares da trajetória das comunidades científicas dentro dos paradigmas. A via principal acontece através do desenvolvimento e resolução de quebra-cabeças da ciência normal por um padrão acumulativo e com regras específicas em determinado paradigma pela comunidade científica. A via extraordinária ou revolucionária acontece na transição paradigmática, marcada pelas rupturas e descontinuidades na proposição de soluções às anomalias da ciência normal[3].

[3] A história de uma ciência madura guiada por um paradigma é dividida em fases normais e fases revolucionárias. Na primeira fase, os pesquisadores desenvolvem as implicações de um paradigma o mais completamente possível: não criticam o paradigma e nem buscam alternativas para ele, pois há os padrões para o trabalho dentro da ciência que governa. O paradigma coordena e dirige a atividade de solução de "quebra-cabeças", "charadas" ou "enigmas" do

A partir dessas diversas interpretações da construção científica, observa-se que se por um lado o desenvolvimento da ciência tem uma dinâmica com a arborescência de sub-campos cada vez mais diversos e especializados por meio de um progresso irreversível; por outro lado, no desenvolvimento científico, questões abandonadas ou negadas por uma especialização passaram silenciosamente para outras, ressurgiram em um novo contexto teórico, que vai além da proliferação das disciplinas.

Dentro desse referencial, Prigogine e Stengers (1984) propugnam que o caráter fundamentalmente aberto da ciência seja reconhecido através de alianças, pois é através da complementaridade de saberes que podem surgir campos *suis generis* de conhecimento que possam melhor responder aos problemas da realidade.

São nas interseções entre disciplinas, por ocasião da convergência entre vias de aproximação separadas, que são ressuscitados problemas que se julgavam resolvidos e que se pode insistir sob uma forma renovada em questões da realidade não respondidas pela compartimentação disciplinar.

Como o movimento amplo da geografia, difundido por diferentes escolas e correntes teóricas, não tem conseguido explicar a totalidade por meio de seus métodos, tanto clássicos quanto críticos, as alianças com outros campos do conhecimento e a interdisciplinaridade dentro da própria geografia se tornam estratégias necessárias para explicar a dinâmica da realidade.

As alianças são estratégicas a fim de permitir que os discursos herméticos ao campo da geografia sejam ampliados e para que os eventos possam definir a própria renovação da ciência, trazendo novos métodos e novas linguagens de expressão para designar o novo e sua dinâmica.

---

grupo dos cientistas que trabalham em seu interior. Na segunda fase, a crise ocorre quando os cientistas não conseguem resolver muitos problemas com os quais o paradigma defronta. O acúmulo de anomalias leva o cientista a procura de outro paradigma baseado em diferentes pressupostos.

Com o advento da globalização, a geografia das Relações Internacionais surge como um novo corpo teórico resultante de uma produção socialmente construída por alianças nas determinações relacionais de seu tempo histórico, e, portanto, se distancia de uma concepção tradicional de que toda ciência se coloca de forma neutra e desinteressada.

4 - As alianças para uma geografia das relações internacionais

Na construção da área de geografia das relações internacionais é necessário ainda um progresso de teorização, a fim de acumular uma série de elementos conceituais, o que torna necessário um esforço sistemático de depuração analítica para melhor visualizar o campo de atuação e suas fronteiras teóricas, não retirando a sua característica interdisciplinar de confluências teóricas que o consolidam a partir de uma natureza *suis generis*.

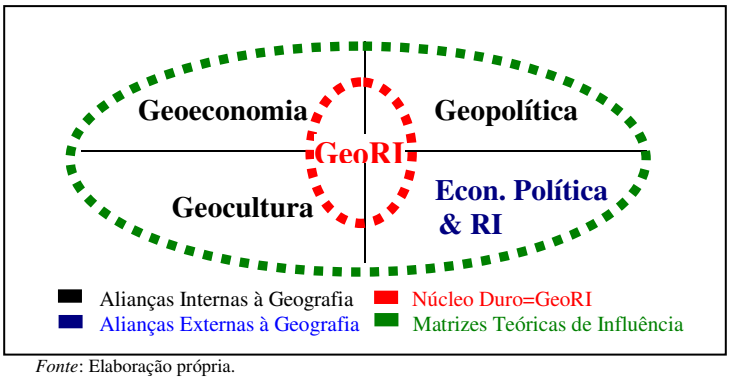
Em tal empreitada tem importância a abstração das principais matrizes teóricas que conformam o campo para reconhecer qual é o aparato intelectual que é próprio à Geografia das Relações Internacionais.

As alianças de cada especialização ao convergirem para uma discussão integrada criam um núcleo duro de conceitos, que mostra o caráter *suis generis* da geografia das relações internacionais e torna possível a compreensão dos limites e alcances de cada especialização da aliança.

Com as *alianças internas* à geografia por meio da geoeconomia, geopolítica e geocultura e com *as alianças externas* por meio da economia política e das relações internacionais surge um núcleo duro convergente de hibridação de métodos que se denomina geografia das relações internacionais.

O núcleo duro de estudos da geografia das relações internacionais traz um avanço no recorte de estudos da geografia tradicional, pois existe uma fuga de análises ultraespecializadas de sub-campos relativamente autônomos que ultra fragmenta minimamente a realidade, onde se explica tudo sobre quase nada, em detrimento de um recorte mais sistêmico de interpenetração de áreas que traz uma visão mais enriquecida da complexidade do espaço.

Figura 1 - **Matrizes teóricas de influência na GeoRI**



Fonte: Elaboração própria.

O reconhecimento do aparato intelectual da GeoRI é antes de mais nada um esforço desafiador que busca a habilitação de abertura da fronteira de possibilidades do campo com o duplo objetivo de formar uma identidade e uma metodologia.

O grande desafio desse esforço é consolidar as características próprias da área sem se confundir com a mescla de matrizes teóricas de influência, uma vez que a multidisciplinaridade faz parte do caráter *suis generis* do campo, que é permeável e não fechado, mas têm um núcleo duro definido.

Como nenhuma especialização científica é fixa, a Geografia das Relações Internacionais pode aprender com os demais ramos da geografia que o dinamismo, a cumulatividade e a transformação da trajetória de construção do campo deve estar relacionado com a busca de um conhecimento ligado à totalidade da realidade e com a abertura a correções e a críticas.

Nesse cenário, a criação da identidade e da metodologia deve ser permeado por um pertinente e constante espírito de indagação, para saber de onde veio a área e apontar para onde vai dentro da complexa dinâmica que é engendrada na construção do espaço pelas relações internacionais.

4.1 – Metageografia e os paradigmas interpretativos da geografia das relações internacionais

A metageografia trata-se de um conceito derivado do campo da metalinguagem que toma a própria produção teórica da geografia acadêmica como referência de análise e interpretação, tendo por objetivo exprimir as diferentes possibilidades de construção do pensamento geográfico ao ressaltar que elas não são dadas por uma única geografia, mas por distintas metageografias.

Levando em consideração a concepção de metageografia é possível compreender que cada um dos *paradigmas* ou principais correntes ideológicas possíveis para a construção do conhecimento internacionalista nas ciências sociais se distinguem em *metageografias* próprias ao imputarem uma representação específica do espaço mundial.

Mesmo não sendo claramente expostas concepções relacionados ao espaço, observa-se que as teorias sociais *lato sensu* que discutem as relações internacionais, quando analisadas com profundidade analítica, demonstram a importância do espaço enquanto uma esfera internacional diferenciada, seja por meio de representações e metáforas presentes em seus discursos, em função da contraposição lógica que contrapõe o interno e o externo, ou mesmo pela reificação da territorialidade (Nogueira, 2000).

Neste sentido, a geografia de relações internacionais ao trazer distintas representações teóricas do espaço mundial considera que a construção analítica não é absoluta e por isso é factível cientificamente de questionamento por diferentes visões ou metageografias.

A despeito de existirem distintas classificações possíveis para a construção dos conhecimentos sociais, o presente capítulo chama a atenção para três matrizes ideológicas para a interpretação dos fenômenos estudados pela geografia de relações internacionais - *paradigma nacional-realista*, *paradigma liberal* e *paradigma crítico* – que se diferenciam um dos outros por formarem representações específicas do espaço mundial.

O *liberalismo* pode ser compreendido como um paradigma racionalista eclético que está assentado sobre diferentes matizes teóricas que têm em comum a defesa de conceitos liberais clássicos, como a democracia e a liberdade, oriundos desde o período iluminista. A compreensão da geografia das relações internacionais é advindo, neste caso, a partir da identificação que o espaço é, na dinâmica mundial, maleavelmente construído por uma pluralidade de variáveis de influência, tal como o direito, a política e a economia que se inter-relacionam por vetores essencialmente cooperativos. As principais vertentes teóricas de cunho liberal identificadas pela interpretação internacionalista dos fenômenos seriam as correntes idealista, funcionalista e da interdependência complexa.

A ideologia do *realismo-nacionalismo* trata-se de um paradigma metageográfico racionalista de interpretação da dinâmica internacional essencialmente estado-centrista, onde a espacialidade é determinada de maneira conflitiva em um mundo anárquico predominantemente pelas variáveis políticas ou em outras palavras, pelas relações de poder entre os Estado-Nações. As principais vertentes teóricas seriam o realismo político clássico, o realismo cultural advindo de temáticas como o choque de civilizações, as escolas econômicas intervencionistas-protecionistas e as teses de estabilidade hegemônica.

As *teses críticas* conformam um paradigma que promove uma arqueologia dos fenômenos internacionais a partir da desconstrução das relações de poder advindas da realidade e de outras ideologias. O fracionamento assimétrico das relações de poder e do próprio espaço internacional a partir de polarizações é captado teoricamente pelas vertentes racionalista de teorias marxianas e marxistas (principalmente imperialismo, teorias da dependência, dos sistemas-mundo e dos ciclos hegemônicos) ou pelas vertentes reflexionistas de estudos pós-modernos com abordagens pós-coloniais, ambientais, de direitos humanos e de gênero.

A construção de uma pluralidade de metageografias de relações internacionais tem relevância por se posicionarem de maneira absorvedora e interdisciplinar em um momento de crise teórica e prática da geografia frente à aceleração e complexificação da dinâmica internacional.

A centralidade da adoção de uma concepção aberta e plural de interpretações metageográficas de relações internacionais reside na compreensão que a evolução do pensamento científico nunca foi linear, mas antes passa por embates entre distintos sistemas de pensamento e crenças, que nos últimos 200 anos estiveram assentados em três diferentes trajetórias ou paradigmas ideológicos – o liberalismo, o nacional-realismo e o marxismo.

4.2 - O núcleo duro da geografia das relações internacionais

A atual etapa de integração do sistema-mundo conhecida pelo termo "globalização" produz novas espacialidades que são recortadas por uma emaranhado de fluxos e fixos que escapam a uma representação legível se não forem tomados a partir de esquemas de simplificação tal como são as *redes* ou os *spaghetti-bowls* que partem da escala local e chegam a permear todo o sistema internacional.

Embora a espacialização internacional continue sendo balizada por uma clássica concepção geográfica estatal delimitada por fronteiras que tem um razoável poder explicativo da dinâmica internacional, ela não é capaz de responder à alta velocidade das transformações da atual periodização do sistema-mundo, uma vez que surgem uma série de outros atores, com ação geoestratégica, que potencializam fluxos políticos, culturais e econômicos e criam impacto na fluidez da espacialidade internacional.

Em função destas considerações, um aspecto temerário na construção de um campo intitulado Geografia das Relações Internacionais está na possibilidade de fragmentação e desarticulação com as demais especializações da Geografia, o que remete a uma prioridade de articulação dos conteúdos metodológicos da GeoRI com o sentido socio-territorial da própria Geografia.

A GeoRI é um sinal revelador de uma outra opção para a renovação dos estudos geográficos ao romper com a clássica indeterminação da geografia cindida entre as ciências da natureza e as ciências humanas por meio de um recorte transescalar do sistema internacional que abarca do local ao global pelo diálogo de estruturas escalares verticais e horizontais.

O estudo de geografia das relações internacionais, se por um lado pode se apoiar em uma *estrutura escalar horizontal* que coloca o sistema internacional ou sistema-mundo em três níveis dinâmicos de conflito e cooperação - o centro, a semi-periferia e a periferia -, por outro lado, poder estar assentado em uma *estrutura escalar vertical* em quatro níveis facilmente identificáveis - o Local o Estado-Nação, a Região Transnacional e o Sistema-Mundo.

A noção de *escala* tem importância de análise na geografia das relações internacionais como nível lógico essencial para a compreensão de qualquer realidade que é integrada de forma transescalar, pois os contextos globais estão relacionados ao nível da escala nacional e com as interações de processos intranacionais e transregionais.

Quadro 3 - **Escalas horizontais de estudo da GeoRI**

Local	A *escala local* é uma escala intranacional extremamente elástica, que pode se referir à *escala da experiência* de um sistema urbano ou rural, que pode ser identificado pela ação no espaço vivido, até o extremo de uma *escala de macro-regiões*, que pode ser apreendido pela política de planejamento como espaço pensado.
Estado-Nação	A escala do Estado-Nação é a mediadora entre as escalas global e local, de onde emergem forças transnacionais e sub-nacionais. Enquanto pivô de escalas intermediárias, o Estado-Nação é uma escala de filtragem de ordens próximas e distantes ou de horizontalidades e verticalidades dos processos de cooperação e conflito.
Região Transnacional	É a escala engendrada por processos de formação de blocos de países que compartilham os mesmos valores ou objetivos, a partir de ações que têm uma lógica econômica e/ou política. Repercutem em padrões de governança internacional em função de possuir diferentes formas institucionais, tais como: zona de livre comércio, integração aduaneira, integração econômica, integração física e finalmente integração política.
Sistema-Mundo	É a escala que configura o senso de globalidade do sistema capitalista, pois define a acumulação que move todo o sistema ao operar por meio da integração de mercados globais. A extensão do sistema-mundo é dada pela dinâmica capitalista que opera de forma desigual, mas combinada, sendo as sociedades nacionais partes de um todo no qual uma determinada mudança social só pode ser compreendida em sua totalidade: o sistema-mundo.

Fonte: Elaboração própria. Adaptada de Tayor e Flint (2002).

A geografia das relações internacionais torna evidente que existe um vínculo entre a formação espacial internacional e o processo de produção das formações econômico-sociais nacionais dentro de um sistema-mundo, uma vez que além da *análise escalar* torna-se relevante a sua *periodização* histórica e contextualizada por meio da compreensão da dinâmica internacional em função de forças estratégicas e relacionais com temporalidades de curta e longa duração.

Conforme Santos (1996), as variáveis espaciais devem tomar como referência o sistema temporal a que pertence, por isso nas análises do sub-campo da geografia de relações

internacionais deve existir um enfoque espaço-temporal segundo as respectivas metodologias ou teorias utilizadas.

Ademais, os estudos levam em consideração em suas análises a dupla natureza do espaço geográfico em sua primeira e segunda natureza, pois se por um lado o espaço geográfico tem uma primeira natureza, física, por outro lado, ele tem uma segunda natureza, produzida por meio do trabalho humano; naturezas essas que não se dissociam como no consagrado modelo dualista de separação das relações homem-meio.

Ao se observar as forças em ação do poder militar e a lógica do poder econômico, contextualizando historicamente a formação territorial dos Estados e o papel das compartimentações institucionais no condicionamento cultural, político e econômico das sociedades; ao analisar a evolução das trocas internacionais, a especialização do comércio mundial e as sucessivas divisões internacionais do trabalho; ao avaliar as condições atuais do sistema-mundo, ressaltando as relações assimétricas entre os atores; e finalmente diante dos conflitos contemporâneos de etnias, religiões e recursos naturais na disputa do poder político e econômico, a geografia das relações internacionais possibilita uma análise integrada transescalar da natureza do poder internacional.

O estudo da geografia das relações internacionais implica em uma ótica analítica diferenciada, segundo as escalas operadas entre o local e o global, que dá acesso a uma macrogeografia dos territórios e às diversas articulações do espaço social por uma pluralidade de atores.

Ao delinear as lógicas de espaços construídos transecalarmente por Estados, empresas, movimentos sociais e instituições internacionais (regionais e multilaterais), a geografia das relações internacionais aponta as redes e a complexidade de articulação dos interesses em um interdependente mundo globalizado que é construído por iniciativas de cooperação e conflito.

5 - Debates da geografia de relações internacionais sobre a regionalização transnacional

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.

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 vem 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 arranjos espaciais 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.

Neste contexto, 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.

Segundo Heidrich (1998), na reorganização internacional do espaço tem existido uma nova repactuação que se destaca em função da intersecção de dois planos espaciais que se interceptam simultaneamente por uma *abertura multilateral* através da definição de normas mundiais de mercado e por negociações de *regionalização transnacional* em blocos e comunidades supra-nacionais.

A dinâmica escalar da regionalização transnacional revela que as escalas são produzidas e não dadas ontologicamente *à priori*, uma vez que têm conteúdos e relações fluidas, contestadas e perpetuamente transgredidas que dinamizam o espaço enquanto uma categoria analítica não-neutral ou um simples pano de fundo passivo para o desenvolvimento das relações humanas.

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 são as *regiões transnacionais*.

De um lado, 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.

De outro lado, os panregionalismos surgem enquanto processos de regionalização transnacional 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.

As tendências de processos de *regionalização transnacional* por meio 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.

Em um contexto científico de controversos significados e instrumentalizações do conceito região, o referencial da geografia das relações internacionais introduz os conceitos de *regional**ismo** transnacional* que são políticas espaciais de caráter internacional e de *regionali**zação** transnacional* 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.

O processo de abertura das fronteiras nacionais, naturalizado na proliferação de regiões 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.

Frente a uma profusão de processos de regionalização internacional no globo, a utilização do conceito de *escala regional transnacional* torna-se mais apropriada em relação ao conceito de *escala regional supranacional* justamente por revelar uma pluralidade de atores diplomáticos e paradiplomáticos que atuam em um período histórico de formação sócio-espacial específica que desafia as tradicionais teorias geográficas estadocêntricas sobre a configuração do sistema internacional contemporâneo.

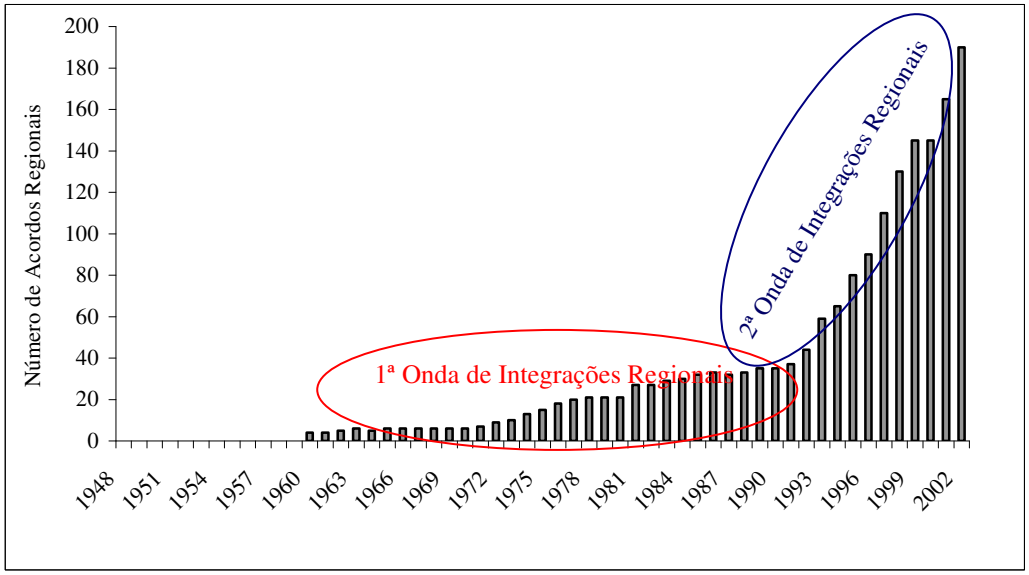
Uma análise ontológica do processo de regionalização internacional segundo a denominação *transnacional* mostra-se mais reveladora por identificar uma multidisciplinaridade de peças ou atores que jogam um tabuleiro de xadrez de distintos níveis nas relações internacionais conforme a interpretação liberal de interdependência complexa que revela a cooperação e o conflito, e que avança, comparativamente, em relação à tradicional análise estado-centrista dos clássicos estudos geopolíticos de fundamentação nacional-realista, que interpreta a dinâmica da regionalização internacional a partir da noção *supranacional*, tomando como referência o ainda sistema fechado de coalizões do simbólico jogo internacional de sinuca trazido pelas conflitivas bolas dos Estados Nacionais.

O processo de regionalização transnacional é uma nova forma reorganização do espaço internacional tradicionalmente dominado pela onipresença dos Estados-Nações que tende a refletir o resultado combinado de estratégias de integração de processos paradiplomáticos de produção como de processos propriamente políticos (Chesnais, 1996).

> "A regionalização [trasnacional] 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).

Por meio de duas ondas de acordos que se desdobraram na nova arquitetura internacional formada após o fim da II Guerra Mundial, a regionalização transnacional entrou definitivamente na agenda do sistema internacional.

Gráfico 1 - **Evolução histórica da regionalização transnacional no mundo**



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

A primeira geração de regionalismos foi uma conseqüência 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-investment-led*, ao invés da promoção de estratégias de substituição de importações.

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.

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, o que acarreta em uma apreensão histórica e fluida do espaço que se dinamizou ao longo do tempo até conformar as atuais regiões transnacionais.

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.

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 Westphalia 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.

"Em lugar de ser um obstáculo à globalização, a regionalização pode ser vista como um processo por meio do qual a globalização recria a nação, de modo a conformá-la à dinâmica da economia transnacional" (Ianni, 1996: 77).

A regionalização transnacional se desenvolve na agenda internacional em consonância com a realidade de crescente interdependência entre os atores do sistema internacional como um processo-efeito "teia de aranha" que se difunde no globo e se relaciona na dinâmica dos atores e da própria estrutura internacional segundo um vetor de dupla via.

Em função da característica relacional das partes com o todo e do todo com as partes no processo de regionalização, observa-se uma complexidade construtivista latente de objetivos de integração, mas com resultantes nem sempre desejadas de fragmentação.

Ao passo que a regionalização é um processo contínuo que se desenvolve para frente ou para traz, a predominância das *integrações* ou das *fragmentações* se enquadra dentro de ciclos pendulares ao longo do tempo. Segundo Haberler (1964), assim como existem predominantes períodos de integração nas relações internacionais (1830 a 1914 e 1960 até o período atual), também existem períodos de desintegração regional (1914 a 1945).

De um lado, observa-se que a regionalização transnacional não é sinônimo de integração regional, mas antes se refere a um processo de construção engendrado pelos blocos e políticas de integração regional.

De outro lado, registra-se que a regionalização transnacional nem sempre traz efeitos positivos na convergência entre as partes, uma vez que existem efeitos colaterais de transbordamento não desejáveis.

A exemplificação desta complexidade pode ser visualizada pelo caso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), formada artificialmente pelos bolcheviques em 1922,

para consolidar a revolução socialista de 1917, que se dissolveu no ano de 1991 e revelou-se como um marco para a reinterpretação dos processos de regionalização transnacional.

Dentro de qualquer esforço maior de integração há vetores de fragmentação que demonstram que ela não é um monolito, mas antes se trata de um processo construtivista suscetível a constantes avanços e recuos. Neste processo de desconstrução da regionalização transnacional, a formação da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) frente ao colapso do comunismo na União Soviética não veio solucionar nenhum dos potenciais conflitos, mas apenas manteve as mesmas contradições anteriores ao catalisar a difusão da fragmentação espacial e política (Kagarlitsky, 1993).

Atualmente, 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).

A difusão de esquemas regionais está diretamente ligada à configuração geopolítica e geoeconômica do sistema global em que os Estados e uma pluralidade de atores paradiplomáticos com atuação internacional estão inseridos. Isso significa que a emergência de blocos econômicos e do fenômeno da regionalização transnacional traduz as transformações espaciais por meio de processos de desterritorialização e de reterritorialização do atual sistema-mundo, ambos movimentos fundamentados na lógica capitalista.

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, a integração física e talvez 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* 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.

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.

5.1 - Agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul

A integração da economia-mundo pode ser vista como um processo histórico-social de vastas proporções, abalando drasticamente os quadros de referência dos indivíduos, das coletividades e das teorias.

Frente a este cenário, 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 existe dois momentos díspares em que os Estados Nacionais respondem à dinâmica de integração na economia-mundo (Senhoras, 2006).

Em um primeiro momento, entre as décadas de 1950 e 1980, quando a lógica do capitalismo keynesiano embasou as estratégias de desenvolvimento por meio da construção de um mercado nacional e da intervenção do Estado, 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 às estratégias passivas de adesão regional e multilateral.

Naquele período, a regionalização transnacional fora formulada dentro de um paradigma latino-americano em função das influências da ONU sobre os países da região no sentido de fomentarem a lógica desenvolvimentista por meio de crescimento nacional via políticas keynesianas acoplado ao dinamismo internacional por meio da formação de blocos regionais para aumentos dos fluxos intra-regionais.

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.

Box 1 – **A regionalização transnacional como paradigma latino-americano**

O movimento de regionalização transnacional no continente americano surgiu no período keynesiano como fruto de uma instituição ligada à ONU intitulada Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que tinha o objetivo de estudar e propor políticas de desenvolvimento para a América Latina e o Caribe.

A CEPAL nasceu em 1948 instituindo um modelo de desenvolvimento chamado de Industrialização por Substituição de Importações, comandado pelo motor nacional do Estado e por um propositivo motor internacional via integração regional como forma de acelerar o processo de industrialização.

Em 1956 a Cepal formula proposta de formação de um mercado regional e há uma liberalização do intercâmbio intra-regional com a adoção de acordos multilaterais. No ano de 1958 o presidente brasileiro Juscelino Kubitschek lançou a Operação Pan-americana, que tinha como objetivo a cooperação comercial entre os países do sub-continente.

O processo de debates que ocorreram ao longo do tempo deste o surgimento da CEPAL culminou com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960 por meio do *Tratado de Montevidéu*, tendo como base as recomendações da Cepal, e tinha como objetivo aumentar os fluxos comerciais intra-regionais em conformidade com as regras do Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas (GATT) por meio da formação de uma zona de livre comércio em um prazo de 12 anos.

Em 1969 o prazo para o estabelecimento da zona de livre comércio da ALALC foi estendido para 20 anos por meio do *Protocolo de Caracas*, em função dos poucos avanços na liberalização até então e da impossibilidade de se cumprir ao objetivo pré-determinado em Montevidéu.

Conforme Dias (2004), as dificuldades encontradas pela ALALC a inviabilizaram, sendo feita anos mais tarde uma nova tentativa de regionalização transnacional em 1980 por meio da criação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) segundo regras de flexibilidade nos prazos, na redução tarifária e nas negociações entre Estados ou para a formação de esquemas sub-regionais de integração, segundo um perfil mais elástico compatível com a realidade Latino-Americana, porém mantendo o mesmo objetivo final de longo prazo de criação de um mercado comum.

Os vinte primeiros anos de experiência de acordos regionais de liberalização na América Latina foram caracterizados por uma baixa eficiência na implementação de compromissos derivada da ausência de claros princípios de *cooperação* entre países signatários que estiveram imersos em um ambiente geopolítico de autarquização por meio de políticas de desenvolvimento industrial fundamentadas em estratégias de substituição importações que conspiraram contra a regionalização transnacional.

Na década de 1990, os blocos do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da Comunidade Andina de Nações (CAN), anteriormente conhecida como Pacto Andino, surgiram em seus processos de institucionalização sub-regional dentro dos marcos legais da ALADI, por meio de acordos de regionalização transnacional abertos à dinâmica multilateral e atrelados à agenda neoliberal estabelecida pelo *Consenso de Washington* na região.

Segundo Macedo (2008), um erro sistemático dos países da América Latina é pensar a regionalização transnacional por meio da pulverização de blocos regionais desde os marcos iniciais até hoje, uma vez que por meio desta lógica fica praticamente impossível dar seqüência a um projeto de integração com objetivos claros e efetivos.

Após iniciativas de regionalização transnacional de larga envergadura territorial na América Latina entre as décadas de 1960 e 1980, com ambição institucional política, mas sem compromisso real de abertura econômica, surgiram propostas regionais mais localizadas no âmbito da América do Sul, que se focaram inicialmente para os esquemas sub-regionais como o MERCOSUL e a CAN até voltarem aos projetos mais ambiciosos, porém de difícil implementação como a ALCSA, a CASA e a UNASUL.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Dias (2004) e Macedo (2008).

Neste contexto internacional, as respostas dos países latino-americanos frente aos novos desafios trazidos 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.

Segundo Costa (2007), neste contexto global de integração na economia-mundo, a América do Sul se constitui em um formidável laboratório para a análise 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.

Os impulsos de propagação do dinamismo do regionalismo transnacional 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 CAN.

A multiplicação dos acordos comerciais regionais com foco no fortalecimento político e econômico, nesse primeiro impulso do regionalismo aberto, é conseqüência 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 supra-nacional 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 CAN 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), renomeada como União Sul-Americana de Nações (UNASUL) em 2007.

Ao longo desta trajetória evolutiva, a centralidade da América do Sul nos discursos geopolíticos faz parte de uma estratégia regional no subcontinente que foi colocada em prática, inicialmente pela liderança brasileira no lançamento em 1992 da Iniciativa Amazônica, ao delimitar a esfera geográfica da política regional diante da exclusão dos demais países da América Latina.

> "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).

.

Por um lado, o MERCOSUL tornou-se um projeto incompleto de importância para a diplomacia regional brasileira avalizar a sua inserção na definição de uma política sul-americana,

uma vez que 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.

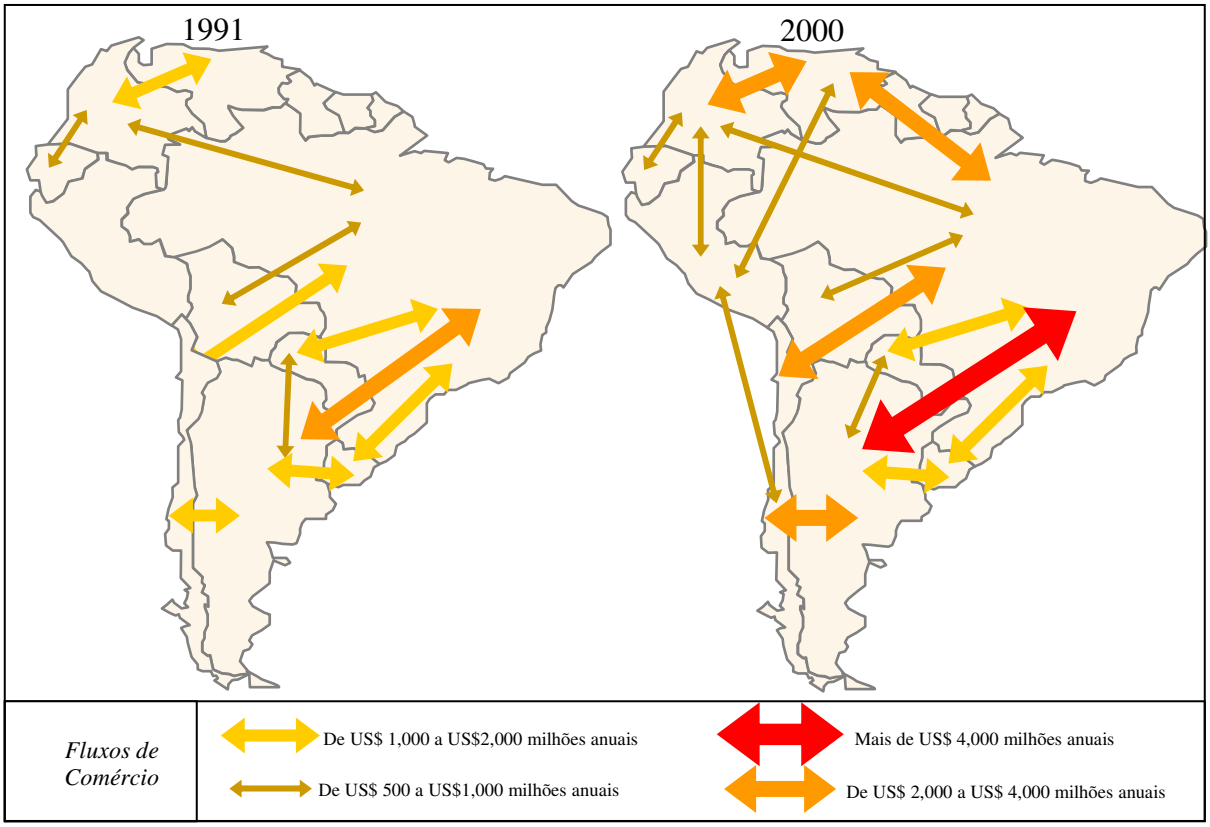
Por outro lado, a concepção teórica de que a América do Sul poderá ser funcional na *geoestratégia*[4] brasileira, enquanto uma vertente econômica que torna viável a política externa neo-desenvolvimentista e enquanto uma vertente política que amplia a visibilidade internacional do país, se traduz na realidade das relações internacionais em 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, os Estados Unidos (Hirst, 2001).

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 CAN e do MERCOSUL por meio de uma orientação economicista da integração.

A despeito das crises que afetaram o subcontinente, os projetos de convergência entre os flancos sul-americanos do MERCOSUL e da CAN 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 (IIRSA) 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.

[4] A geoestratégia é a dimensão espacial existente nas estratégias políticas e econômicas de diferentes atores no sistema internacional, que tradicionalmente tem sido considerada um sub-campo da geopolítica, ao analisar as relações estratégico-militares de Estado junto a recursos geográficos, embora passe a ser crescentemente utilizada para definir a lógica relacional de atores não-estatais (Senhoras e Vitte, 2007a).

Figura 2 - **Evolução dos fluxos geoeconômicos de comércio na América do Sul**



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados estatísticos da CEPAL.

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 CAN e do MERCOSUL.

Nesse cenário sul-americano, o entendimento de construção de uma geografia de relações internacionais que está encalçada na regionalização sul-americana toma importância, embora a resposta regional de integração não seja uma tarefa simples, uma vez que há, por um lado, poucos recursos e consenso sobre as estratégias de desenvolvimento conjunto; enquanto por outro lado,

todos os países sofram dos problemas do subdesenvolvimento ao mesmo tempo (Senhoras e Vitte, 2007b)[5] .

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 trasnacional 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

[5] Apesar dos impulsos de dinamismo dos fluxos de regionalização transnacional na América do Sul por meio do MERCOSUL e da CAN, o 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).

diminuído com o fim dos governos militares, embora tenha permanecido a diferenciação histórica de extroversão dos países nas vertentes atlântica, pacífica e caribenha.

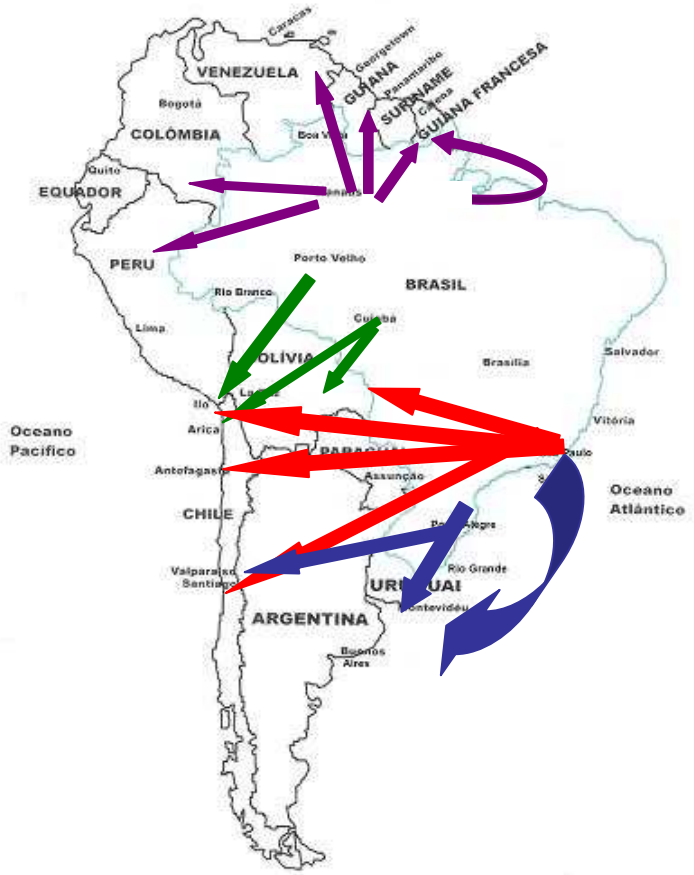
Quadro 4 - **Explicações geoestratégicas para a construção de um espaço regional transnacional Sul-Americano**

Mudanças Geopolíticas	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 CAN. Esses esquemas regionais tornaram-se 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.
Mudanças Geoeconômicas	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 CAN, 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: Senhoras e Vitte (2007c).

As discussões sobre uma integração transnacional da América do Sul representam nessa 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 regionalismo transnacional implantados no subcontinente.

Figura 3 - **Vetores da regionalização sul-americana**



Articulações	Objetivos
▶ *Meridionais*	As articulações meridionais possuem como centro de gravidade a região nuclear dos países do MERCOSUL e do mais dinâmico processo ampliado e absorvente de integração regional na América do Sul ao se estender até o Chile, Bolívia e Peru.
▶ *Orientais*	Compreendem um conjunto que reúne as mais importantes metrópoles e centros portuários da faixa oriental do subcontinente. Constituem os nódulos estratégicos da conexão externa da América do Sul com os países do Atlântico.
▶ *Ocidentais*	São as articulações mais recentes e envolvem uma região com fraca tradição de fluxos, embora o avanço da soja, a construção do gasoduto Bolívia-Brasil, e a crescente valorização do eco-turismo tenham mudado esta situação.
▶ *Setentrionais*	Envolvem os países pertencentes à Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e têm sido concebidas como importantes articulações para a integração subcontinental entre a faixa amazônica, o Caribe e os Andes.

Fonte: Costa (1999). Adaptações próprias.

Segundo Senhoras e Carvalho (2007a), 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 por meio de alguns vetores básicos.

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

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

6 - Últimas considerações sobre a agenda da geografia das relações internacionais

Tornou-se trivial dizer que o mundo está mudando em grande velocidade, porém, não há consenso algum quando se trata de compreender o sentido e a profundidade dessas mudanças no contexto da globalização e quais são os vetores do desenvolvimento, haja vista que nas diversas sociedades humanas que experimentaram variadas formas de se relacionar com o *espaço* e com o *tempo*; suas diferentes épocas ou estágios evolutivos viram mudanças nessa relação.

Algumas das diferentes experiências e interpretações contemporâneas da geografia, no vivenciar o espaço e o tempo, passaram a sofrer constantes modificações, modificações essas sempre direcionadas em um mesmo sentido, em que os espaços aparentam encolher e o tempo parece transcorrer de forma cada vez mais acelerada, tal como descreve David Harvey (1992), ao usar uma figura de analogia com a física para demonstrar a experiência do "encurtamento do espaço-tempo", muito própria do capitalismo e exacerbada nos dias atuais.

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, um estudo geográfico aberto e plural sobre América do Sul adquire lugar estratégico para repensar uma teoria espacial nas relações internacionais por meio de novas categorias analíticas.

> "As transformações recentes do quadro mundial, acompanhadas da irreversível tendência à interdisciplinaridade no âmbito das ciências sociais, constituem sérios desafios teóricos e metodológicos à geografia e à geografia política em particular [...]. A sobrevivência de velhas práticas políticas, e de estruturas econômicas *atrasadas*, em meio a *novíssimas* tendências, cuja dinâmica tem sido irradiada de antigos e novos centros hegemônicos mundiais, compõe um cenário de contradições profundas, que não comporta interpretações fechadas e definitivas" (Costa, 1992: 327, 329).

Diante da necessidade de se criar uma linguagem nova para explicar a complexa nova dinâmica espacial do mundo global, a geografia particularmente tem enfrentado pressões e demandas de renovação oriundas endogenamente e exogenamente ao seu consolidado campo científico para uma maior abertura dialógica e de interpenetração aos recortes científicos.

Segundo Hissa e Girardi (2001), a geografia é lugar privilegiado do exercício transdisciplinar e do ensaio da integração em função de suas características que facilmente estimula o contato e não a fronteira, motivo este que torna a geografia das relações internacionais em um sub-campo de extrema relevância para a construção de um rico olhar geográfico que é

capaz de simultaneamente fazer alianças internas e externas para melhor explicar a fluida e dinâmica realidade.

A partir desse quadro evolutivo de desenvolvimento pragmático do mundo e reflexivo nos desenvolvimentos teóricos, ao adotar o recorte epistemológico da geografia das relações internacionais, o presente capítulo objetivou demonstrar a importância desse novo campo absorvedor de estudos para a renovação dos estudos geográficos por meio de uma agenda de estudos sobre a regionalização transnacional na América do Sul.

Ao ser uma área de contato entre diferentes alianças internas e externas, a geografia de relações internacionais tem como desafio não se restringir em sua construção à utilização de monoculturas ideológicas tal como já acontecera na evolução do pensamento geográfico, quando perspectivas individuais compartilhadas pela comunidade científica fecharam outras profícuas trajetórias epistemológicas de explicação da realidade.

> "A história das ciências é plena de conflitos, polêmicas, alternativas que se contrapuseram num determinado momento. Talvez seja exatamente este o âmago do desenrolar de um saber: os contextos de indeterminação, de caminhos ou alternativas plurais que se enfrentam e suscitam um andar, menos ou mais acelerado, neste ou naquele sentido. O avanço do conhecimento, em especial o científico, não se faz tão somente com a descoberta de novos aspectos da realidade, de novos fenômenos ou de encadeamentos entre os mesmos, enfim de novos achados sobre o(s) objeto(s) estudado – ou mesmo da (re)construção dos objetos ou da invenção de novos. Ele também ocorre em oposição a modelos ou esquemas de pensamento dominantes e/ou tradicionais, no confronto com as idéias estabelecidas e constantemente reproduzidas" (Vesentini, 2008: 02).

A despeito de existirem fricções naturais advindas dos diferentes círculos científicos ou faltar linearidade na construção científica, a concepção plural e absorvedora da geografia de relações internacionais propõe apenas a liberdade dos pesquisadores para escolher o seu viés

ideológico, ao abrir o campo para plurais posições teóricas, tanto racionalistas quanto reflexionistas, e reconhecendo que há distintas subjetividades na construção do conhecimento científico que têm importâncias específicas para compreender a complexa realidade internacional.

A geografia das relações internacionais apresenta-se, portanto, por meio de uma série de metageografias como uma recente contribuição teórica por ser uma área de convergência entre os estudos geopolíticos, geoculturais e geoeconômicos, ao mesmo tempo em que ultrapassa os limites de cada especialização.

As diferentes metageografias possibilitadas pela geografia de relações internacionais têm o objetivo de contemplar aspectos de síntese como de análise, aliando, distintas correntes endógenas e exógenas à geografia.

Essa efetivação do contato dentro da própria geografia entre áreas especializadas aparentemente isoladas pode viabilizar a consistência de uma maior crítica por meio da geografia das relações internacionais na construção de um saber mais compreensivo, caso a academia científica seja mais aberta à alteridade em suas discussões, uma vez que a aproximação transdisciplinar entre as áreas do conhecimento tende a ampliar os horizontes da ciência.

*** Nota**

As discussões contidas neste capítulo foram estruturadas com base em reflexões e debates derivados, durante o período de doutoramento, da prévia produção e apresentação à comunidade científica dos seguintes artigos:

- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "Geografia das Relações Internacionais: Repensando a Vanguarda do Conhecimento". In: VITTE, A. C. (Org.). *Perspectivas e abordagens da geografia no século XXI*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010 (no prelo).
- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "Por uma geografia das Relações Internacionais". *Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina*. Bogotá: UNAL, 2007.

---

7 - Referências bibliográficas

ASHLEY, R. "The geopolitics of geopolitical space: Toward a Critical Social Theory of International Politics". **Alternatives**, nº XII, 1987.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COSTA, W. M. **Geografia política e geopolítica**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1992.

CRUZ, S. V. "Um prisma ex-cêntrico: O campo das relações internacionais no Brasil e os desafios da época" (mimeo), 2005.

DIAS, R. "Os blocos econômicos e o Estado-Nação". In: DIAS, R.; RODRIGUES, W. (orgs.). **Comércio exterior: teoria e prática**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

DURAND, M. "Geografia e relações internacionais: globalização, territórios e redes na perspectiva da escola geográfica francesa". **Caderno CRH**, vol. 19, n. 48, 2006.

EGLER, C. "As escalas da economia: Uma Introdução à dimensão territorial da crise". **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 53, nº 3. Rio de Janeiro, 1991.

FEYERABEND, P. **Contra o Método**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

HABERLER, G. "Integration and growth of the world economy in historical perspective". **The American Economic Review**, vol. 14, 1964.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia – entre facticidade e validade**. Rio de janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HANSON, N. R. **Patrones de descubrimiento. Observación y explicación**. Madrid: Aliaza Universidad, 1977.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HEIDRICH, A. L. “Tendências e mudanças recentes na organização do espaço em face dos processos de reestruturação econômica global e reforma do Estado”. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, vol. 24, 1998.

HISSA, C. E. V.; GERARDI, L. H. O. “Imagens da geografia contemporânea: modernidade, caos e integração dos saberes”. In: GERARDI, L. H; MENDES, I. A. (orgs). **Teoria, técnica, espaços e atividades: temas de geografia contemporânea**. Rio Claro: UNESP/AGETEO, 2001.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 4ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

KAGARLITSKY, B. **A desintegração do monolito**. São Paulo: Editora da Unesp, 1993.

KNELLER, G. F. **A ciência como atividade humana**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1996.

LAKATOS, I. **La metodología de los programas de investigación científica**. Madrid: Alianza Universidad, 1983.

LEFEBVRE, H. **The production of Space**. Oxford: Blackwell, 1991.

LEWIS, M. W.; WIGENS, K. E. **The Myth of Continents: a Critique of Metageography**. Berkeley: University of California Press, 1997.

MACEDO, A. “Mais um bloco regional?”. **Mundo Relações Internacionais**, 26 de Maio de 2008. Disponível em: <www.mundori.com>. Acesso em 06/01/2010.

MORAES, A. C. R. **Capitalismo, geografia e meio ambiente**. Tese de livre docência. São Paulo: USP, 2000.

NAGEL, E. **La Estructura de la Ciencia**. Buenos Aires: Paidos, 1978.

NOGUEIRA, J. P. “Notas sobre a contribuição da teoria crítica à problematização do espaço nas relações internacionais”. **Contexto Internacional**, vol. 22, n. 2, 2000.

PRIGOGINE, I.; STENGERS, I. **A Nova Aliança: A Metamorfose da Ciência**. Brasília: Editora da UNB, 1984.

ROSE, A. H. **A geography of international relations**. Dayton: University of Dayton Press, 1965.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova. Da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "A geoestratégia brasileira na agenda de políticas de segurança e defesa na América do Sul". **Strategic Evaluation**, vol. 1, n. 1, 2007a.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "Por uma geografia das Relações Internacionais". **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007b.

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". **Memórias del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007c.

SMITH, N. "Contornos de uma política espacializada". In: ARANTES, A. (org.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2002.

TAYLOR, P. & FLINT, C. **Geografia Política: Economia-Mundo, Estado-nación y localidad**. Madrid: Trama, 2002.

VESENTINI, J. W. "Controvérsias geográficas: epistemologia e política". **Confins -Revista Franco Brasileira de Geografia**, n. 2, 2008.

WALKER, R. B. J. **Inside/outside – International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. Nova York: McGrill, 1979.

WEBER, M. **Metodologia das Ciências Sociais**, partes 1 e 2. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

CAPÍTULO 2

Institucionalização diplomática da regionalização transnacional na América do Sul

INSTITUCIONALIZAÇÃO DIPLOMÁTICA DA REGIONALIZAÇÃO TRANSNACIONAL NA AMÉRICA DO SUL*

> "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*

O presente capítulo introduz uma discussão sobre a centralidade da escala da região transnacional e dos processos de regionalização transnacional na explicação da dinâmica internacional endógena à América do Sul.

A argumentação é que existe um duplo fenômeno de integração e fragmentação no processo de regionalização transnacional identificado a partir do mapeamento de discussões sobre avanços e recuos institucionais de iniciativas, organismos e blocos regionais na América do Sul.

As divergências ideológicas no âmbito da política interna dos países sulamericanos, bem como a difusão de diferentes projetos regionais que almejam a integração regional são avaliados a fim de determinar os impulsos fragmentadores no processo de regionalização transnacional.

São tomadas como centro da análise e comparação deste capítulo instituições construídas ao longo de uma tímida primeira onda de regionalização fechada entre os anos 1970 e 1980 e de maneira dinâmica em uma seguda onda de regionalização aberta a partir dos anos 1990.

A proliferação de acordos de regionalização transnacional institucionalizados na América do Sul são analisados, tomando como referência a agenda brasileira neles presentes ao longo deste processo evolutivo que culmina recentemente na politização da União Sul-Americana de Nações.

1 - Introdução à agenda diplomática de regionalização transnacional na América do Sul

Os significados político e econômico dos projetos de regionalização sul-americana revelam 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 (Costa, 2007).

Sendo os processos de regionalização transnacional uma destas tendências de aproximação na história da formação histórica 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 sobre a regionalização transnacional *lato sensu* na América do Sul representam nessa 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 regionalismo transnacional implantados no subcontinente.

Segundo Senhoras e Carvalho (2007), 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.

> "Com efeito, num mundo que simultaneamente se regionaliza e se globaliza, convém fazer não apenas a melhor política, mas também a melhor economia de uma geografia [...]. Daí uma linha de ação voltada para transformar as fronteiras brasileiras de clássicas fronteiras-separação em moderna fronteiras-cooperação" (Lafer, 2001: 54).

O empenho em transformar o significado das fronteiras tem como referencial o fato da América do Sul constituir uma unidade continental 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 multilaterização e centrípetas de regionalização.

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

O primeiro impulso de dinamismo do regionalismo aberto sul-americano surgiu com a criação do *Tratado de Cooperação Amazônica (TCA)* no ano de 1978 com o objetivo de segurança e desenvolvimento da região transnacional da Amazônia e com o *Clube do Rio* no ano de 1986, que serviria, enquanto 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 Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações (CAN).

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 CAN em um formato unitário no sub-continente, o que convergiu no ano de 2004 para a fundação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

Nesta contextualização, o dinamismo inicial do MERCOSUL criou uma nova referência regional da identidade internacional do Brasil em detrimento de uma clássica latino-americanidade que se construiu até os anos 1980, porém as incertezas advindas de uma trajetória evolutiva deste bloco ao estilo *stop-and-go* indicavam a necessidade de ampliação do horizonte de regionalização, tornando-se a América do Sul a ser a nova plataforma regional a partir da década de 1990, segundo uma lógica concêntrica de um MERCOSUL ampliado que abarcava.

A multiplicação dos acordos comerciais regionais com foco no fortalecimento político e econômico, nesse segundo impulso do regionalismo aberto, é conseqüência do processo de revitalização dos antigos acordos e do surgimento de novos acordos. Neste cenário registra-se o surgimento do MERCOSUL em 1991, a transformação do Pacto Andino em CAN, por meio da revisão do Acordo de Cartagena em 1997, o fortalecimento do Tratado de Cooperação Amazônico (TCA) por meio da sua institucionalização e transformação supra-nacional em

Organização do Tratado de Cooperação Amazônico (OTCA) e o surgimento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), renomeada como União Sul-Americana (UNASUL).

Quadro 5 - **Periodização dos acordos de regionalização aberta na América do Sul**

1º Período	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.
	1986	Grupo do Rio	Tornou-se a mais alta instância de coordenação política entre os países latino-americanos, nos marcos de surgimento do regionalismo aberto, ao englobar representantes da América do Sul, Central e Caribe.
2º Período	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 sub-regional 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 dos 12 países da América do Sul, ao incorporar o Suriname e a Guiana (CARICOM) e o Chile.
	2008	União Sul-Americana de Nações (UNASUL)	O conceito da UNASUL surgiu em 2004 com a CASA, mas somente em 2007 adotou este nome em reunião. A formalização jurídica da UNASUL como organismo internacional aconteceu 2008 em Brasília com o objetivo de construir um espaço de integração cultural, social, econômica e política.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Brandão e Pereira (1996) e Valencia *et* al. (2003).

Apesar dos processos de regionalização transnacional terem progredido rapidamente no sistema internacional e na própria América do Sul ao longo dos dois períodos de regionalização aberta caracterizados por uma multiplicidade de iniciativas e frentes negociadoras em que os

países estiveram multiparticipando, a partir da década de 1990 o subsistema sul-americano de relações internacionais pode ser facilmente dividido em dois espaços transregionais de dinamismo: o MERCOSUL e a CAN.

Os países da América do Sul estiveram, durante todas as etapas de evolução dos processos regionais abertos, embebidos pelos esquemas de subregionalização do MERCOSUL e da CAN, 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 CAN, 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 lideradas, 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 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 CAN 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 argentino[6].

As vantagens comerciais explícitas da convergência entre o MERCOSUL e a CAN 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 CAN seria o instrumento mais apropriado para a preservação dos espaços de manobra dos países sul-americanos para engendrarem o desenvolvimento.

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 de coordenação desses no desenvolvimento (Domingues, 2005).

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 registrou na proeminência da centro-esquerda no Chile e da proposição socialista na Venezuela.

[6]A 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).

Neste contexto de polarizações político-ideológicas, a vitória da aliança conservadora no Chile no início de 2010 encerrou não somente um ciclo da aliança de centro-esquerda que governou o país desde o fim da era Pinochet, mas aponta para o pêndulo histórico de alternância de poder na América do Sul, o que poderá se confirmar, caso no Brasil a oposição também vença as eleições presidenciais no final de 2010, uma vez que se observa que a alta aprovação dos mandados de Bachelet e Lula não são transformados em votos aos seus candidatos presidenciáveis.

2 - A agenda brasileira de regionalização transnacional na América do Sul

Os discursos de regionalização transnacional sempre estiveram presentes na agenda de muitos líderes políticos desde independências nacionais e de maneira não diferente hoje eles se mantêm na ordem do dia de alguns líderes sul-americanos segundo distintas visões de projetos de integração regional.

Neste contexto, muitas da idéias que já permearam o discurso político de regionalização transnacional na América do Sul e hoje continuam em voga não trazem razões novas para a integração, uma vez que resgatam teses originais dos séculos XVIII, XIX e XX que se tornaram idéias hegemônicas, conforme as diferentes conjunturas e negociações pelas quais o continente americano passou.

A *construção* da América do Sul se estruturou por meio de um processo de reinvenção conceitual em três tempos. Primeiro, com a apropriação de uma noção de regionalização transnacional pela intelectualidade e pelo pensamento diplomático que se esforçavam em definir os espaços privilegiados de atuação do Brasil e dos países vizinhos no mundo. Segundo, com a difusão de um discurso pela utilização sistemática e tomando-se como referencial uma pretensa

identidade regional sul-americana. Terceiro, com a institucionalização de uma série de esquemas políticos e econômicos regionais (Galvão, 2009).

Quadro 6 - **Discursos clássicos sobre integração regional nas Américas**

Discurso latino-americanista	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 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 por meio de uma política de regionalização transnacional desenhada pela CEPAL.
Discurso panamericanista	O Pan-Americanismo surge como um discurso geopolítico estadunidense no momento de sua consolidação como potência mundial na passagem do século XIX para o Século XX ao projetar a existência de um hemisfério americano liderado sob a égide dos Estados Unidos através da Doutrina Monroe. Segundo esta perspectiva, toda potência global tem a sua capacidade de influência derivada de sua capacidade de unificar os interesses de grandes populações sob um governo centralizado e estável, fato este evidenciado pela integração do pacto federativo dos EUA e prospectado para a crescente influência norte-americana sob o quintal latino-americano.
Discurso hispano-americanista	O Hispano-Americanismo surgiu como um ideário de manutenção de uma unidade da América Espanhola com o fim da colonização e surgimento da independência. A noção de hispanidade busca criar uma identidade comum entre as repúblicas hispano-americanas com o objetivo de resguardar das ameaças advindas da Península Ibérica, do Brasil e dos Estados Unidos. Do ponto de vista do cenário geopolítico expansivo da América Britânica e Portuguesa, o ideal *hispano-americanista* esgotou suas forças em definitivo com as novas representações de poder, que consolidaram respectivamente os discursos, latino-americano e panamericano.
Discurso sul-americanista	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 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.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Senhoras (2009).

Neste contexto, o discurso regionalista da diplomacia brasileira destaca-se por ter assumido no MERCOSUL um papel de moderação na América do Sul, trabalhando para manter

"os vasos comunicantes" mediante uma política de aproximação aos países vizinhos, principalmente da CAN.

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) de 1993, 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.

Tratada como um pseudo projeto de regionalização sul-americano, a ALCSA trazia em si um caráter de complementaridade com o MERCOSUL que ampliava a sua abrangência para o continente sul-americano por meio da adesão do Chile e dos países da CAN, porém sem a inclusão dos países do CARICOM.

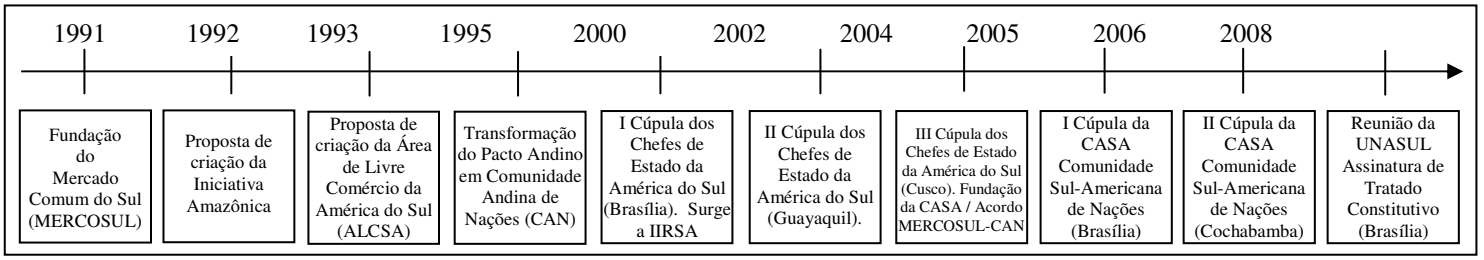
A experiência histórica da proposta ALCSA demonstrou que a sua não efetivação no curto prazo não se tornou em um fracasso no longo prazo, uma vez que a diplomacia brasileira sempre esteve empenhada em reafirmar a liderança brasileira na América do Sul por meio do

fortalecimento do regionalismo aberto do MERCOSUL e da aproximação com a Comunidade Andina, sem a exclusão dos demais parceiros do subcontinente no longo prazo.

"Reconhecemos que o destino do Brasil está ligado aos seus vizinhos da América do Sul. A vertente regional é vital para nós. A integração sul-americana é e continuará a ser uma prioridade do Governo brasileiro. O aprofundamento do MERCOSUL e a consolidação da União Sul-Americana de Nações são parte desse processo. Uma política pró-integração corresponde ao interesse nacional de longo prazo" (Amorim, 2007: 07).

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 e institucionalizada como União Sul-Americana (UNASUL).

Quadro 7 - **Cronologia de negociações diplomáticas do novo regionalismo sul-americano**



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.

A evolução de discussões de regionalização transnacional na 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 CAN 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 (CASA).

Por meio desta base física de integração regional dos fluxos, a consolidação dos esquemas sub-regionais de integração (MERCOSUL e CAN) e do projeto político de integração sul-americano (UNASUL) despontam como geostratégias econômicas de fortalecimento 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 CAN e as negociações do projeto UNASUL de integração da América do Sul buscam, por um lado, interferir nos 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, aprofundar o grau de interdependência entre os países criando uma série de sensibilidades e vulnerabilidades diante dos impulsos e 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 CAN 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 regionalização transnacional na 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 CAN e do MERCOSUL em um discurso único – sul-americano – com o surgimento de uma área de livre comércio interblocos e com a criação da CASA.

2.1 - O Tratado de Cooperação Amazônico e sua transformação institucional

A Amazônia constitui uma das macrounidades de maior riqueza em recursos naturais e em biodiversidade no globo, sendo compartilhada transregionalmente de maneira heterogênea na América do Sul por oito países, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

Enquanto região transregional estratégica para o Brasil em termos geopolíticos e geoeconômicos, a Amazônia tem sido o foco de diversas investigações desde o período colonial até o período atual.

Mas é na passagem entre o século XIX e XX que a temática da integração da Amazônia Brasileira ao Pacífico surge por meio de investigações expedicionárias e trabalhos como do escritor Euclides da Cunha (Magalhães Ramon, 2003).

Devido a sua multifacetada riqueza natural, crescentemente a região transnacional amazônica foi adquirindo importância internacional durante o século XX e ainda mais no início

do XXI, o que tornou o objeto da integração e da cooperação amazônica em uma questão importante nas relações internacionais da América do Sul.

As explicações para a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978 têm sido balizadas por dois padrões de argumentos que colocam a centralidade de fatores de pressão extra e intra-regionais ou propriamente a fatores reativos e ativos.

De um lado, a formação do TCA é interpretada como resposta de segurança e desenvolvimento sustentável regional frente a um contexto de forte extroversão da *comunidade epistêmica ambientalista*[7] no cenário internacional e da difusão de um discurso pela internacionalização da Amazônia por uma profusão de atores.

De outro lado, a origem do TCA é identificada pelo voluntarismo brasileiro para responder contra discursos regionais de um pretenso imperialismo ambiental brasileiro por meio de uma iniciativa que pudesse afiançar os laços de cooperação com os países vizinhos da fronteira setentrional.

Procópio (2007: 100), ao levar em consideração ambas explicações, argumenta que na assinatura do TCA o Brasil teve um papel decisivo na condução das negociações uma vez que existia uma "inconfundível cor dos olhos do pragmatismo responsável da política externa brasileira".

O pragmatismo diplomático brasileiro foi muito cauteloso e nem sempre o que era visível revelava toda sua intenção política, uma vez que adotou duas frentes de ação: uma oficial,

[7] O termo comunidade epistêmica foi originalmente criado por Haas (1992), para denominar uma rede ou grupo de pessoas que compartilha valores, conhecimentos e compromissos e que atua segundo um projeto político comum em diferentes escalas de articulação entre o local e o global. No caso da comunidade epistêmica ambientalista, observa-se que a defesa do meio ambiente tomou uma dimensão multilateral quando houve a politização do meio ambiente em nível internacional a partir dos anos 1960, envolvendo uma articulação contínua entre a comunidade científica e os movimentos de ativismo social (Viola, 2002).

diplomática e reativa, com a assinatura do TCA, e outra, oficiosa e militar e ativa, com a implementação de projetos de segurança nacional na Amazônia Legal[8].

A importância da assinatura deste tratado residiu, em primeiro lugar, no reconhecimento da soberania estatal de cada um dos membros-signatários sobre a parte que lhe corresponde da Amazônia, em segundo lugar, no surgimento de um projeto cooperativo de regionalização transnacional compartilhado oposto aos perigos da internacionalização que se mostra embrionário para uma integração sul-americana entre o Pacífico e o Atlântico (Amayo Zevallos, 1993).

Por ser um instrumento de cooperação regional que vinculava os países sul-americana da costa atlântica com os países da costa do Pacífico através do espaço amazônico, os países que assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica declararam em seu artigo primeiro:

> "As partes contratantes convêm em realizar esforços e ações conjuntas para promover o desenvolvimento harmônico de seus respectivos territórios amazônicos, de maneira que essas ações conjuntas produzam resultados eqüitativos e mutuamente proveitosos, assim como para a preservação do meio ambiente e a conservação e utilização racional dos recursos naturais desses territórios" (TCA, 1978: 9).

Enquanto acordo partilhado por oito países, o Tratado de Cooperação Amazônico (TCA) buscou garantir a soberania dos países amazônicos sobre a região, tendo a questão ambiental apresentada no tratado um valor simbólico *de jure* neste período.

Segundo Quinhões (2001), a intenção da proposição do Tratado de Cooperação Amazônica era que ele se institucionalizasse inicialmente enquanto um acordo de regionalização

[8] Conforme Miyamoto (2009), nos anos do regime militar existiam claras diferenças de opiniões entre instâncias de formulação e decisão das políticas, como os diplomatas e os militares, o que demonstra que não havia um consenso ou uma única instância para deliberar sobre a política externa brasileira de cooperação no TCA, apesar de o Ministério das Relações Exteriores, formalmente ser o órgão responsável.

transnacional que tivesse forte impacto na convergência entre os países amazônicos para a formação de políticas de integração regional.

No entanto, o contexto geopolítico conflitivo na América do Sul observado por governos militares nacionalistas e a aversão dos países hispânicos do Pacto Andino frente ao pretenso risco de uma política brasileira sub-hegemônica fez com que a sua assinatura em 1978 se revelasse apenas como uma tímida resposta compartilhada frente às adversidades do cenário internacional.

Mas em meados da década de 1980 surge uma série de negociações, que começaram a inflexionar o contexto geopolítico sul-americano, comandadas pelo Brasil de forma embrionária no flanco meridional do sub-continente por meio de acordos que antecederam o projeto do MERCOSUL e no flanco setentrional por meio do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) representava um instrumento de contato com os países andinos e caribenhos.

Esta divisão na política regional para a América do Sul permaneceu vigente até meados da década de 1990, quando a regionalização da política externa brasileira convergiu a priorização dos flancos do subcontinente para uma concepção de regionalização que colocou a América do Sul de maneira unitária, momento este o Brasil propõe um fortalecimento institucional no TCA.

Com a consolidação de uma geopolítica cooperativa na América do Sul que os oito governos da região amazônica firmaram um Protocolo de Emenda ao Tratado de 1978, com o fim de criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), sediada em Brasília.

Conforme Gomes (2006), a proposição de amadurecimento institucional do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) fora fortemente influenciado pela iniciativa diplomática brasileira devido a uma preocupação com o fortalecimento da integração sul-americana.

Por um lado, a posição da diplomacia brasileira na elaboração de uma proposta de criação de uma estrutura institucional do TCA baseava-se na concepção de que uma organização

permanente permitiria adquirir maior capacidade executiva e de regulação sobre a região amazônica.

Por outro lado, a proposta brasileira de receber a secretaria permanente em seu solo adveio não somente de sua posição natural de ser o país com maior extensão amazônica, mas principalmente por ser uma estratégia para contrabalançar projetos de outros países que também pretendiam influenciar a estruturação da OTCA.

Um passo importante para o fortalecimento institucional do tratado e para o aprofundamento da cooperação foi iniciado em 1998, quando os países amazônicos assinam um protocolo de emenda criando a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), que viria a entrar em vigor em 2002.

A OTCA foi montada em sua estrutura institucional por meio de uma Secretaria Permanente e pela continuidade e fortalecimento das estruturas legadas desde a assinatura do TCA, como a Reunião de Ministros das Relações Exteriores, seu órgão decisório máximo, o Conselho de Cooperação Amazônica, e as Comissões Especiais de Meio Ambiente, Educação, Ciência e Tecnologia, Saúde, Transporte, Infra-estrutura, Comunicação e Energia, Assuntos Indígenas, Turismo.

Levando em consideração esta estrutura ordinária, observa-se que as *reuniões presidenciais* representam sempre um fórum central para o diálogo sobre interesses estratégicos em qualquer acordo de cooperação ou integração, muito embora não seja uma instância institucional do TCA ou da OTCA. A ausência de reuniões presidenciais ao longo de trinta anos demonstra nessa cooperação o baixíssimo grau de compromisso compartilhado *de facto* sobre esta região transnacional, haja vista que somente em duas ocasiões elas aconteceram em 1989 e 1992.

Conforme Amayo Zevallos (2007), uma centralidade histórica renegada pelas políticas unilaterais dos países amazônicos é a compreensão de que a Amazônia é uma Região Sul-Americana Compartilhada (ARSC).

Apesar do surgimento do Tratado de Cooperação Amazônica e a sua transformação em uma organização jurídica internacional que exacerba a importância da ARSC, não existe pragmatismo comunitário em nível executivo e discursivo, mas antes uma profusão de políticas unilaterais, em especial do Brasil, que tendem a ser implementadas e que desqualificam qualquer esforço institucional de cooperação amazônica, evidenciando assim o porque do fracasso de uma experiência histórica que completa 30 anos e que muito pouco avançou.

A despeito dos sucessos e fracassos da cooperação regional, a priorização do Tratado de Cooperação Amazônica e sua institucionalização em organização internacional devem ser vistos como processos fortemente influenciados pelas diretrizes da política externa que variaram ao longo do tempo segundo a percepção de priorização de três planos, mundial, regional e local (Antiquera 2006).

No plano mundial, o tratado pode ser considerado como instrumento de posicionamento perante os países de fora da região, sendo que desde o início visou responder às críticas ambientais bem como rechaçar a interferência em assuntos internos à Amazônia.

No plano regional, o acordo pode ser visto como um mecanismo de aproximação dos países do norte da América do Sul, em especial a partir dos anos 1990 com a intenção de diminuir os receios unilaterais relativos à política externa brasileira e com o objetivo de fortalecimento da regionalização sul-americana enquanto projeto unitário entre o MERCOSUL e a OTCA.

No plano local, o tratado foi percebido como um instrumento de desenvolvimento amazônico, de maneira que desde a década de 1980 houve uma prioridade brasileira de projetos

de desenvolvimento local e integração física entre os membros, sendo esta última descartada pela resistência dos demais signatários, mas relançada em 2000 através da IIRSA.

A dinâmica de prioridades e mudanças que permearam a assinatura do TCA até a sua transformação em organização jurídica internacional revelam que a mudança na política externa dos países sul-americanos, em especial do Brasil, tornaram-se decisivos para a contextualização da cooperação regional na Amazônia.

2.2 - O projeto regional do MERCOSUL

As iniciativas para a institucionalização da regionalização transnacional 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 ainda a iniciativa integradora dos presidentes Frondizi e Quadros (Cervo e Bueno, 2002).

Apesar de serem propostas estimulantes, nenhuma dessas intenções de regionalização transnacional 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 1980, 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 José Sarney como presidente no Brasil, e dada a anterior volta à democracia na Argentina, com a eleição de Raúl Alfonsín, 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 1980, o ponto definitivo para uma inflexão entre as relações bilaterais acontece com os presidentes Sarney e Alfonsín, já na década de 1990, a força motora de integração no MERCOSUL é engendrada pelo consolidado eixo Argentina-Brasil, dos presidentes Carlos S. Menén e Fernando Henrique Cardoso (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 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).

Quadro 8 - **Hipóteses para a formação do MERCOSUL**

Tipo de hipóteses	*Motivação para a integração*	*Membros permanentes e associados do MERCOSUL*
Geopolítica	Integração para reduzir o dilema da segurança sub-regional	Argentina, Brasil e Venezuela
Economia Política	Integração para aumentar a competição econômica externa	Argentina, Brasil e Chile
Orientação Doméstica	Os atores das economias domésticas pressionam pela maximização dos seus ganhos através do comércio	Argentina, Brasil, Bolívia e Chile
Institucionalização da democracia	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).

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 bloco foi originado nas esferas diplomáticas, mas 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 fat*o, embora a segunda dimensão tenha prevalecido sobre a primeira, devido ao maior avanço econômico *vis-à-vis* o desenvolvimento político-jurídico.

O histórico do MERCOSUL demonstra que nele foi adotado um programa linear e muito rápido de liberalização comercial, que se aperfeiçoou através 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.

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

A progressiva abertura e liberalização das economias do MERCOSUL, em 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.

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.

A análise da estrutura institucional do MERCOSUL, criada no Protocolo de Ouro Preto em 1994, evidencia que a instância decisória se mantém nas mãos dos Estados-membros, restringindo a participação dos setores privados apenas às instâncias consultivas, apesar do bloco explicitar uma clara política de abertura comercial (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 bloco possui uma estrutura orgânica essencialmente intergovernamental, ou seja, são os governos que negociam entre si, através de consensos, as decisões do bloco.

Neste 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 intergovernamentalmente a tomada de decisões na regionalização transnacional 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 plano, o MERCOSUL se configurou como um bloco construtivo ao multilateralismo, portanto afeito aos ditames do regionalismo aberto, não prejudicial a terceiros países; Em segundo plano, 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.

Segundo Vaz (2002), ao fortalecer a atuação dos Estados Nacionais, o MERCOSUL se constituiu em uma opção de regionalização transnacional 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.

O bloco 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 jur*e) para obter uma crescente integração econômica (integração *de fact*o).

Como as duas dimensões da regionalização transnacional – *de jure* e *de facto* – 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 regionalização transnacional, 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, 2001).

No contexto da regionalização transnacional proporcionada pelo MERCOSUL, os interesses brasileiros têm sido definidos por uma característica dual que acaba gerando relações assimétricas dentro do próprio bloco: ao mesmo tempo em que apontam a necessidade de uma postura ativa, afirmativa na busca de benefícios econômicos e dos interesses nacionais, refletem também uma postura reativa, defensiva, frente às tendências e pressões internacionais.

2.2.1 - As etapas de avanços e retrocessos na evolução do MERCOSUL

A regionalização 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.

Mas os grandes marcos evolutivos da regionalização transnacional do MERCOSUL podem ser balizados em três etapas com características muito específicas, cuja participação dos maiores países, Brasil e Argentina, teve uma significativa repercussão sobre o dinamismo do bloco.

Na primeira etapa, da segunda metade dos anos 1980 a meados dos anos 1990, aconteceu uma importante aproximação entre a Argentina e o Brasil, que se firmou em uma grande quantidade de acordos bilaterais setoriais e na própria constituição e consolidação do MERCOSUL, com a adesão do Paraguai e do Uruguai.

De uma primeira etapa positiva, a partir de 1998, o MERCOSUL passou a uma segunda etapa, em que houve um retrocesso comercial e uma paralisia institucional do bloco diante da crise internacional que afetou bruscamente os países da América Latina e o Brasil, culminando na desvalorização brasileira que criou uma série de efeitos de transbordamento negativos que repercutiram nos balanços comerciais e no câmbio dos outros países do bloco, em especial da

Argentina, o que veio a agravar os seus problemas que apareceriam explicitamente em uma profunda crise em 2001.

"A crise cambial brasileira e a desvalorização do Real em janeiro de 1999 trouxeram um agudo componente de fragilidade à idéia da definitiva consolidação e ampliação do MERCOSUL, baseada que estava na idéia da estabilidade dos preços relativos. A queda rápida do comércio intra-países em quase 30%, o movimento de transferência de instalações industriais da Argentina para o Brasil e introdução de forte instabilidade na política cambial argentina são os indícios mais evidentes" (Dupas, 2003: 106).

A coexistência de taxas de câmbio fixas com caixa de conversão na Argentina e um regime de câmbio flutuante com forte política de esterilização como no Brasil colocaram em dúvida a sustentabilidade da integração regional no âmbito do MERCOSUL, uma vez que por meio da interação entre diferentes regimes o impacto de choques externos comuns aos países da região foram suavizados no Brasil e amplificados na Argentina.

Quadro 9 - **Etapas evolutivas do MERCOSUL**

1º Etapa	Ocorreu um simultâneo crescimento econômico, comercial e institucional intra-bloco no MERCOSUL. Todos os países do bloco tiveram importantes desempenhos macroeconômicos. Os fluxos de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) nos países do MERCOSUL foram elevados, diante das reformas estruturais e privatizações que marcaram a abertura de suas economias no período.
2º Etapa	Aconteceu uma retração econômica e comercial e um estancamento na progressão institucional do MERCOSUL. Diante de uma subseqüente crise nos mercados emergentes, todos os países do bloco tiveram desempenho macroeconômico negativo e uma significativa reversão dos fluxos de IDEs, embora de forma assimétrica. Argentina e Uruguai tiveram maior instabilidade do que Brasil e Paraguai. Os capitais externos abandonaram a região e se concentraram no leste asiático.
3º Etapa	Existiu uma retomada da expansão econômica do MERCOSUL, com um novo perfil de crescimento comercial extra-bloco e sem grandes avanços institucionais. Todos os países tiveram melhores indicadores macroeconômicos diante da retomada da liquidez internacional. Com o fim da crise internacional e o fim das privatizações nos países do MERCOSUL, houve um reingresso paulatino dos fluxos de capitais externos comparável à 1ª etapa.

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

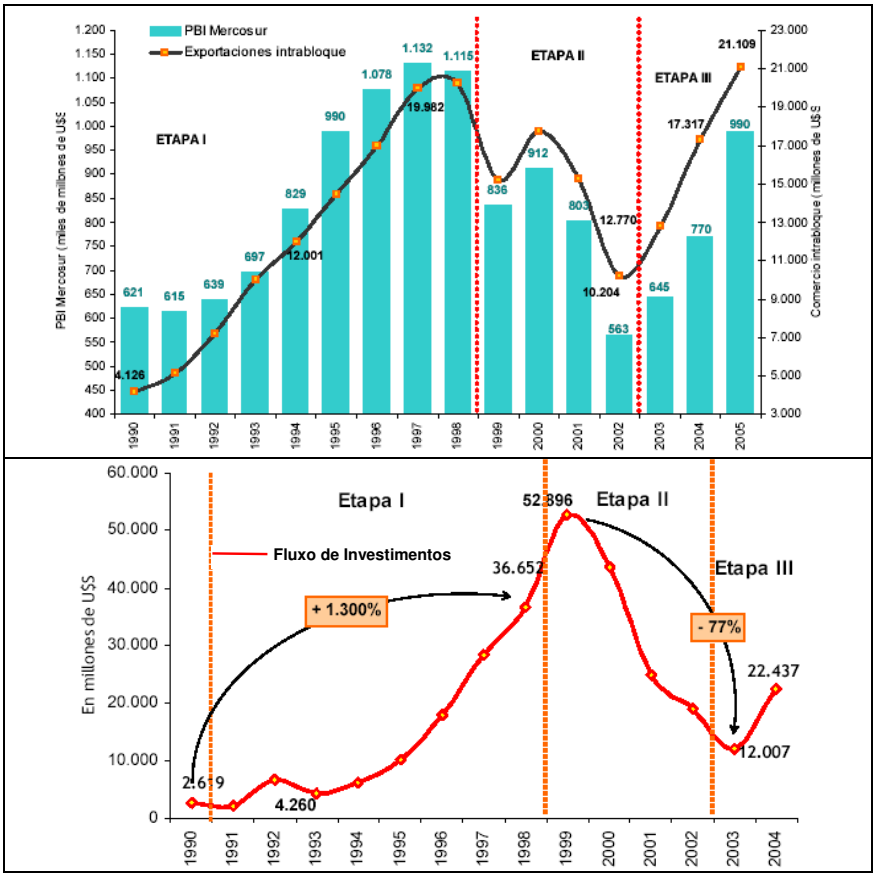
Observa-se, portanto, que a desvalorização brasileira do Real e a posterior desvalorização argentina do Peso agravaram as assimetrias dentro do bloco e contribuíram para criar um clima de incerteza *de facto* nas operações comercias e *de jure* no avanço institucional. Ademais, a política monetária assimétrica entre o Brasil a Argentina produziu efeitos de longo prazo adversos no padrão de comércio e outras variáveis-chaves de integração econômica no MERCOSUL.

> "As crises financeiras que afetaram o globo na última década do século XX abalaram especialmente as economias menos desenvolvidas e provocaram divergências internas ao próprio Mercado Comum do Sul. Foi preciso criar, em 1999, um Grupo de Trabalho sobre Coordenação de Políticas Macroeconômicas para que os membros do MERCOSUL pudessem tentar elevar os níveis de comércio intra-bloco, abalados pelas crises. No entanto, isso não foi impeditivo para a conclusão de acordos do MERCOSUL com a Bolívia e com o Chile em 1996 e da assinatura de um acordo-quadro entre MERCOSUL e CAN em 1998" (Couto, 2007: 164).

Com o final da crise, a partir do ano de 2002, os países do bloco do MERCOSUL retomam um período de crescimento, embora dessa vez impulsionados pela dinamização comercial extra-bloco, diante dos diversos acordos firmados de forma bilateral pelo Brasil e pela Argentina com o bloco regional da Comunidade Andina e com outros países na Ásia.

Na terceira etapa evolutiva, observa-se no MERCOSUL características muito peculiares, sendo destacado o processo de *multilateralização do regionalismo*, através de um retorno a uma estratégia de negociação bilateral, engendrada pela Argentina e pelo Brasil, o que leva a um avanço muito lento nas agendas de maior institucionalização do bloco, provocando protestos dos sócios menores, Paraguai e Uruguai, o que resultou recentemente em uma agenda para instalação do parlamento.

Gráfico 2 - **Evolução de indicadores no MERCOSUL:**
PIB e exportações intra-bloco/investimento direto estrangeiro



Fonte: Sica (2006)

A partir da migração do conceito de realismo das relações políticas internacionais para as relações comerciais internacionais, compreende-se a multilateralização do regionalismo, quando os dois principais membros do MERCOSUL defendem interesses nacionais no campo comercial, quando procuram abrir novos meios de exportação, ou quando resistem em abrir mão de suas vantagens no intercâmbio comercial diante de uma maior regionalização transnacional.

Apesar das crises ou problemas 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.

3 - Os projetos de convergência do MERCOSUL e da Comunidade Andina

A criação do Mercado Comum do 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 como 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 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).

Quadro 10 - **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).

A negociação entre blocos regionais demonstra o reconhecimento do espaço sul-americano como uma forma integral de conceber a convergência final dos esquemas regionais da CAN e do MERCOSUL, ao incorporar 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 IIRSA em 2000, e

posteriormente na *área política*, por meio das negociações de surgimento da CASA e da UNASUL oriundas das Cúpulas dos Chefes de Estado da América do Sul.

3.1 – Politização da regionalização transnacional: Da Comunidade à União Sul-Americana de Nações

A convergência entre o MERCOSUL e a CAN na conformação da 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.

O processo de regionalização transnacional na 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 contra-espaço 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 CAN e do MERCOSUL.

"Nos anos 1990, quando entrava em vigor o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) e os governos do continente negociavam a Área de Livre Comércio das Américas (Alca), o Presidente brasileiro Itamar Franco propôs a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa). O sucessor de Itamar, Fernando Henrique Cardoso, persistiu na idéia de América do Sul e convocou a primeira cúpula sul-americana, que se reuniu

em Brasília, no ano 2000. Na III Reunião de Presidentes surgiu a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa, 2004), que depois seria substituída pela União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2008, quando se aprovou, na reunião de Brasília, o Tratado Constitutivo" (Cervo, 2009: 04).

Um marco-chave de iniciação às discussões sobre o projeto de aprofundamento da construção da regionalização comunitária na América do Sul é o documento final intitulado "Declaração de Brasília", que foi produzido na *I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos* em 2000.

Como resultado positivo desta primeira cúpula, realizada no Brasil, três marcos de regionalização transnacional surgiram: a) aprovação da *IIRSA*; b) início do processo de declaração da América do Sul como *zona de paz*, e finalmente, c) reatualização da proposta de criação da ALCSA desde 1993.

Na *II Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos*, realizada em 2002 na cidade de Guayaquil no Equador, houve resultados modestos em função da mudança de presidentes em vários países e das negociações regionais da ALCA e multilaterais da Rodada de Doha da OMC.

O documento oficial do "Consenso de Guayaquil" ratificou avanços apenas nas áreas de infra-estrutura (aumento dos compromissos com a IIRSA) e segurança e defesa (aprovação do estatuto de zona de paz sul-americana), que haviam sido colocados na I Cúpula Presidencial.

No contexto da *III Cúpula de Presidentes Sul-Americanos*, realizada em 2004 na cidade de *Cuzco* no Peru, a politização do processo de regionalização transnacional deu um salto qualitativo com a proposta de criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA).

Este novo projeto de regionalismo político acordado na "Declaração de Cuzco" assentou-se não em uma nova institucionalidade, mas antes se apoiou ao redor dos esquemas institucionais

da CAN e do MERCOSUL para a construção de um espaço sul-americano integrado que retoma a idéia de comunidade em construção.

Embora a III Cúpula tenha efetivado poucos acordos que se centraram em um padrão de regionalização comercial e infra-estrutural, ela originou efeitos importantes tanto na opinião pública quanto na evolução das negociações cupulares futuras, uma vez que revitalizou a importância deste encontro, o que refletiu na sua institucionalização e na própria mudança de nome para *Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações*.

A *I Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações* aconteceu em 2005 na cidade de Brasília, registrando consenso em uma declaração final que criou reuniões ministeriais e setoriais que incluíam as seguintes áreas de ação prioritária: diálogo político; integração infra-estrutural; meio ambiente; mecanismos financeiros regionais; promoção da coesão, inclusão e justiça social.

A *II Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações*, que aconteceu em 2006 na cidade de Cochabamba na Bolívia, despertou expectativa em função das propostas preliminares do presidente Evo Morales e do encontro paralelo intitulado "Cúpula Social da Integração dos Povos", que corroboraram ao final para a assinatura de uma declaração oficial que incorporava vários pontos da cúpula social e reforçava o fortalecimento institucional da CASA por meio da *Comissão de Altos Funcionários* (apoiada pelas secretarias de organismos regionais como a CAN, MERCOSUL, CARICOM e ALADI) e de uma *Secretaria Pro Tempore* (rotativa entre os países) e de reuniões anuais entre os presidentes, semestrais entre os chanceleres, bem como reuniões ministeriais setoriais.

Quadro 11 - **Explicações geoestratégicas para construção de um espaço Sul-Americano integrado**

Mudanças Geopolíticas	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.
Mudanças Geoeconômicas	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).

Enquanto contra-espaço regional, o processo de integração da CASA 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.

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 CAN liderada pelo Brasil[9] na conformação do projeto da CASA pode ser interpretada como um espaço de construção geopolítico e geoeconômico desenvolvimentista e como contra-espaço regional que responde ao neo-panamericanismo da proposta panregional da ALCA por meio de um resgate de uma idéia de integração sul-americana.

Por outro lado, o projeto foi 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 UNASUL[10] e o conseqüente esfriamento das negociações até o ano de 2008.

Neste contexto, a *I Cúpula Energética da América do Sul*, que aconteceu em Isla Margarita na Venezuela, tornou-se um encontro de inflexão na regionalização transnacional sul-

[9] A centralidade da diplomacia brasileira nas cúpulas sul-americanas deriva-se de uma força profunda de longa duração na política internacional do Brasil de interpretar a América do Sul como uma entidade geopolítica central. Das primeiras Entradas e Bandeiras, passando pelo Barão do Rio Branco, pelo General Golbery do Couto e Silva ou pelo planejamento transregional dos anos 1990 em diante, a extroversão do Brasil acontece com vistas à construção da unidade econômica, política e de segurança da América do Sul. Registrado na Constituição Brasileira (1988), "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". Segundo Oliveira (2007), em razão da Comunidade Sul-Americana de Nações fazer parte de uma premissa constitucional, observou-se ao longo das cúpulas uma forte liderança brasileira que perpassava por três universos - o político, o físico e o econômico – uma vez que o país pode ser considerado centro geográfico da comunidade, por ocupar posição continental e fronteiriça à maioria dos países envolvidos no processo, com um caráter de elemento interligador dos diversos países sul-americanos.

[10] 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. No ano de 2007 a Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) teve oficialmente seu nome modificado para UNASUL durante a Primeira Reunião Energética da América do Sul realizada na Venezuela.

americana, momento em que os países com uma ideologia socialista-bolivariana passam a influenciar crescentemente na agenda da CASA.

Quadro 12 - **Agenda de sustentação da Comunidade Sul-Americana de Nações**

Cooperação política, social e cultural	Ações conjuntas nas áreas de segurança, fortalecimento da democracia, políticas culturais conjuntas, cooperação regional em projetos de inclusão social e desenvolvimento sustentado.
Integração econômica, comercial e financeira	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.
Desenvolvimento da infraestrutura física	Ações conjuntas para a execução da IIRSA no curto prazo através 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).

Como resultado desta cúpula setorial, surge um Conselho Energético Sul-Americano e a substituição de nome e conteúdo institucional do projeto regional da Comunidade Sul-Americana de Nações, CASA (predominantemente influenciado por propostas brasileiras) para União Sul-Americana de Nações, UNASUL (influenciada por países com ideologia socialista-bolivariana).

A *III Cúpula da Comunidade Sul-Americana de Nações*, que deveria ter acontecido em 2008 na Colômbia, desenvolveu-se na cidade de Brasília, devido a um contencioso militar surgido entre Colômbia, Equador e Venezuela, de maneira que o clima tenso entre os chefes de Estado não comprometeu o avanço nas negociações, sendo ratificados os compromissos firmados nas cúpulas anteriores.

O paradoxal na criação jurídica da UNASUL é que esta organização de direito internacional nasceu com a ambição de ser um fórum de diálogo propício à *integração regional* dos países da América do Sul justamente em um contexto de fragmentação política trazida pela crise trilateral entre Colômbia, Equador e Venezuela.

Os quatro anos de lentidão no processo de criação institucional da UNASUL deixa transparecer os difíceis caminhos da integração regional frente às diferentes ideologias entre os governos dos países sul-americanos que acabam por fragmentar o projeto político de regionalização transnacional.

Neste polêmico encontro, a UNASUL foi institucionalizada em sua personalidade jurídica enquanto organismo internacional, de maneira que tem como instância máxima, o *Conselho de Chefes de Estado*, sendo comandada por uma Presidência *Pro Tempore* e auxiliada por um *Conselho de Ministros de Relações Exteriores*, um *Parlamento Sul-Americano* (será formado e terá sede em Cochabamba na Bolívia), uma *Secretaria Permanente* (com sede em Quito no Equador) e *Conselhos Setoriais* (como o Conselho Energético, Conselho de Defesa, Conselho de Saúde, Banco do Sul e Fundo para o Desenvolvimento da UNASUL).

A despeito do cetismo de críticos e a existência de discordâncias entre os países sobre alguns pontos específicos, a institucionalização regional da UNASUL foi formalizada com a assinatura do Tratado Constitutivo da organização durante a reunião dos presidentes de países da América do Sul no dia 23 de Maio de 2008 em Brasília.

A institucionalização da UNASUL enquanto esquema regional não é fruto do acaso ou mero voluntarismo dos países, trata-se de um resultado oriundo de um processo corrente de negociações advindo de reuniões anuais que acontecem desde 2005. As reuniões ministeriais têm acontecido semestralmente com a assessoria dos parlamentos da Comunidade Andina e do MERCOSUL e com a presença da ALADI, enquanto as reuniões presidenciais anualmente [a primeira reunião aconteceu em Brasília (29 e 30 de setembro de 2005), a segunda reunião em Cochabamba (8 e 9 de dezembro de 2006), e finalmente a terceira reunião Brasília (23 de maio de 2008)].

A assinatura do tratado constitutivo da UNASUL reconhece que esta organização internacional é um projeto com objetivos estratégicos ambiciosos no campo econômico, cultural e político, de maneira que possibilite à instituição uma gradual e flexível implementação.

Quadro 13 - **Estrutura setorial da UNASUL**

UNASUL	A União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), anteriormente designada por Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) é um projeto político de regionalização transnacional que reúne os 12 países sul-americanos, os quais em quase sua totalidade fazem parte dos sub-esquemas regionais do MERCOSUL, da Comunidade Andina ou do CARICOM. Seu avanço em relação à CASA refere-se à institucionalização de órgãos para discussões setoriais.

Órgãos Setoriais	Ano de Criação	Descrição
Conselho Sul-Americano de Saúde	2008	O Conselho objetiva construir um espaço de integração em matéria de saúde, incorporando esforços e conquistas de outros mecanismos de integração regional, promovendo políticas comuns e atividades coordenadas entre os países da UNASUL.
Conselho de Defesa Sul-Americano	2008	O Conselho tem entre suas funções a elaboração de políticas de defesa conjunta, intercâmbio de pessoal entre as Forças Armadas de cada país, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz das Nações Unidas, troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa e integração de bases industriais de material bélico.
Fundo para o desenvolvimento da UNASUL	2008	É uma instituição financeira internacional que subvenciona projetos técnicos desenvolvidos nos países da América do Sul. Os recursos são provenientes de organismos multilaterais e nacionais de caráter público ou privado, fundações privadas e doações institucionais.
Conselho Energético da América do Sul	2007	O Conselho Energético Sul-Americano, que tem sua secretaria permanente em Quito, é encarregado de traçar as diretrizes fundamentais para o aprofundamento da cooperação regional no setor. O primeiro projeto foi o Anel Gasífero Sul-Americano, que foi arquitetado para levar gás do Peru ao Chile e Argentina tendo como outros países de ligação, Paraguai e Brasil.
Banco do Sul[11]	2007	É um fundo monetário e organização de empréstimos da UNASUL que foi inicialmente proposto pelo presidente da Venezuela Hugo Chávez. A intenção do banco é emprestar dinheiro às nações da América do Sul para a construção de programas sociais e de infra-estrutura.

Fonte: Elaboração própria. Baseada nas instituições supracitadas.

Além da formação de um Parlamento Sul-Americano ser matéria de um futuro protocolo adicional ao tratado constitutivo da UNASUL, já existiu uma série de projetos na agenda da

[11] As discussões sobre a criação do Banco do Sul ficaram marcadas pela polarização entre a proposição venezuelana de um banco anticíclico e de desenvolvimento em contraposição à relutância brasileira em aderir à proposta em

instituição para serem debatidos, como a sede da União vir a se localizar em Quito (Equador), a sede do "Banco do Sul" em Caracas, a sede do parlamento em Cochabamba (Bolívia), e a proposta brasileira de criação de um conselho sul-americano de defesa.

O reflexo desta evolução institucional e de negociações no seu bojo é que a UNASUL pode ser visualizada em um paradigma de regionalização transnacional que é pautado por um novo padrão de inserção internacional dos países, que antes fora dinamizado por potências estrangeiras ao continente sul-americano e hoje passa a ser estimulado regionalmente.

Segundo Cervo (2009) existem algumas iniciativas no processo de regionalização transnacional da América do Sul que levam a favor da unidade, outras, no entanto, conduzem à dispersão do processo de integração regional.

A favor da integração regional está um histórico compartilhado de adoção simultânea de estratégias que levaram à formação de distintos paradigmas conhecidos como paradigma desenvolvimentista (décadas de 1930 a1980) e paradigma neoliberal (década de 1990). Embora hoje não exista um paradigma único em função das polarizações ideológicas entre os Estados, observa-se uma tendência regional de substituição de governos neoliberais, em boa parte, por governos de esquerda.

A favor da dispersão da regionalização transnacional observam-se duas grandes tendências que se assentam sobre os países participantes. De um lado, existe a profusão de uma miopia sobre as prioridades da regionalização transnacional uma vez que se difunde uma série de esquemas regionais em que os países participam simultaneamente e que acabam por pulverizar um esforço mais profundo de integração na América do Sul. De outro lado, há um padrão

função do relevante papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento da integração infra-estrutural na América do Sul.

sistêmico dos governos resolverem os problemas internos e de atuarem estrategicamente segundo uma lógica nacionalista que coloca em segundo plano o processo de regionalização transnacional.

Em primeiro lugar, os vetores de dispersão demonstram que a criação da UNASUL é disfuncional à regionalização transnacional à medida que se abdica do fortalecimento dos blocos já existentes para a criação de uma nova estrutura institucional, que é interpretada com ceticismo no cenário internacional, uma vez que a profusão de blocos regionais sul-americanos pouco agrega na estratégia mundial (Macedo, 2008).

Neste contexto sul-americano de regionalização transnacional, o esforço maior da integração regional acaba por ser abortado quando diferentes estratégias regionais com lógicas próprias não convergem para um objetivo comum haja vista que existe um mini *spaghetti bowl* de acordos regionais que se multirecortam.

Este emaranhado quadro complexo de acordos é articulado na América do Sul, pois todos os doze países que constituem a UNASUL já participaram da ALALC, hoje fazem parte simultaneamente da ALADI, não obstante também estejam inseridos em esquemas sub-regionais, como é o caso da Guiana e do Suriname que pertencem ao CARICOM enquanto Bolívia, Equador, Colômbia e Peru estão na Comunidade Andina e a Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai e Venezuela (em processo de aprovação final) formam o MERCOSUL.

Em segundo lugar, os vetores de dispersão demonstram que a disfuncionalidade na regionalização transnacional da América do Sul acontece, pois não existe um espírito de supranacionalidade, haja vista vez que a estrutura institucional assenta-se em um modelo minimalista de negociações intergovernamentais, onde as demandas deixam de ser regionais e passam a ser nacionais, o que afeta decisivamente na alavancagem integracionista.

Um balanço sobre as diferentes cúpulas de chefes de Estado da América do Sul demonstra que as negociações são sistematicamente tensionadas por um espectro ideológico de

posicionamento dos países que evidencia que o processo de regionalização transnacional avança, por tentativas e erros, aos "trancos e barrancos", com avanços e recuos que muitas vezes fragmenta o esforço maior da integração sul-americana.

Mesmo através de um arranjo cooperativo como a UNASUL, a busca por uma liderança brasileira neste processo, pode ser interpretada como estratégica pelos interesses nacionais, uma vez que a intensificação de suas relações com os países da América do Sul em um projeto 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, portanto, 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 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 originais da CASA (agenda restrita da propositiva brasileira) e da UNASUL (agenda ampla da propositiva venezuelana, boliviana e equatoriana), ambos são processos seqüenciais 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 regionalização transnacional sul-americana é fruto da crescente interdependência dos interesses nacionais internos e externos ao sub-continente, toda ação gera uma reação em cadeia, seja no sentindo de fortalecimento ou de esgarçamento do projeto integracionista, demonstrando as tensões de um projeto construtivista.

Neste contexto, a análise das relações entre os países sul-americanos revela que a construção desta "comunidade internacional" por meio da regionalização transnacional se processa dentro de um paradigma ambivalente íntegro-fragmentado, ora com avanços e recuos, em um conjunto de regras, crenças e valores que começam a se cristalizar ao longo do tempo.

Enquanto uma proposta de desenvolvimento compartilhado entre os países da América do Sul, a regionalização transnacional pode ser visualizada por um paradigma construtivista de tensionamentos de integração e fragmentação no âmbito político e econômico.

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* é externamente afetado 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.

No terreno das intenções, desde 2000, o arcabouço institucional da América do Sul é acionado em favor da integração, porém no terreno da prática, existe uma série de processos de distensionamento e fragmentação produzidos pelos Estados advindos de *nacionalismos* e *ideologias* que se sobrepõem à convergência de uma integração regional.

De um lado, existe uma tradição histórica que reforça os nacionalismos e o zelo pela prevalência da soberania nas relações de cada país com a vizinhança, o que se reflete em um engessamento intergovernamental nas negociações que depende sistematicamente de cúpulas em função da inexistência de uma estrutura supranacional mais autônoma para alavancar a integração regional.

De outro lado, existe um espectro ideológico que se forma ao longo de dois pólos, onde os países da América do Sul se enquadram. Em um dos pólos situa-se uma tendência de ultra-esquerda, com uma ideologia socialista-bolivariana difundida por um núcleo duro (Venezuela) e por centros de difusão (Bolívia e Equador) *vis-à-vis* a outro pólo, com tendência pró-direita, segundo uma ideologia de alinhamento aos Estados Unidos e aberto às forças de mercado difundido por um núcleo duro representado pela Colômbia e Peru. Em uma posição intermediária encontram-se Brasil e Chile com modelos intermediários de inserção internacional.

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 sul-americano* 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 - Considerações finais sobre a regionalização transnacional na América do Sul

A difusão de vetores de regionalização transnacional que tem dinamizado a recente história da América do Sul tem sido permeada por um processo de cristalização de processos contraditórios ao longo do tempo que se evidencia pela presença de alguns estímulos de integração que se contra-arrestam com outros impulsos de fragmentação.

A conseqüência do descompasso entre a retórica e a prática na regionalização transnacional qualifica-se por um lento avanço no aumento da interdependência entre os países, uma vez que os discursos não se efetivam em uma materialidade e por isso sempre estão imbricados de novas propostas institucionais inovativas que findam impulsionar a América do Sul segundo um padrão de convergência.

A despeito do crescimento do comércio intra-regional e da intensificação de laços de diversificados no âmbito político, cultural e de segurança entre os países da América do Sul, a convergência ou a integração de forças não avançou de maneira pragmática na regionalização transnacional haja vista que existe uma histórica tendência de profusão de múltiplos discursos que não se materializa, mas antes que corrobora para a manutenção de nacionalismos, ideologias políticas e tradicionais estruturas econômicas agro-exportadoras sem uma vinculação explicita intra-regional.

Mesmo que os legados históricos e os obstáculos geográficos sejam forças profundas de longa duração na fragmentação da América do Sul, hoje, a regionalização transnacional não deslancha devido, em primeiro lugar, ao amplo espectro ideológico entre os países que leva a mutuas posturas de preservação da soberania nacional, e, em segundo lugar, aos entraves jurídicos e ao baixo comprometimento das burocracias nacionais que discursam sobre a integração embora muitas vezes materializem suas ações nacionais em direção contrária (Almeida, 2009).

A origem destes efeitos de fragmentação que criam um distensionamento na América do Sul é observada em razão dos interesses nacionais dos países, ao se inserirem nos processos de regionalização transnacional com seus vizinhos levando em conta as considerações de poder político, tanto ou mais do que a busca por vantagens comparativas no âmbito econômico-comercial.

No caso do Brasil, o investimento em iniciativas de regionalização transnacional na América do Sul, a despeito de enfrentar questionamentos em relação à busca de liderança regional, tem se mostrado favorável aos interesses nacionais diplomáticos e paradiplomáticos (Franciosi, 2008).

Segundo Serra (1998) e Lafer (2009), o comércio internacional do Brasil com os demais países da América do Sul revelam um perfil de assimetria no intercâmbio que se assemelha ao padrão comercial entre países centrais e periféricos, uma vez que o país tem superávit com quase todos os países sul-americanos em função do volume das exportações são de alto valor agregado, concentradas em artigos manufaturados *vis-à-vis às* importações de baixo valor agregado, concentradas na compra de *commodities*.

Neste cenário de assimetria entre os países, a regionalização transnacional da América do Sul tem a sua dinamização oriunda de uma lógica *hub-and-spoke*, onde os países (vários raios de uma bicicleta) apontam na direção de um eixo central (representado pelo Brasil) uma vez que os países menores convergem para o núcleo duro das negociações da potência regional.

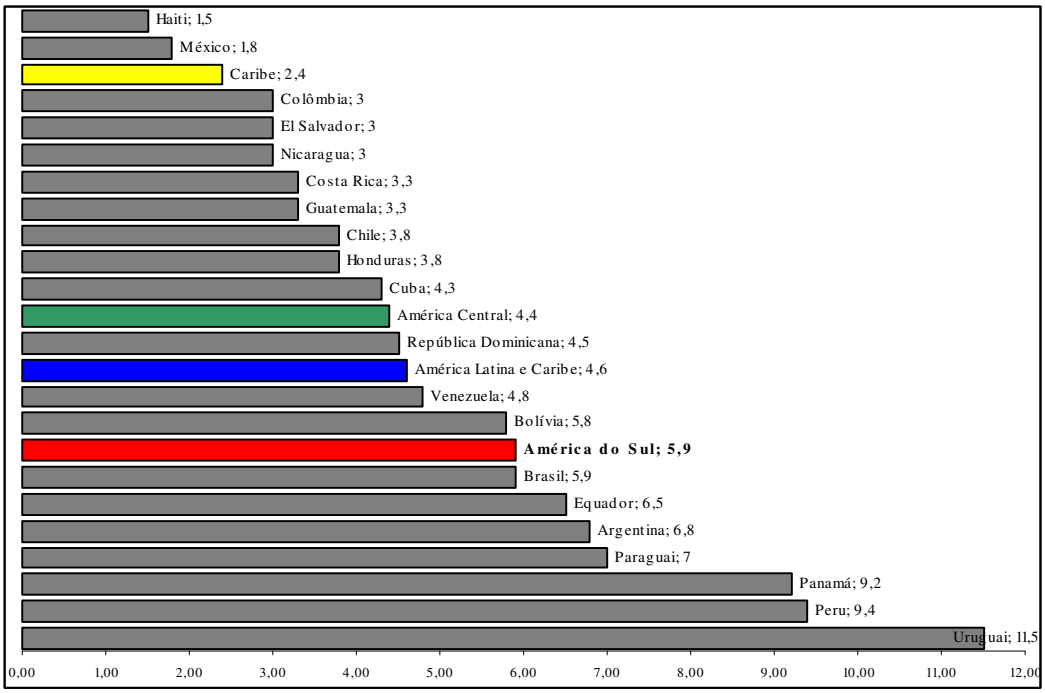
No sistema *hub-and-spokes* sul-americano os *bens e serviços* (e em menor medida, o capital e o trabalho) fluem mais livremente entre o eixo (*hub*) e cada um dos raios (*spokes*) do que de um raio a outro, uma vez que ele é potencialmente seletivo, por existir um risco de que o país-eixo (Brasil), modele os acordos com os países-raios de maneira a tratar seletivamente dos fluxos políticos, comerciais e financeiros caso a caso.

Embora a Venezuela tenha despontado com um modelo latino-americano de regionalização transnacional em função de uma difundida petrodiplomacia junto a alguns países no caribe e na América do Sul, ela não foge à lógica *hub-and-spokes*, mas antes se insere funcionalmente dentro da lógica brasileira como um crescente parceiro comercial e político, que sai da CAN e se dedica às negociações na UNASUL e no MERCOSUL.

Neste tabuleiro seletivo de negociações, os resultados da sub-regionalização são contraditórios ao efeito total da regionalização transnacional do subcontinente, uma vez que os avanços tímidos da UNASUL se contrastam com fracasso do modelo maximalista do Pacto Andino, que perseguiu um modelo de supranacionalidade à la européia, ou com o relativo dinamismo cíclico de expansão econômica do MERCOSUL.

Mesmo frente às contradições presentes dentro regionalização transnacional entre os países ou entre os esquemas sub-regionais, a América do Sul destaca-se como um conjunto agregado em função do desempenho superior das taxas de crescimento dos países nela inseridos e em razão do padrão comercial com maior interdependência intra-regional quando comparado ao registrado entre os países da América Central e do Caribe.

Gráfico 3 - **Crescimento percentual do PIB da América Latina e Caribe**



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados da CEPAL (2008). Anos de referência: 2007.

Neste quadro mais amplo da regionalização transnacional da América Latina e Caribe, embora o Pacto Andino tenha sido um projeto pioneiro para se projetar a integração regional sob

um âmbito sub-regional, é somente com a liderança do Brasil, que a regionalização da América do Sul passa a se destacar funcionalizando uma convergência entre o motor econômico do MERCOSUL e o motor político da CAN para a formação da CASA e da UNASUL.

Mais importante do que o ritmo de crescimento entre os países está a representatividade de atração do Brasil neste quadro de dinamização da regionalização transnacional sul-americana, uma vez que ela se fortalece não somente sua já destacada posição dentro da América Latina e Caribe devido ao tamanho absoluto deste país, mas principalmente porque consolida o espaço geográfico da América do Sul como uma região de importância geoeconômica e política.

A América do Sul antes de ser um empecilho à regionalização transnacional da América Latina, mesmo com tensionamentos, divergências e fragmentações, torna-se em uma região funcional ao seu desenvolvimento pois dela há uma projeção, não necessariamente geográfica ou temática, em três níveis, partindo dos esquemas sub-regionais do MERCOSUL e CAN, passando pela América do Sul (UNASUL) até chegar à América Latina (ALADI e Grupo Rio).

*** Nota**

As discussões contidas neste capítulo foram estruturadas com base em reflexões e debates derivados, durante o período de doutoramento, da prévia produção e apresentação à comunidade científica de um livro e de um artigo em livro organizado:

- SENHORAS, E. M. "A Construção da América do Sul nas Relações Internacionais: Da Fragmentação Colonial ao Espaço Regional Transnacional da União Sul-Americana". Boa Vista: EdUFRR, 2009.
- SENHORAS, E. M. "A Geoeconomia da Regionalização Transnacional na Extroversão do Comércio Internacional: Um Estudo de Caso sobre a Institucionalização do Regionalismo Aberto Sul-Americano". In: GOMES, E. B. *O Direito ao Desenvolvimento frente a Dignidade da Pessoa: Um Viés Democrático* (no prelo). Curitiba: Juruá, 2010.

---

5 - Referências bibliográficas

ALMEIDA, P. R. "Dez anos de MERCOSUL: uma visão brasileira". **Anuário do programa interdisciplinar globalização econômica e direitos no MERCOSUL**, 2001. Disponível em <www.pralmeida.org>. Acesso em 13/08/2006.

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.

AMAYO ZEVALLOS, E. "Amazonia, Mercosur, and the South American Regional Integration". In: PREVOST, G.; CAMPOS, C. O. (eds.) **The Bush doctrine and Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

AMORIM, C. **A diplomacia multilateral do Brasil - Um tributo a Rui Barbosa**. Brasília: IPRI, 2007.

ANTIQUERA, D. C. **A Amazônia e a Política Externa Brasileira: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua Transformação em Organização Internacional (1978-2002)**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2006.

BATISTA Jr., P. N. **O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V. (eds.) **MERCOSUL: Perspectivas da Integração**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

CERVO, A. L. **O Brasil e a América do Sul**. Brasília: Editora Thesaurus/FUNAG, 2009.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB/IBRI, 2002.

CORREA, L. F. N. **O MERCOSUL e a OMC: Regionalismo e Multilateralismo**. São Paulo: LTr, 2001.

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.

DOMINGUES, J. M. "Regionalismos, poder de Estado e desenvolvimento". **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 7, junho, 2005.

DUPAS, G. "Identidade, soberania e integração sob o impacto das novas tensões econômicas globais". In: CARDIM, C. H. & HIRST, M. (orgs). **Brasil-Argentina: A Visão do Outro – Soberania e Cultura Política**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

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.

GALVÃO, T. G. "América do Sul: Construção pela reinvenção (2000-2008)". **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 52, n. 2, 2009.

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.

GOMES, K. R. S. "Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)". In: MERCADANTE, A. A. *et* al. **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006.

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.

HAAS, P. M. "Epistemic Communities and International Policy Coordination". **International Organization**, n. 1, vol. 46, 1992.

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.

KALTENTHALER, K.; MORA, F. O. "Explaining Latin American economic integration: the case of Mercosur". **Review of International Political Economy**, vol. 9, nº 1, 2002.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: Passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

MACEDO, A. "Mais um bloco regional?". **Mundo Relações Internacionais**, 26/05/2008. Disponível em: <www.mundori.com> . Acesso em 06/01/2010.

MACEDO, A. "MERCOSUL ou Unasul?". **Mundo Relações Internacionais**, 13/11/2009. Disponível em: <www.mundori.com> . Acesso em 06/01/2010.

MAGALHÃES RAMON, I. V. **A Amazônia e a integração ao Pacífico. Euclides da Cunha: no Centro da História?** Dissertação de Mestrado. Araraquara: UNESP, 2003.

MALLMANN, M. I. "Integração Sul-Americana: Entre Pragmatismo e Identidade Regional". **Anais do VI Encontro Internacional do Fórum do MERCOSUL**. Aracajú: UFS, 2007.

MIYAMOTO, S. "O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)". **Revista brasileira de política internacional**, vol. 52, n.2, 2009.

NIEMANN, M. **A spatial approach to regionalism in the global economy**. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.

PROCÓPIO, A. "A Amazônia Caribenha". **Revista brasileira de política internacional**, vol. 50, n. 2, 2007.

SABBATINI, R. C. **Regionalismo, multilateralismo e MERCOSUL: Evidência da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura**. Tese de Doutorado. Campinas: IE-UNICAMP, 2001.

SENHORAS, E. M.; CARVALHO, P. N. "Policymaking brasileiro em segurança e defesa: Um ensaio sobre a agenda de formulação, atores e variáveis envolvidas". **Anais do I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. São Carlos: UFSCar-ABED, 2007.

SICA, D. "Mercosur: Evolución y perspectivas". **Anais do Seminário 15 años de Mercosur: Evaluación y perspectivas**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006.

TCA – Tratado de Cooperação Amazônica. **Assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília: MRE, 1978.

VALENCIA, A. R. "El posicionamento débil y disperso de América Latina y el Caribe". In: VALENCIA, A. R. *et* al. **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador - a construção do MERCOSUL**. Brasília: IBRI, 2002.

VIOLA, E. "Green Politics in Brazil". In: BARRY, J.; FRANKLAND, G. (orgs.). **International Encyclopedia of Environmental Politics**. Londres: Routledge, 2002.

CAPÍTULO 3

Paradiplomacia e transnacionalização regional de empresas na América do Sul

PARADIPLOMACIA E TRANSNACIONALIZAÇÃO REGIONAL DE EMPRESAS NA AMÉRICA DO SUL*

> "A internacionalização é a mais importante e persuasiva força competitiva de mudança dos negócios na última década e abriu mercados nacionais para novos competidores criando novas oportunidades de negócios para pequenas e grandes empresas".
>
> *Robert McQueen Grant*

A discussão deste capítulo quatro parte da análise do fenômeno da paradiplomacia nos processos de regionalização transnacional, a fim de desvelar a centralidade da extroversão internacional de empresas.

O texto toma como pressuposto que a regionalização transnacional na América do Sul não pode ser analisada apenas com um bloco fechado de macro-relações entre Estados Nacionais, mas antes precisa ser mais estudada a partir de vários outros canais empresariais de conexão que incluem as micro-relações paradiplomáticas.

O processo de regionalização transnacional na América do Sul é apreendido neste capítulo por meio da apreensão de uma lógica de baixo para cima ao captar os crescentes processos de transnacionalização regional de empresas que influenciam em um padrão geoeconômico de fluxos comerciais e de investimentos.

A linha argumentativa deste capítulo está alicerçada por um recorte de pesquisa que investiga as estratégias de regionalização transnacional presente nos processos de internacionalização de empresas sul-americanas por meio da identificação de vetores paradiplomáticos de integração e fragmentação.

1 - Introdução à agenda paradiplomática na América do Sul

Neste momento histórico do sistema internacional, a nova espacialidade do poder pode ser apreendida, não somente por meio de uma geometrização do espaço mundial entre Estados hierarquizados em suas relações econômicas e políticas, mas também por meio de uma ótica microcentrada no poder difuso de atores que reticularmente se articulam segundo formatos lineares e transversais entre si e com outros atores econômicos e políticos.

O atual momento histórico de integração do sistema mundial, antes de ser um processo de feudalização e simplificação das relações internacionais conforme propõe Ohmae (1996)[12], é um período de complexificação escalar, que desvela *forças centrípetas* e *centrífugas* de construção do poder e de novas escalas híbridas.

A dinâmica que impulsiona o sistema capitalista internacional perpassa por processos centrípetos de macrocentralização de poder em Estados Nacionais e em Regiões Transnacionais como a União Européia *vis-à-vis* processos microcentrífugos de descentralização em redes difusas de cidades e empresas.

A aceleração do tempo histórico e as abrangentes e profundas transformações verificadas no sistema capitalista em escala mundial acarretam no aumento da complexidade espacial devido às novas interdependências entre atores e territórios que redefinem fluxos e redes de poder.

Diante do avanço das tecnologias de informação e comunicação que tem proporcionado uma mudança da geografia tradicional de maneira funcional à criação de uma geografia virtual ou reticular, existe uma redefinição clara dos clássicos mapas geoeconômicos e políticos mundiais

[12] Segundo Ohmae (1996), o avanço da globalização se processa por um jogo de soma-zero, onde o Estado Nação sai enfraquecido em detrimento do fortalecimento de atores locais e regionais públicos e privados, de tal maneira que o motor do progresso residiria portanto nas economias regionais chamadas por ele como "Estados-regiões".

em função da construção de uma significativa *escala global de atores* que pode ser medida pelo grau de conexão (Taylor *et al.*, 2001).

Neste contexto, a soberania estatal como princípio regulador do sistema internacional tem sido relativizada pela proliferação de atores com ação internacional em um período de crescente interdependência entre as escalas e os atores, o que torna as fronteiras cada vez mais porosas e fluidas.

A tradicional condução das relações exteriores de um país, que passava pelas mãos de um ator central do Estado - Chancelaria ou Ministério de Relações Exteriores – foi, ao longo do tempo, sendo palco de concorrência e influência de uma pluralidade de outros atores que surgiram impactando no resultado final das políticas internacionalistas por meio de ações paralelas.

As novas formas de ação internacional de novos atores devem analisadas com cautela em relação ao impacto sobre a política externa *lato sensu*, sempre levando em consideração o seu potencial positivo e negativo, enquanto *paradiplomacia,* ou a intenção separatista, enquanto *protodiplomacia* (Prado, 2007).

A despeito de qualquer conceito sobre o fenômeno paradiplomático *a priori*, observa-se que existe uma convergência estrutural de arquitetura que permite estudá-lo segundo seus objetivos de adensar o poder que está descentralizado no espaço público ou privado por meio de um esforço que se sedimenta e se cristaliza ao longo de determinadas trajetórias históricas em estruturas maior de poder, pressão e relacionamento nas relações internacionais.

Toda ação paradiplomática ao buscar acompanhar e responder de maneira articulada, flexível, rápida e eficiente às questões advindas de um mundo em constante transformação

adquire significância enquanto fenômeno de repercussão nas relações internacionais, pois quebra o monopólio das relações inter-estatais do clássico sistema westphaliano de poder[13].

Quadro 14 - **Formatos de paradiplomacia**

Paradiplomacia Subnacional	O termo paradiplomacia subnacional representa um marco conceitual importante para compreender toda ação paralela ao Estado em âmbito internacional que tenha origem em iniciativas engendradas por governos locais e regionais, como cidades, intendências, Estados, Províncias e Departamentos através do estabelecimento de contatos permanentes ou não com atores correspondentes em outros países ou com entidades públicas ou privadas estrangeiras.
Paradiplomacia Empresarial	A paradiplomacia corporativa refere-se à atuação internacional de empresas revestida por um conjunto de orientações, princípios e práticas estratégicas. Como até a década de 1950, a ação de empresas transnacionais estava fortemente associada à diplomacia estatal, foi somente a partir das décadas de 1960 e 1970 que surge a paradiplomacia corporativa, quando as empresas transnacionais passaram a se apresentar com maior autonomia no sistema internacional.
Paradiplomacia Epistêmica	As ações internacionalistas de movimentos sócio-politico-ambientais, de organizações sindicais, de ensino e de pesquisa ou de organizações não governamentais são exemplos de paradiplomacia epistêmica que surgem de baixo para cima na sociedade e se estruturam transescalarmente por meio de redes. As ações epistêmicas se processam de maneira paralela e independente das atividades desenvolvidas pelos Ministérios de Relações Exteriores, tendo muitas vezes uma escala multilateral de abrangência.
Paradiplomacia Ministerial	Em algumas conjunturas específicas na história de muitos países observa-se que alguns ministérios influenciaram ou ainda persistem influenciando na definição da política exterior, desde os casos dos ministérios de comércio e indústria até os ministérios militares, ao rivalizarem com os Ministérios de Relações Exteriores e ao desenvolverem suas próprias linhas de ação exterior de natureza paradiplomática, abrindo um espaço oportunista a um processo de ruptura da unidade de ação exterior do Estado.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Steger (2003); Vigevani *et* al. (2004).

Como as novas realidades trazidas pela globalização estimulam novos modelos territoriais flexíveis e maleáveis, as escalas geográficas tornaram-se mais complexas ao serem nós de

[13] A emergência do princípio da territorialidade moderno originado com o Tratado de Westphalia (1648) tem sido basilar nos estudos políticos e geográficos, pois representou um marco de mudança na configuração do espaço na transição do feudalismo para o capitalismo, ao delimitar na esfera da soberania do Estado territorial a contenção entre o espaço subnacional e o espaço internacional (Senhoras, 2009).

cadeias transterritoriais de relações e transações nacionais e internacionais. Os processos regionais e multilaterais de caráter internacional e as reformas nacionais de caráter neoliberal podem ser interpretados neste contexto como responsáveis pela proliferação de *estratégias de ação internacional* por uma série de atores descentralizados.

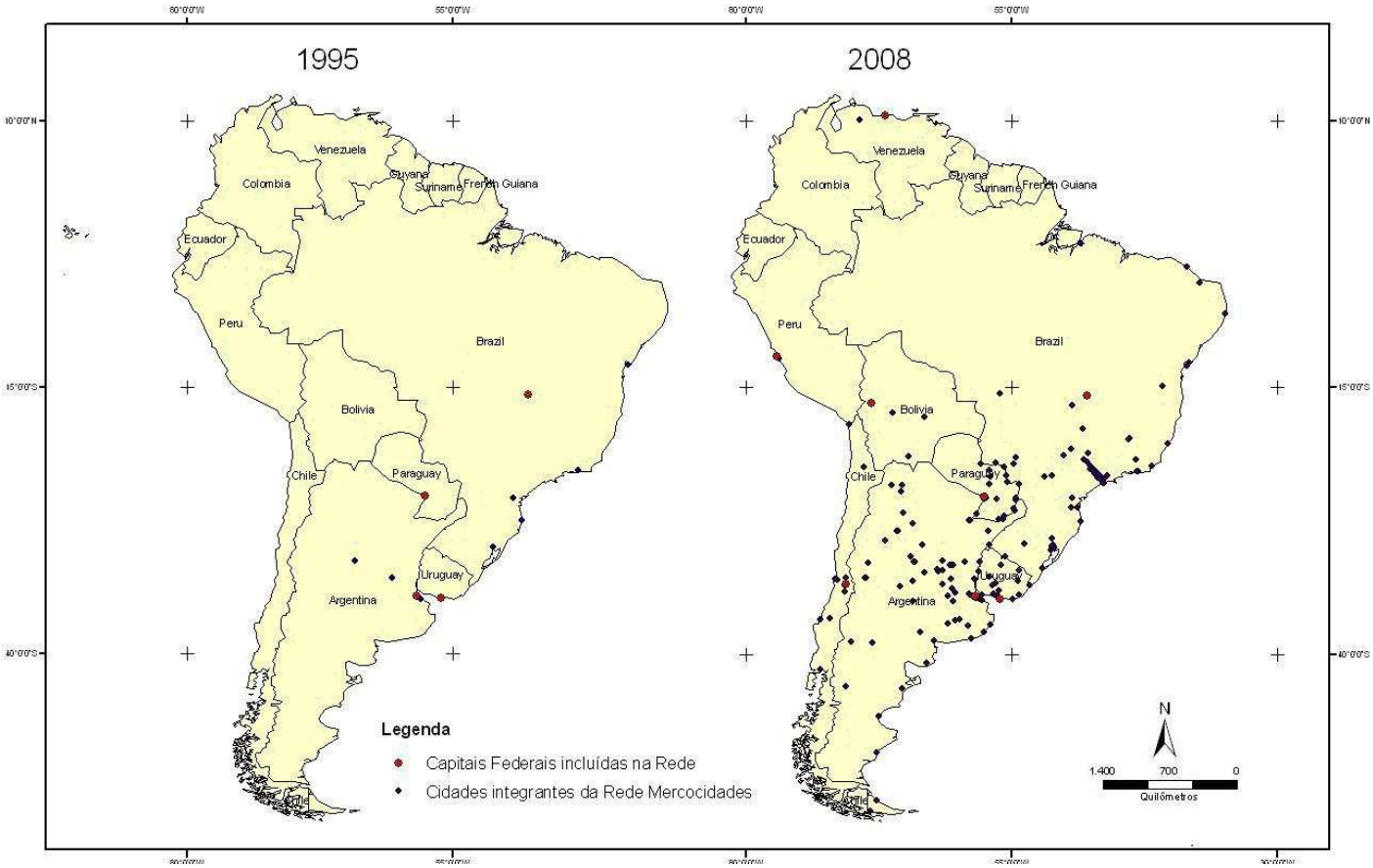
No caso da América do Sul existem dois grandes movimentos de profusão internacional por atores descentralizados que se destacam na abertura do processo construtivo da regionalização transnacional por meio de uma genuína participação paradiplomática de cidades e empresas.

Ao atuarem sob a interdependência dos Estados Nacionais, porém de maneira concorrente nas porosidades fronteiriças, cidades e empresas sul-americanas têm ampliado seus campos de poder por meio da internacionalização de ações paradiplomáticas.

De um lado, a inserção explícita de cidades diretamente nas relações internacionais por meio de redes ou negociações diretas com organismos multilaterais ou regionais, empresas transnacionais e outras cidades ou regiões, vem gerando transformações significativas sob o ponto de vista da autonomia econômica e política das localidades, uma vez que tem criado espaços reticulares de cooperação no âmbito da região transnacional sul-americana que transcendem às formas geográficas clássicas de divisão político-administrativa e de continuidade territorial[14] (Senhoras *et* al., 2008).

[14] A importância da estruturação de uma rede de articulação de cidades paralela às negociações nacionais de integração regional possibilita repensar a integração enquanto um fenômeno horizontal que se assenta sobre a materialidade das localidades. No contexto de um MERCOSUL ampliado que converge para a regionalização sul-americana, observa-se positivamente que desde o surgimento, em 1995, da articulação de 11 cidades dos países-membros do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), a rede de Mercocidades cresceu de maneira significativa em função do crescente grau de institucionalização dela e do próprio bloco regional, chegando em 2008 com a adesão de 178 cidades que se estendem até países-associados (Bolívia, Chile, Peru e Venezuela).

Mapa 1 - **Evolução das Mercocidades**



Fonte: Elaboração própria. Dados: www.mercociudades.org. Consultado em 01/10/2008.
Tabulação em ESRI Data & Maps 2002 (CD-ROM).

De outro lado, existem evidências empíricas de uma crescente internacionalização empresarial na América do Sul que demonstram estrategicamente a confluência de uma paradiplomacia corporativa propulsora de vetores de regionalização transnacional, que tem origem em oportunidades de exportação e investimento externo, e que em boa medida é dinamizada por empresas de origem brasileira, uma vez que o mercado brasileiro permite às firmas instaladas no território nacional atingirem escalas de produção competitivas e estimuladoras à internacionalização.

Na região, que responde por mais de um quarto das exportações brasileiras, uma série de empresas que não se contenta em exportar seus produtos está também realizando investimentos

no exterior, demonstrando que mesmo com diferentes níveis de intensidade, a internacionalização parece integrar o DNA das empresas sul-americanas.

As estratégias empresariais de regionalização transnacional na América do Sul não foram fruto do acaso, mas antes foram beneficiadas de maneira significativa pelos próprios acordos sub-regionais da CAN e do MERCOSUL que ampliaram o tamanho dos mercados nacionais, segundo o padrão de proteção proporcionado pelos acordos dos blocos regionais de fim das barreiras internas e de vigência de tarifas externas comum.

Segundo Costa (1999), existe a conformação de uma geoeconomia pautada pela lógica de regionalização transnacional na América do Sul que resulta em um aumento crescente dos fluxos de exportação e de investimento, em um número expressivo de parcerias empresariais, e finalmente de um vigoroso processo de especialização e relocalização das atividades produtivas que se aproveitam de vantagens dinâmico-comparativas.

Estes fatos corroboram para o entendimento de que a regionalização transnacional foi paulatinamente incorporada na vida doméstica dos países sul-americanos por meio de uma série de efeitos de transbordamento que foram criados, com o envolvimento crescente de atores importantes, como é o caso das empresas que introduziram suas estratégias de negociação internacional no processo da regionalização transnacional, segundo efeitos derivados e propulsores ao longo do tempo.

2 - Transnacionalização paradiplomática de empresas

No atual contexto marcado pelo fenômeno da globalização econômica, política, social e cultural que afeta as relações de poder entre Estados no sistema internacional, a investigação

sobre a ascensão de uma pluralidade de novos atores subnacionais e novos formatos de internacionalização empresarial adquire destacada significação.

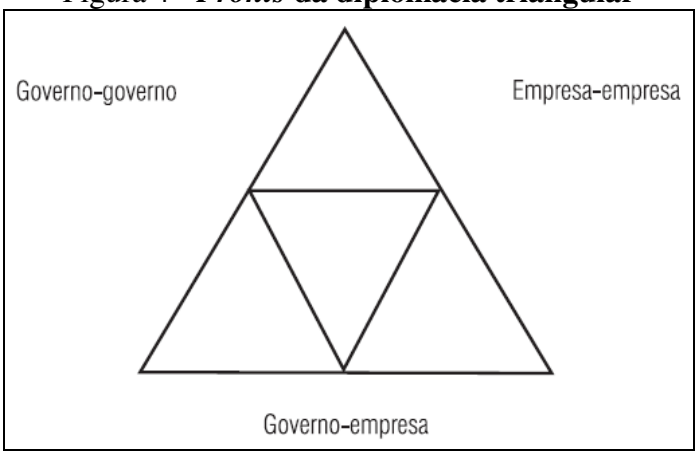
Em uma perspectiva histórica a atuação internacional das empresas transnacionais não se constitui em novidade, pois enquanto no passado atuavam de forma mais coordenada com os projetos de seus respectivos governos nacionais, estabelecendo uma maior relação de dependência entre ambos, hoje apenas se acelera uma lógica de negociação corporativa mais independente.

Nesta contextualização, durante décadas as empresas transnacionais tiveram relevância paradiplomática, contudo até os anos 1960, suas ações aconteciam de forma mais associada à própria diplomacia estatal. Foi somente a partir da década de 1960 que as empresas transnacionais passaram a negociar com maior autonomia no sistema internacional por meio de ações independentes conhecidas como paradiplomacia corporativa.

A maior importância do capital e da tecnologia no sistema capitalista contemporâneo elevou consideravelmente o poder de barganha das empresas multinacionais em comparação aos Estados, principalmente em países em desenvolvimento, que passaram por uma recente onda de liberalização e desregulamentação das economias nacionais.

Este diagnóstico revela que existe um cognitivo modelo de diplomacia triangular, onde estão presentes processos de negociação e barganha entre governo-governo, governo-empresas e empresas-empresas que exige novas qualificações dos gerentes e burocratas.

Figura 4 - ***Fronts* da diplomacia triangular**



Fonte: Stopford e Strange (1991: 22).

Além das tradicionais negociações diplomáticas entre Estados, surgem duas novas dimensões paradiplomáticas, indicando que os governos precisam negociar com as empresas multinacionais para articularem minimamente uma lógica de governança e que tanto as empresas estrangeiras e como as domésticas necessitam de alianças corporativas para enfrentar os desafios da economia mundial (Guedes, 2006).

Neste quadro relacional entre o Estado e o Mercado, a evolução da internacionalização empresarial e da paradiplomacia corporativa não acontece de maneira global ou sem fronteiras, mas antes se processa por estratégias de ação multilateral e regional, o que transforma as corporações em agentes multinacionais ou transnacionais (Ruigrok e van Tulder, 1995; Hirst e Thompson, 1998).

O movimento paradiplomático de internacionalização empresarial pode ser compreendido por duas tendências gerais que se processaram na formação histórica do capitalismo por meio da convergência entre o processo *marxista* de concentração e centralização do capital e do processo *schumpteriano* de destruição-criadora engendrado pela inovação empresarial.

Segundo Gonçalves (2002), nesta visualização geral da internacionalização empresarial (produtiva e financeira), a hibridação analítica marxista-schumpteriana permite mostrar elementos de natureza sistêmica (dinâmica capitalista) e variáveis específicas à propriedade (empresas) e a fatores locacionais (países) que modelam as estratégias de paradiplomacia corporativa.

Como em seus processos de expansão transnacional, as empresas passam a se posicionar efetivamente como atores nas relações internacionais, surgem ações estratégicas intituladas de paradiplomacia corporativa que se revestem de um conjunto de orientações, princípios, políticas e práticas para atuação em um complexo tabuleiro de negociações internacionais.

Segundo Steger (2003), a paradiplomacia corporativa resume um conceito da complexa riqueza presente na experiência estratégica e em um conjunto de ferramentas utilizadas pelas empresas na atuação internacional frente a um ambiente de negócios que é fragmentado, volátil e de risco.

As estratégias de paradiplomacia corporativa apresentam uma alta variabilidade advinda de características setoriais e da própria empresa para o gerenciamento sistemático e profissional do ambiente de negócios.

Segundo esta perspectiva analítica, os processos de extroversão transnacional de empresas e a formação de estratégias de paradiplomacia corporativa têm sido uma verdade incontestável na periodização dos ciclos hegemônicos da formação histórica do capitalismo, desde os tempos coloniais do capital-mercantil, do imperialismo do capital-industrial ou de globalização do capital-financeiro.

A especificidade da internacionalização empresarial no ciclo hegemônico do capitalismo sob a *Pax Americana* é identificada por processos concentrados espacialmente e temporalmente que conformaram três grandes ondas de desenvolvimento de empresas multinacionais.

A primeira onda de empresas multinacionais foi observada através de movimentos entre países centrais, concentrada principalmente a partir da internacionalização de grandes empresas e bancos norte-americanos, que se dirigiram logo após a II Guerra Mundial, para a Europa, beneficiadas pela contrapartida de indústrias estadunidenses registradas pelas normas de financiamento do Plano Marshall.

A segunda onda concentrada de internacionalização de empresas multinacionais desenvolveu-se em um curto período de tempo no sentido centro-periferia com a extroversão de uma série de empresas européias e americanas rumo à América Latina e Leste Asiático nas décadas de 1960 e 1970.

A terceira onda de internacionalização corporativa foi registrada a partir dos anos 1980, por meio da proliferação de Redes Internacionais de Produção Integrada (RIPIs) via estratégia de *outsourcing* com destinos múltiplos: centro-centro, centro-periferia, periferia-centro e periferia-periferia.

Nesta contextualização, a observação do padrão de concorrência capitalista em países periféricos demonstra que as empresas elaboram estratégias de paradiplomacia corporativa adaptadas aos seus contextos de atuação que também são reflexivas aos centros dinâmicos internacionais.

De um lado, em *momentos de fechamento comercial*, os padrões de concorrência perdem sua definição natural pelas leis de oferta e demanda dos mercados econômicos em função das estratégias estatais, como no período das décadas de 1960 a 1980, dedicado à reserva de mercado para grandes empresas multinacionais para *Industrialização via Substituição de Importações (ISI)*.

De outro lado, em *momentos de abertura comercial*, a concorrência internacional passa a balizar crescentemente as estratégias empresariais, explicando por que surgem crescentemente

integrações internacionais horizontais e verticais a partir dos anos 1970 e 1980 (Leste Asiático) e 1990 (Leste Europeu e América Latina).

Entre as integrações verticais e horizontais observadas na América do Sul a partir dos anos 1990 para a redução dos custos de transação empresarial e induzidas ou estimuladas por políticas governamentais de estabilização macroeconômica foram destaques as *privatizações, fusões e aquisições*, e *alianças estratégicas* via *acordos de complementação industrial e tecnológica*, *joint ventures* ou *redes de produção integrada*.

3 – Caminhos da paradiplomacia corporativa na América do Sul

O fenômeno da internacionalização empresarial trata-se de uma tendência adotada em distintas partes do globo sem uma trajetória predefinida que é advinda da formação de fluxos de exportação e de investimento externo no exterior por meio de redes de licenciamento e de empresas subsidiárias, de alianças estratégicas no exterior ou por processos de fusão e aquisição.

Registram-se na América do Sul duas grandes tendências internacionais que têm como ponto focal as empresas, seja partindo delas a formação de redes corporativas de ação internacional paradiplomática, seja chegando até elas processos internacionais paradiplomáticos de fusões e aquisições.

Em primeiro lugar, grandes grupos transnacionais juntamente com fundos de investimento são protagonistas de uma série de transações no setor empresarial sul-americano sem precedentes, que tem como repercussão um processo natural de concentração nas mãos de um pequeno grupo de empresas advindo de fusões e aquisições à época das ondas de privatização na década de 1990, o que torna a propriedade privada na América do Sul extremamente internacionalizada.

Registra-se neste contexto de internacionalização da propriedade privada um processo de financeirização da riqueza, onde os padrões de investimento definidos pelas economias de escala estão assentados em um acentuado fluxo de capitais direcionado ao mercado de empresas nacionais por meio de diversas operações de aquisições e lançamento de ações em bolsas de valores.

O desempenho dos blocos do MERCOSUL e da CAN na captação de fluxos de IDE tem mostrado um comportamento cíclico nos países da América do Sul que se alterna em função de períodos mais e menos expressivos dos ciclos internacionais de negócios.

Embora os blocos regionais do MERCOSUL e da CAN sejam áreas de atração internacional, observa-se que os investidores estrangeiros tendem dar preferência às economias maiores, como Brasil e Colômbia, dentro das estratégias de regionalização transnacional na América do Sul, o que leva a um aumento na assimetria econômica já existente.

Segundo Flores Jr. (2005), o comportamento dos fluxos de investimento intra-regionais não seria diferente no caso do MERCOSUL ou da CAN uma vez as firmas dos países menores, como Argentina e Equador, usualmente se realocam nos territórios das economias maiores, criando tensões não somente entre os Estados, mas também no interior de cada um desses países em função de guerras fiscais.

Neste quadro dinamizado pelo investimento externo direto surge uma geografia econômica da regionalização transnacional cujo efeito resulta em um processo polarização dos fluxos, com a formação de um núcleo duro de atração que tende a dinamizar os processos maleáveis de criação e fechamento dos territórios entre países vizinhos[15].

[15] O estabelecimento de uma política de formação de cadeias produtivas transfronteiriças poderia ser um significativo instrumento para dirimir parte dos problemas de polarização regional uma vez que favoreceria um ambiente de cooperação através da atuação de redes de produção transregional (Flores Jr., 2005).

Este efeito de polarização dos investimentos que acontece na América do Sul tanto nos blocos do MERCOSUL quanto da CAN obedece a uma lógica própria das localidades em razão da concentração das atividades nos países maiores, gerando por fim economias de escala e direcionamento dos fluxos econômicos (Krugman, 1991; Brülhart, 1995).

Em segundo lugar, a paradiplomacia corporativa engendrada pela ação estratégica de internacionalização de empresas sul-americanas surge como um conjunto de *ações* por empresas nacionais para adquirirem maior competitividade frente aos concorrentes ou como *reação* à abertura das economias e desregulamentação dos mercados.

Essa estratégia de internacionalização empresarial busca aproveitar das capacidades institucionais por meio da extroversão internacional a fim de potencializar ganhos de escala e escopo.

A maturação da internacionalização empresarial a partir da década de 1990 na América do Sul é oriunda de um processo sistêmico de concentração industrial engendrado tanto por privatizações quanto fusões e aquisições que aumentou o tamanho das firmas e a própria escala de produção.

Porém, existe uma heterogeneidade setorial no padrão de internacionalização empresarial na América do Sul que desempenha um papel relevante entre *exportar* ou *investir no exterior* uma vez que, normalmente, é observado que as empresas apenas exportadoras concentram-se em *produtos primários e commodities*, enquanto que as firmas que também investem no exterior têm maior diversificação de produtos, produtividade e tamanho maior que aquelas que apenas exportam (Helpman, Melitz e Rubinstein (2004).

Para a análise do grau de internacionalização empresarial na América do Sul, as conclusões de Basile, Giunta e Nugent (2003) tornam-se significativas, pois não existe escolha compensatória entre exportar e investir no exterior já que ambas as atividades são mais

complementares do que propriamente substitutas, o que torna cumulativo o processo de internacionalização empresarial.

Neste contexto, mesmo sendo o investimento externo um elo de criação de sinergia com as exportações, observa-se na América do Sul um grau primário de internacionalização empresarial onde predomina a vertente exportadora em função de uma estrutura comercial altamente concentrada em produtos primários e *commodities*, que dispensa diversificação produtiva e investimentos no desenvolvimento da inovação, e em função fluxos de exportação ainda representarem uma baixa participação na receita de muitas firmas, o que demanda baixa complementaridade de investimentos no exterior.

Tabela 1 – **Internacionalização primária de grandes empresas brasileiras**

Grau de internacionalização empresarial (*exportações / faturamento total*.)					
1-Samarco (mineração) 98,9%	2-Embraer (aeronáutica) 97,6%	3-CBMM (mineração) 93,9%	4-Albrás (siderurgia) 93,3%	5-Aracruz (papel/celulose) 91,3%	6-Cenibra (papel/celulose) 90,5%
7-Bianchini (móveis) 88,2%	8-Doux (alimentos) 88,1%	9-Alunorte (mineração) 78,2%	10-Amaggi (agronegócio) 75,3%	11-Aliança (transporte) 73,9%	12-Vale (mineração) 72,3%
13-Seara (agronegócio) 69%	14-LDC (agronegócio) 66,8%	15-Frig Minerva (agronegócio) 65,9%	16-Caraíba (siderurgia) 57,8%	17-Cosan (agronegócio) 52,9%	18-Gerdau (siderurgia) 50,8%
Ranking do valor exportado na internacionalização primária *(valor)*					
1- Petrobrás (energia) US$15.651 milhões	2-Vale (mineração) US$11.065 milhões	3-Brasil foods (agronegócio) US$5.669 milhões	4-Embraer (aeronáutica) US$ 4.648 milhões	5-ArcelorMittal (siderurgia) US$2.427 milhões	6-Samarco (mineração) US$1.866 milhões
7-Gerdau (siderurgia) US$1.666 milhões	8-LDC (agronegócio) US$ 1.645 milhões	9-TAM (transporte) US$1.414 milhões	10-CBMM (mineração) US$1.172 milhões	11-Amaggi (agronegócio) US$1.153 milhões	12-Bertin (agronegócio) US$1.119 milhões
13-Alunorte (mineração) US$1.089 milhões	14-Suzano (papel/celulose) US$ 1.087 milhões	15-JBS Friboi (agronegócio) US$1.076 milhões	16-Aracruz (papel/celulose) US$1.059 milhões	17-Seara (agronegócio) US$944 milhões	18-Albras (siderurgia) US$902 milhões

Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados de Exame (2009).

Neste contexto sul-americano, a internacionalização de *empresas nacionais*[16] encontra-se em um estágio inicial de grande dinamização das exportações de produtos homogêneos ligados

[16] Em função de existirem múltiplas formas ou indicadores para definir a nacionalidade de uma empresa e tomando como referência a elevada internacionalização da distribuição acionária, a presente tese optou pela simplificação a fim de evitar controvérsias de método, ao adotar o indicador de *controle acionário*, que aponta o país de origem a partir do acionista controlador. Com base nesta definição foi possível utilizar os dados em diferentes anuários de dados empresariais, como Exame (2009), BCG (2009) e Análise (2008), sempre tendo na análise o indicador de que

ao setor primário que não necessitam de apoio do produtor nos mercados de destino (Iglesias e Veiga, 2002).

4 – A extroversão de empresas sul-americanas segundo um padrão de regionalização trasnacional

Na América do Sul existem alguns países que se destacam pelas oportunidades de crescimento empresarial, haja vista que tem havido um movimento de extroversão internacional de um grupo empresas que expande operações no exterior com grande rapidez.

Obviamente que a diversidade presente na América do Sul é contra-arrestada pela concentração das atividades econômicas em alguns poucos grandes mercados, o que simplifica a geoeconomia dos fluxos comerciais e de investimento corporativo nas seis maiores economias da região: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela.

Embora alguns países da região apresentem uma história de volatilidade econômica, caso da Argentina, ou um ambiente político de risco aos negócios, caso da Venezuela, observa-se que as outras grandes economias da América do Sul – Brasil, Chile, Colômbia e Peru criaram oportunidades para empresas tanto nacionais como do exterior em função de uma melhora nos condicionantes macroeconômicos após o fim da década de 1990.

A crise financeira internacional de 2008 corroborou para a compreensão de que a polarização político-ideológico na região cria impactos diferenciados entre os países, pois enquanto Argentina, Bolívia, Equador e Venezuela se tornaram mais vulneráveis, Brasil, Chile,

---

empresas multinacionais controladas por *holdings* constituídas em qualquer país são classificadas pelo país de origem do acionista controlador final.

Colômbia e Peru foram mais resilientes e recuperaram rapidamente suas performances econômicas anteriores.

Os processos de liberalização e desregulamentação de vários países na América do Sul entre a década de 1980 e 1990 gerou um cenário de crescente aumento da concorrência macroeconômica nas economias fechadas que seguiram a lógica desenvolvimentista dos modelos de industrialização por substituição de importações desde a década de 1950, o que repercutiu nas estratégias microeconômicas das empresas com uma série de estratégias de reestruturação produtiva para um ambiente de economia aberta.

Estes processos engendrados pela agenda neoliberal do Consenso de Washington geraram um quadro de falências empresariais, reestruturações produtivas e de fusões e aquisições, que repercutiu sob a pressão do mercado na criação concentrada de alguns poucos fortes *players corporativos* sul-americanos.

Baseando-se na lista das 100 empresas da América Latina produzida pelo Boston Consulting Group (2009a), é possível observar que 71 destas empresas estão inseridas no processo de regionalização transnacional da América do Sul.

Embora o Brasil desponte em termos absolutos com o maior número de empresas multinacionais, 34 no total, em função do tamanho de sua economia, o Chile possui um número relativo ao tamanho de sua economia extremamente elevado, com um total de 21 corporações.

Ao se observar a presença das empresas sul-americanas no exterior fica claro que existe uma estratégia predominante de internacionalização, assentada no estabelecimento de fluxos e fixos intra-regionais, o que determina um padrão de regionalização transnacional por parte de uma paradiplomacia corporativa.

Figura 5 - **A transnacionalização empresarial na América do Sul**

Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados de BCG (2009a).

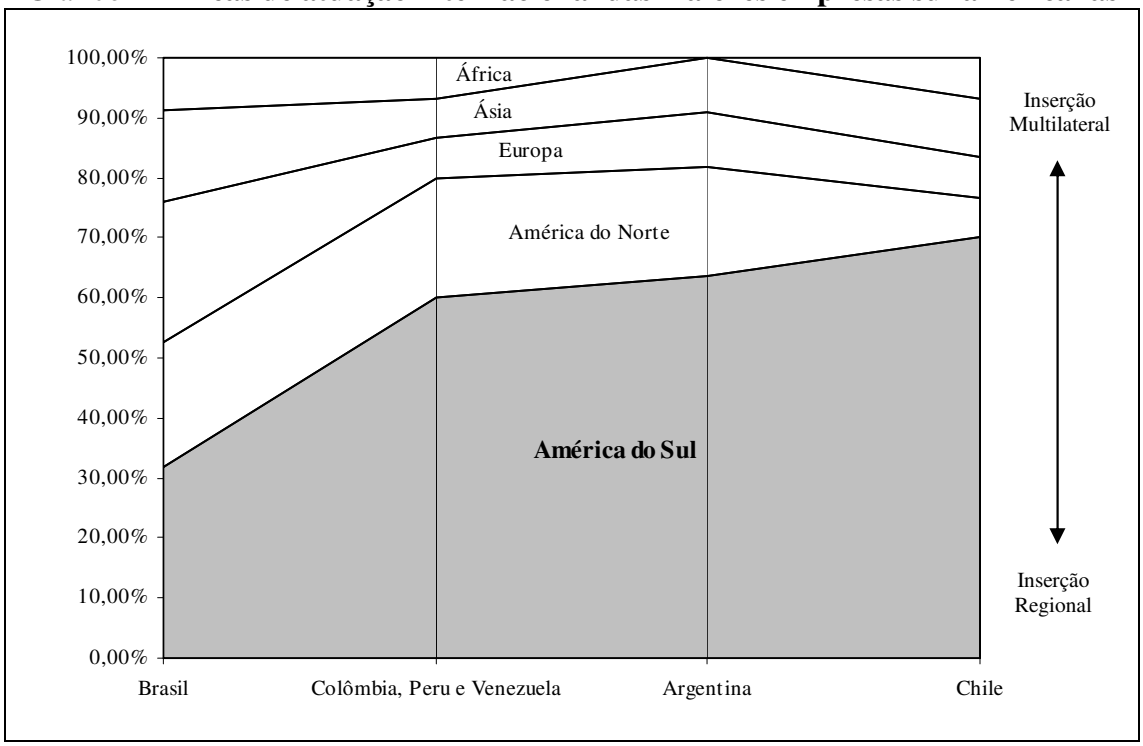
No caso das grandes empresas, mesmo tendo uma forte presença regional, a inserção das empresas brasileiras nas relações internacionais tem uma característica que balanceia os processos de regionalismo e multilateralismo econômico, uma vez que há uma diversificação acentuada de mercados que leva a um menor grau de dependência da plataforma regional da América do Sul, quando comparado com a internacionalização empresarial de Argentina, Chile, Colômbia, Chile, Peru e Venezuela.

No caso de pequenas e médias empresas, houve um movimento significativo de empresas locais com aspiração internacional que têm redesenhado o padrão de concorrência por meio de uma expansão intra-nacional e transnacional, uma vez que as distintas modalidades de

internacionalização abrem possibilidades de expansão, de um lado, porque propicia a incorporação internacional da empresa de pequeno porte de forma associada a empresas de grande porte; de outro, porque permite que a expansão das pequenas e médias empresas nos mercados externos seja dinamizada por atividades exportadoras de *clusterização* dentro de redes sinérgicas de cooperativas ou associações entre empresas locais (SEBRAE, 2006).

Ambos os processos de internacionalização, tanto de pequenas e médias empresas quanto de grandes empresas, indicam que a transnacionalização não acontece ao acaso, mas, antes, têm um foco natural nos mercados do continente americanos, concentrando-se principalmente na própria América do Sul.

Gráfico 4 - **Áreas de atuação internacional das maiores empresas sul-americanas**



Fonte: Tabulação própria. Base de dados: BCG (2009a).

A análise comparativa das macroestratégias de internacionalização empresarial na América do Sul revela que elas foram adotadas como uma reação de grupos empresariais diante dos processos de liberalização comercial e financeira e desregulamentação dos mercados.

A extroversão transnacional de empresas sul-americanas tem sido permeada por alguns padrões de gestão administrativa que se caracterizaram por processos de *integração vertical* definidos por estratégias de diversificação ou por processos de *integração horizontal* oriundos de estratégias de concentração.

Embora ambos os padrões sejam baseados em estratégias opostas que se polarizam por processos de integração para concentração ou diversificação produtiva, eles têm em comum a difusão de programas de contenção de despesas e racionalização de métodos produtivos ou perfis organizacionais que objetivaram aumentar a competitividade em um ambiente de abertura internacional dos países sul-americanos que difundiu na quebra de várias empresas nacionais (Bonelli, 1998).

De um lado, a ação paradiplomática de empresas sul-americanas por meio de estratégias de extroversão transnacional no âmbito regional e multilateral pode ser considerada como o resultado de uma ação estratégica de grupos empresariais privados para fortalecerem sua capacidade competitiva em um ambiente marcado pela crescente abertura de mercado.

De outro lado, a internacionalização empresarial é o reflexo de uma reorganização industrial propiciada pelas ondas de reforma do Estado e pelos programas de privatização que se difundiram na América do Sul por meio da transferência de propriedade de empresas estatais para grupos internacionais privados[17].

[17] As empresas estatais sul-americanas envolvidas em programas de privatização nos anos 1990 pertenciam aos setores estratégicos da indústria de base, que foram criados por políticas nacionais-desenvolvimentistas com o objetivo de estruturar multiplicadores keynesianos para o desenvolvimento nacional em função da capacidade de transbordar efeitos de arrasto em outros setores econômicos. Foram privatizadas empresas siderúrgicas,

Nesta contextualização torna-se relevante a compreensão de que os principais instrumentos da paradiplomacia corporativa utilizados nestes processos tanto nas arenas intra-nacional e internacional têm sido compostos por *coalizões empresariais*, *lobby* e *negociações direta com Estados ou entes sub-nacionais*.

No caso da América do Sul, o modelo de ação coletiva do empresariado no plano internacional guarda relações muito próximas com o plano doméstico, uma vez que predominam as negociações empresariais diretamente com os governos sub-nacionais para a implantação de novas fábricas, além das coalizões empresariais que foram formadas para participar de processos de negociação nacional e posteriormente passaram a ter papel internacional, como foi o caso da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), originada da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Um dos traços mais marcantes engendrados por estas duas lógicas de paradiplomacia corporativa na América do Sul é o processo de *desterritorialização* das atividades econômicas engendrado por corporações transnacionais que passam a desenvolver suas atividades com crescente ação paradiplomática de efeito transnacional em função da maior mobilidade dos fatores produtivos, em especial do capital, trazidos pelas transformações no campo da logística internacional e das tecnologias de informação e comunicação (Lerda, 1996).

Não obstante o processo de desterritorialização da empresas multinacionais seja crescente, ele não acontece de maneira aleatória no globo, uma vez que a substituição de territórios para a alocação das atividades produtivas acontece segundo uma lógica hierarquizada de eleição de outros lugares, preferencialmente seguindo uma tendência de regionalização transnacional, que tende a recriar padrões internacionais de re-territorialização.

---

petroquímicas, de telecomunicações e energia elétrica, bem como bancos e concessionárias de serviços públicos estaduais.

"Em razão das facilidades criadas pelo processo de integração, pelo entendimento político regional, pela proximidade física e pela convergência cultural, a América do Sul provocou o primeiro impulso de internacionalização da economia brasileira, mecanismo indutor da interdependência real na era da globalização. A região transformou-se em plataforma de expansão dos negócios brasileiros. Capitais e empreendimentos elegeram a Argentina, em primeiro lugar, outros países em seguida, como destino privilegiado dos investimentos diretos no exterior." (Cervo, 2009: 12-13).

A regionalização transnacional criada pelos blocos econômicos tratou-se de um processo de construção espacial que funcionalizou não apenas uma integração gradativa dos países para processos mais amplos de globalização econômica, mas, particularmente, em seu aspecto de liberalização comercial, propiciou às empresas alguns vetores de dinamização para processos de reestruturação produtiva e de internacionalização.

Segundo esta perspectiva, observa-se que os *efeitos estáticos* de aumento dos fluxos comerciais intra-regionais induzidos pelos esquemas de regionalização transnacional na América do Sul passaram ao longo dos anos a serem complementados por *efeitos dinâmicos* que se materializam no incremento de investimentos diretos entre os membros dos blocos regionais.

Diversas empresas sul-americanas começaram suas estratégias de internacionalização somente depois da criação do MERCOSUL e das negociações para criação da ALCA, o que veio a corroborar para a formação de fluxos de IEDs na direção sul-sul e norte-sul (Gouvêa, 1998; Gouvêa e Santos, 2004).

5 - As estratégias de regionalização transnacional na América do Sul

As empresas que tem uma presença internacional considerável muito comumente adotam *estratégias multilaterais* de produção e comercialização, uma vez que a transnacionalização empresarial envolve tempo, dinheiro e energia.

Entretanto, o risco que existe em toda estratégia multilateral tem induzido as empresas a adotarem inicialmente ou de maneira concomitante estratégias sólidas de regionalização transnacional.

Segundo Ghemawat (2006), estratégias de caráter regional transnacional sólidas, quando agregadas em uma macro-estratégia multilateral costumam gerar melhores resultados, uma vez que a liderança global resulta de um jogo de xadrez em três níveis: multilateral, regional e nacional.

Neste sentido, observa-se que as estratégias de regionalização transnacional não são um meio termo entre estratégias nacionais (voltadas para um país) e estratégias multilaterais (voltadas para vários países no globo), mas antes representam uma linha específica que, ao serem articuladas a iniciativas nacionais e multilaterais, podem impulsionar o desempenho empresarial.

As decisões de investimento das empresas multinacionais que possuem uma atuação multilateral são tomadas hoje com base na regionalização transnacional de blocos comerciais, por isso, empresas sul-americanas, como a Arcor ou a Brasil Foods, adotam uma estratégia de produção, distribuição e marketing para a Ásia, outra para a União Européia, outra ainda para o Nafta, e por fim uma voltada para o próprio MERCOSUL.

A valorização do espaço regional transnacional por parte das empresas não acontece por acaso, mas antes é o resultado de uma ação estratégica que leva em conta que na evolução do

comércio internacional, o aumento do comércio intra-regional foi superior ao comércio inter-regional.

Do ponto de vista dos *fluxos comerciais*, 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 todas as regiões do mundo demonstraram ser *building blocks*, com um incremento do comércio inter-regional com a maioria do resto das regiões do mundo.

Tabela 2 - **Crescimento mundial das exportações por região econômica (1990-2000)**

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

Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados e em metodologia de WTO (2001).

No caso da América do Sul, os governos nacionais estão comprometidos com a regionalização transnacional por meio de uma série de projetos políticos, econômicos e infra-estruturais que repercutem positivamente nas redes empresariais, resultando em aumento da fluidez comercial entre os territórios.

Tendo em vista o papel de destaque do Brasil na agenda de regionalização transnacional da América do Sul, foi lançado pelo governo brasileiro, no ano de 2003, o Programa de

Substituição Competitiva de Importações (PSCI), justamente com o objetivo de estimular as empresas brasileiras a importarem bens e serviços dos países sul-americanos em substituição àqueles importados de terceiros países, sempre que os vizinhos sejam capazes de ofertar produtos em condições competitivas.

Do ponto de vista dos *fluxos de investimento*, observa-se mais nitidamente que as estratégias empresariais são crescentemente regionais, haja vista que as estatísticas de regionalização do investimento externo direto (IED) são superiores em relação a regionalização dos fluxos comerciais, pois uma média superior a 50% dos fluxos de investimento aplicados no exterior tem destino inter-regional (UNCTAD, 2009).

Desde o processo de industrialização retardatária até muito recentemente, os países sul-americanos foram vistos como importantes receptores dos fluxos de investimentos de firmas sediadas principalmente nos países desenvolvidos. Contudo, embora a maioria dos países continue sendo destino preferencial de investimentos externos observa-se um crescimento da extroversão de investimentos por parte de empresas locais que tem como destino preferencial a própria América do Sul[18].

A Argentina até os anos 1980 fora um dos principais países de origem de investimento externo entre os países em desenvolvimento com fluxos superiores a cinco vezes os do Brasil e Chile, porém, desde então, o nível relativo de seus investimentos foram diminuindo até se restringirem a um padrão regionalizado nos próprios países do MERCOSUL, principalmente no Brasil (Rovai *et* al., 2004).

[18] Segundo a UNCTAD (2007), os fluxos de investimento externo gerados por países em desenvolvimento têm uma relação direta com o aumento da taxa de crescimento nestas economias e com a crescente abertura desses países à concorrência internacional, fatos que trouxeram mudanças importantes no comportamento das empresas sediadas nesses países.

Quadro 15 - **Motivações para investimento empresarial**

Classificação	Estratégia da firma	Tipo de investimento	Exemplificação
Resource seeking	Os investimentos classificados como *resource seeking* têm como objetivo explorar o acesso privilegiado à vantagens de localização, de recursos naturais (geralmente matérias-primas) ou de recursos humanos (trabalho com baixa remuneração, especialmente em plataformas de produção voltadas à exportação), de modo a aproveitar dos custos de insumos menores do que os que poderiam ser obtidos no país de origem. A estratégia empresarial é focalizada para a construção de recursos particulares e específicos em um custo real mais baixo do que poderia ser obtido em seu país de origem com o objetivo primário de aumentar a rentabilidade ou criar canais de abastecimento.	Investimentos novos (*greenfield invests*)	**Petrobras** (setor petrolífero): A maior estatal brasileira que hoje opera em nove países sul-americanos ampliou sua presença na América do Sul a partir dos processos de privatização, quando impulsionou uma série de novos investimentos na região.
Market seeking	Os investimentos conhecidos como *market seeking* são empreendidos com a finalidade de obtenção ou ampliação da participação no mercado do país hospedeiro. Este tipo de estratégia de investimento busca explorar as vantagens do mercado doméstico dos países receptores, realizando a produção quase integralmente no mercado receptor. Em geral, essas decisões de investimentos são determinadas pelo tamanho e pela taxa de crescimento do mercado do país de destino, bem como pela existência de barreiras tarifárias e não tarifárias para a proteção do mercado local.	Investimentos novos + Fusões e Aquisições	**Natura** (setor de cosméticos): É uma corporação brasileira que ampliou suas operações em seis países sul-americanos por visualizar potencial de crescimento nestes mercados por meio de uma rede de consultoras.
Efficiency seeking	Os investimentos do tipo *efficiency seeking* buscam racionalizar uma estrutura de recursos estabelecida com base em investimentos *market seeking*, de maneira a aproveitar economias de escala e escopo possibilitadas pela gestão unificada de atividades produtivas geograficamente dispersas a partir da combinação de competências localizadas em diversos países. Esta estratégia de investimento busca, portanto, explorar desde vantagens de escala e escopo até vantagens de especialização e de localização por meio de processos de integração regional entre subsidiárias, redução de custos de transporte e avanços de infra-estruturade telecomunicações.	Investimentos novos + Fusões e Aquisições	**Arcor** (setor alimentício): é uma corporação multinacional da Argentina, que possui mais de 30 plantas industriais, espalhadas pela Argentina, Brasil, Chile e Peru conforme o *core business* de cada localização na produção de balas, chicle, chocolates, biscoitos, panetones, iogurte e água mineral. .
Strategic asset seeking	Obtenção de recursos e capacidades em outras firmas que possam contribuir para aumentar as vantagens específicas de que dispõem, relacionados às diversas competências: capacidade de inovação, capacidade de organização ou facilidades de acesso ao mercado estrangeiro a partir de redes de distribuição e participação no mercado. Estratégia de alianças da firma, frente a uma situação de acirrada rivalidade oligopolística, tendo por alvo firmas com elevada capacitação tecnológica e/ou parcelas do mercado internacional.	Fusões e Aquisições	**JBS-Friboi** (setor alimentício): A maior processadora de carne bovina do mundo tem uma política agressiva de aquisições, entre elas, destacam-se os principais abatedouros argentinos e a norte-americana SWIFT.
Tecno-financial strategic seeking	As transformações financeiras recentes impactaram profundamente a organização interna da empresa capitalista, que acabou concentrando em si mesma as dimensões produtiva, mercantil e financeira, tornando o IDE uma dimensão do investimento de portfólio. As estratégias de investimento e localização das empresas, antes pautadas em pular barreiras comerciais e estabelecer relações de longo prazo com as economias anfitriãs, passaram a obedecer a uma lógica de ocupação de mercado mais "oportunista" e muito mais reversível do que antes.	Investimentos de portfólio	**Grupo EBX** (mineração e petróleo): Política agressiva e com alto risco de compra de licenças de extração principalmente no Brasil, mas também incluindo Argentina, Chile e Colômbia, e posterior venda de empresas.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Acioly (2009); Chesnais (1996) e Dunning (1997).

As significativas dimensões do mercado interno e a abertura econômica e comercial tardia do Brasil retardaram seu posicionamento como emissor de investimentos para o exterior, enquanto que no Chile este fato ocorreu muito precocemente em função das limitações de tamanho de seu mercado interno. Porém, o ano de 2006 tornou-se um ponto de inflexão, quando a saída de fluxos de investimento externo por empresas brasileiras foi superior aos fluxos de entrada de investimentos do estrangeiro.

Por meio de uma classificação que salienta a existência de cinco motivações básicas para a determinação do investimento externo realizado por empresas sul-americanas no âmbito regional, é possível identificar alguns padrões de investimento, segundo a predominância de alguns setores empresariais.

Existe uma predominância de investimentos dirigidos por estratégias *market seeking* no caso das empresas sul-americanas de pequeno e grande porte na busca por mercados maiores e com maiores perspectivas de crescimento, embora uma análise setorializada permita visualizar outras tendências menos generalizadas, porém concentradas em grandes empresas, de investimentos em setores tão variados que vão desde recursos naturais até máquinas e equipamentos para obtenção de eficiência, capacidades estratégicas ou estratégias tecno-financeiras.

Tomando com referência fluxos de comércio e de investimento, as estratégias que as empresas têm adotado podem ser categorizadas em cinco padrões não hierarquizados de atuação internacional que reflete uma visão atualizada da *teoria dos ciclos de produtos*[19] da década de 1960, sem necessariamente haver a necessidade de uma lógica evolutiva.

[19] Conforme Senhoras (2005), a teoria do ciclo de produtos foi desenvolvida no âmbito da administração científica para explicar a relação entre investimento externo direto e exportação de produtos no processo de difusão internacional da inovação, da produção e da transnacionalização empresarial que entrecorta os países centrais e periféricos.

Quadro 16 - **Estratégias de internacionalização empresarial**

Estratégias	*Lógica da estratégia*	*Descrição*
Base de origem	A estratégia de base de origem assenta-se na produção doméstica e montagem de produção para exportação. Pertence a um *estágio primário* de internacionalização empresarial.	A estratégia empresarial é focada para a expansão internacional por meio do atendimento a mercados externos a partir de exportações de uma base de origem. Excluídas as poucas empresas que já nascem globais, normalmente a estratégia de uma base de origem no âmbito regional pela maioria das empresas que se internacionalizam, até mesmo para empresas que adotam estratégias regionais mais complexas.
Carteira de investimentos	A estratégia de carteira assenta-se na montagem de produção nacional com o objetivo de produzir onde se vende. Pertence a um *estágio secundário* de internacionalização empresarial.	Envolve a instalação ou aquisição de operações dentro ou fora da região de origem, porém mantendo-se diretamente subordinadas à base de origem. Entre as vantagens dessa abordagem estão o crescimento mais acelerado em regiões fora da base, uma posição interna considerável, capaz de gerar vastos volumes de caixa, e a oportunidade de neutralizar, entre as regiões, choques e ciclos econômicos.
Centrais	A estratégia de centrais assenta-se na montagem de produtos específicos para cada região. Pertence a um *estágio terciário* de internacionalização empresarial.	A estratégia de centrais envolve a formação de bases ou centrais regionais para fornecer para cada país uma série de recursos e serviços comuns às operações locais haja vista que a lógica reticular desta estratégia é a adoção de uma versão multiregional da estratégia da base de origem com ganhos em economias de escala advindos de um centro com economia de escala.
Plataformas inter-regionais	A estratégia de plataformas inter-regionais assenta-se na montagem de produtos globais. Pertence a um *estágio terciário* de internacionalização empresarial.	A estratégia de plataformas inter-regionais vai um passo além da estratégia de centrais uma vez que foca uma lógica reticular para potencializar a geração de economias de escala e escopo ou para diminuir custos fixos entre regiões por meio do aumento da eficiência na produção em duas ou mais centrais interdependentes pertencentes a diferentes regiões.
Maquilação	A estratégia de maquilação assenta-se na montagem de partes de produtos para uma rede global. Pertence a um *estágio quaternário* de internacionalização empresarial.	A estratégia de maquilação é próxima da estratégia de plataformas regionais, pois é voltada para a formação de economias de especialização entre os países por meio da formação de redes internacionais de produção integrada (RIPIs), segundo uma lógica de pulverização da produção que não obedece à hierarquia de centrais ou plataformas regionais.

Fonte: Ghemawat (2006).

Ao se analisar o comportamento das empresas sul-americanas observa-se que a regionalização transnacional tornou-se um trampolim para ganhos de competitividade internacional, uma vez que as estratégias regionais *near-abroad* estão concentradas em um padrão de atuação internacional via bases de origem e carteira de investimentos.

Este perfil da transnacionalização empresarial de empresas sul-americanas revela uma diversificação internacional pautada por cinco modalidades de ação, que incluem desde a exportação, licenciamento, aliança estratégica, aquisições até investimento direto no exterior.

A justificativa para a adoção destes instrumentos de ingresso no mercado externo acontece devido aos estágios iniciais de internacionalização de muitas delas, por isso algumas empresas visualizam oportunidades em exportações diretas e indiretas porque é o meio mais fácil que encontram e com riscos minimizados; outras optam pelo licenciamento ou *joint-ventures*, por acreditarem que terão mecanismos mais simples de obter rentabilidade para seus capitais, por fim, existem empresas de maior envergadura financeira que se inserem em processos de fusões e aquisições ou de investimento direto no exterior, desejando um controle amplo sobre todas as operações e diminuindo assim a dependência em relação aos parceiros (Silva e Tatto, 2008).

6 - Paradiplomacia corporativa e os vetores de fragmentação na América do Sul

Apesar de sua crescente autonomia, a empresa sul-americana continua dependente do ente estatal e justamente por isso, a análise do relacionamento corporativo-estatal tem relevância na definição do padrão de regionalização transnacional da paradiplomacia corporativa, pois as corporações necessitam acesso aos recursos contidos nas unidades territoriais ainda controladas pelos Estados.

Neste processo de regionalização transnacional, quando se analisa o peso do poder estrutural das empresas transnacionais nas economias nacionais da América do Sul, observa-se que assimetricamente os países tornam-se dependentes em maior ou menor grau do capital internacional uma vez que o *porte da empresa* e a *mobilidade do capital* são indicadores relativos que definem o grau de dependência estrutural dos países.

No caso de países pequenos, como Bolívia, Equador, Paraguai e Uruguai, existe uma relação de vulnerabilidade estatal em relação às empresas transnacionais, haja vista que são economias menores e com poucas alternativas frente ao grau de dependência estrutural do capital internacional.

No caso de países grandes, como Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela, existe uma relação de sensibilidade positiva ou negativa advinda das estratégias de mobilidade empresarial, já que estas economias têm um maior raio de manobra produzido pelo tamanho do mercado consumidor, o que acarreta menor dependência estrutural frente às estratégias empresariais.

Estas considerações revelam que a internacionalização de empresas ou a participação de empresas multinacionais na América do Sul criam uma série de sensibilidades e vulnerabilidades entre os países que tende a se refletir por um processo paradoxal de uma concentração de fluxos geoeconômicos *vis-à-vis* a uma dispersão de uma identidade positiva da regionalização transnacional.

A identificação de empresas estrangeiras originadas em países da região, muitas vezes, tem sido permeada em alguns países da América do Sul pela construção de imagens negativas e julgamentos prévios de aversão por parte da sociedade civil, haja vista que os fluxos geoeconômicos por elas dinamizados não apenas criam uma maior interdependência entre os países, mas também produzem impactos negativos por meio de sensibilidades e vulnerabilidades.

Uma série de contenciosos na América do Sul envolvendo diferentes países surgiu ao longo da atual década devido a uma diversidade de críticas que atrelariam os problemas nacionais em função das estratégias corporativas estrangeiras, uma vez que elas representariam os interesses nacionais dos seus países de origem e distribuiriam de maneira assimétrica os benefícios entre os *stakeholders* de cada país.

De um lado, a estereotipação das empresas estrangeiras de origem regional acontece sob a alegação da falta de responsabilidade sócio-ambiental nas áreas em que atuam, em razão da existência de uma lógica de acumulação por espoliação que se fundamenta no domínio territorial por processos de exploração dos recursos humanos e naturais.

Box 2 - **A Guerra das papeleiras:**
Quando investimentos empresariais vulnerabilizam a regionalização transnacional

Um conflito diplomático isolado conhecido entre a Argentina e o Uruguai como "Guerra das Papeleiras", iniciado no ano de 2006, criou impactos relevantes na regionalização sul-americana, em função da construção de duas fábricas de papel e celulose junto ao Rio Uruguai.

De um lado, encontravam-se no Uruguai investimentos de US$ 1,7 bilhão, cerca de 10% do seu produto interno bruto, para a construção de duas plantas produtivas de empresas transnacionais com capital europeu, uma empresa espanhola e outra finlandesa, na cidade uruguaia de Fray Bentos.

De outro lado, estava a Argentina bloqueando a livre-mobilidade em pontes internacionais e protestando contra a ameaça de poluição ambiental advinda dos gigantescos projetos de processamento de matérias-primas com massiva utilização de recursos naturais e produtos químicos em uma área comum, o rio Uruguai.

Embora a empresa espanhola Ence tenha decidido mudar a localização de sua fábrica para outra área no Uruguai, a tensão bilateral entre os países se acentuou quando empresa finlandesa Botnia optou por continuar a construção, o que gerou uma série de medidas retaliatórias entre os dois lados da fronteira.

A relevância deste contencioso Argentina-Uruguai sobre duas das plantas de celulose às margens do Rio Uruguai reside no grande jogo político em questão na América do Sul que tem tensionado pelo aprofundamento da disputa para atrair investimentos externos de empresas e que muitas vezes conduz a inesperados enfrentamentos regionais e ao esgarçamento das negociações diplomáticas.

O estudo de caso da Guerra das Papeleiras revela que os vetores de integração e fragmentação engendrados por empresas e difundidos pelos países vieram a corroborar para um tensionamento da regionalização transnacional da América do Sul devido ao distanciamento nas negociações entre os presidentes Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva, anteriormente originado pelas pressões argentinas de criação de um sistema de salvaguardas contra aumentos repentinos de importações, e da possibilidade cada vez maior de que os outros países-sócios do MERCOSUL, Paraguai e Uruguai, firmassem acordos bilaterais de comércio com os EUA.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Elias e Marchini (2006).

De outro lado, a conformação de uma imagem negativa de uma política externa corporativa em vários países sul-americanos reside na identificação de que os processos de

internacionalização empresarial na América do Sul contribuiriam de maneira assimétrica e predominantemente para o desenvolvimento econômico dos países de origem em razão justamente da exploração dos mercados e dos recursos naturais nacionais.

Com grande destaque na difusão de conflitos regionais, neste contexto, estão presentes polêmicas relacionadas à internacionalização de empresas na América do Sul que se constroem a partir de uma visão negativa do Brasil por muitos países da região governados por bases nacional-esquerdistas que tendem a categorizá-lo como "*yankees* do Sul", sob a tese de recriar um sub-imperialismo no contexto da regionalização transnacional.

6.1 - Efeitos tensionadores produzidos por empresas brasileiras na América do Sul

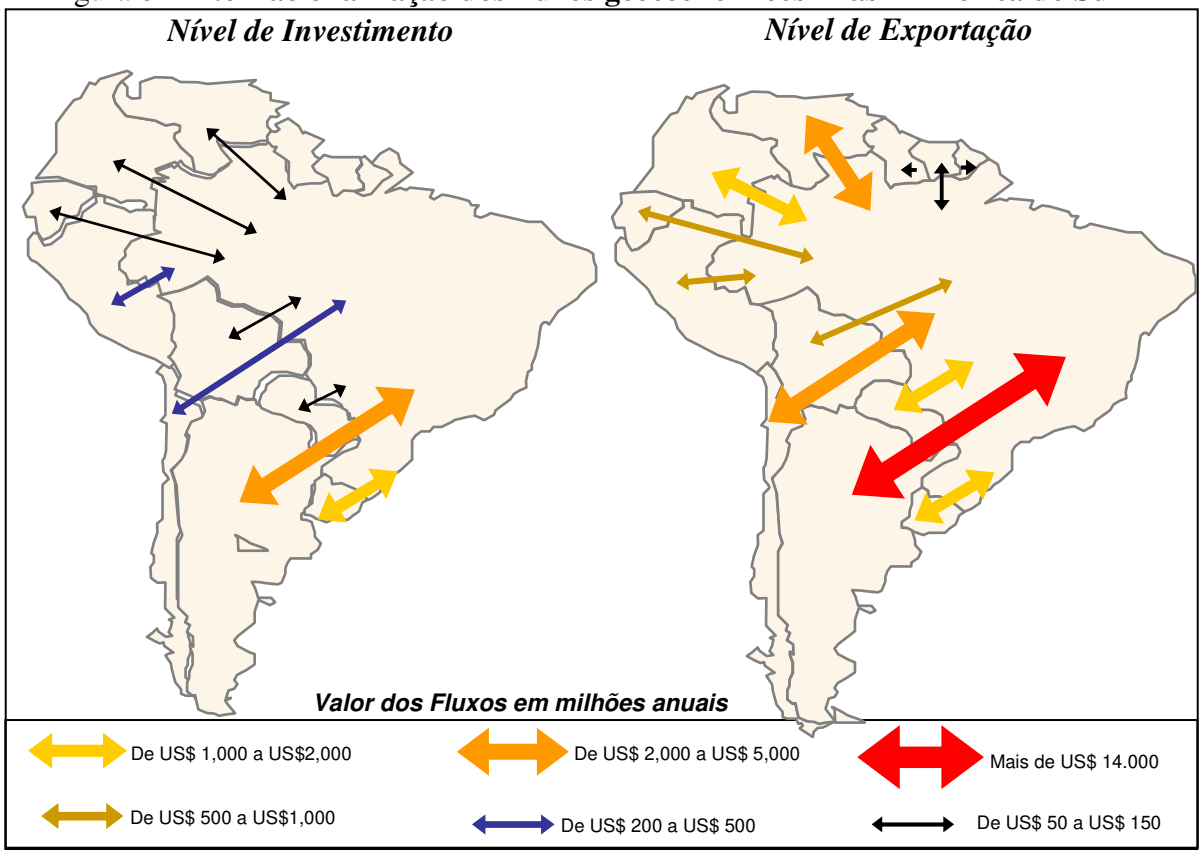
É observado que as empresas brasileiras surgem como uma nova conformação capitalista no conjunto das economias da América do Sul, com uma forte centralização e concentração do capital global, haja vista que existe um acentuado grau de exportação e de investimentos para esta região transnacional.

Neste processo de concentração e centralização do capital no âmbito regional, os países sócios do MERCOSUL continuam sendo os principais destinos das exportações e dos investimentos das empresas brasileiras, em razão do tamanho de mercado regional, porém, outros destinos na América do Sul têm despertado um crescente interesse das empresas brasileiras para a internacionalização.

Por uma estratégia primária, a internacionalização de empresas brasileiras via exportações, que foi dinamizada historicamente pelo acesso ao mercado argentino, hoje mostra um perfil mais maduro que incorpora os outros sócios fundadores do MERCOSUL – Paraguai e

Uruguai – e que se difunde para uma noção ampliada do Mercado Comum do Sul, ao ampliar o comércio com os demais países da América do Sul, principalmente o Chile e a Venezuela.

Figura 6 - **Internacionalização dos fluxos geoeconômicos Brasil-América do Sul**



Fonte: Elaboração própria. Tabulação baseada em dados estatísticos: BCB (2009) e Análise (2008).

Por uma estratégia secundária, e em menor escala, desde o início do século XXI, a regionalização transnacional dos investimentos de empresas brasileiras na América do Sul revela uma concentração de fluxos para os sócios no MERCOSUL, em especial a Argentina e o Uruguai, que se destaca não somente pelo volume acentuado em investimentos diretos, mas pela qualificação de um volume razoável de investimentos intra-firma com valor equiparado aos fluxos de investimento com destino aos países andinos.

De um lado, mesmo sendo o forte crescimento dos fluxos de investimento brasileiro no exterior explicado por um padrão de pulverização multilateral entre o período de 2001 a 2008, observa-se que o nível agregado dos investimentos na América do Sul manteve-se em um mesmo patamar, o que não desqualifica a regionalização transnacional nesta área, mas antes reforça que existe um fluxo contínuo de investimentos empresariais que se concentra nesta área e que não incorre na volatilidade de mudança de destino quanto aos países como acontece na escala multilateral.

Tabela 3 - **Fluxos de investimento brasileiro no exterior** (US$ milhões)

INVESTIMENTOS	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
TOTAL no Mundo	68.598	72.325	82.692	93.243	111.741	152.214	155.176	170.397
A) Investimento Direto no Exterior	49.689	54.423	54.892	69.196	79.259	114.175	103.923	122.140
investimento direto externo	42.584	43.397	44.769	54.027	65.418	97.715	75.376	80.226
empréstimos intra-firma	7.104	11.026	10.123	15.169	13.842	16.460	28.547	41.914
B) Investimento em Carteira	5.163	4.449	5.946	8.224	9.586	14.429	22.124	16.283
C) Outros investimentos	13.746	13.453	21.854	15.823	22.896	23.609	29.129	31.973
TOTAL na América do Sul	6.180	4.557	5.992	5.188	5.665	6.831	6.641	7.803

Fonte: BCB (2009).

De outro lado, a relativa incapacidade na expansão dos fluxos de investimento para a América do Sul aclara que a internacionalização empresarial brasileira não somente se baliza por uma dupla estratégia de inserção nas escalas multilateral quanto regional, mas principalmente demonstra que os principais vetores de regionalização transnacional difundidos pelas empresas residem nas estratégias primárias de investimento para aumento das exportações regionais, o que vem sendo beneficiado pela lógica do governo brasileiro de investimento tanto na infra-estrutura do país quanto da América do Sul por meio de obras do PAC, PPA e da IIRSA.

A expansão de capitais, mercadorias e serviços de origem brasileira pela América do Sul tem causado uma série de problemas paradiplomáticos que colocam em questionamento a regionalização transnacional, já que nos últimos anos se processaram uma série de conflitos entre empresas brasileiras e governos sul-americanos.

No caso do Paraguai, a imagem negativa do Brasil está ligada não somente relacionada à empresa bi-nacional Itaipu em razão das demandas paraguaias de aumento do valor da energia consumida pelo Brasil, mas também se relaciona com a percepção majoritária de tratamento injusto do país ao Paraguai em razão de existirem outras fontes de tensões envolvendo os mais de 300 mil *brasiguaios* - fazendeiros brasileiros em freqüentes conflitos com sem-terra paraguaios - e o aperto da Receita Federal ao contrabando de produtos advindos do país vizinho.

Na Argentina, existem constantes reclamações da classe empresarial e de políticos contra o que consideram uma invasão de produtos e empresas brasileiras com o advento do MERCOSUL. A imposição de barreiras comerciais tem sido uma política unilateral argentina recorrente contra a imposição de déficits comerciais, que procura desenvolver compensações comerciais diante do peso econômico e da maior competitividade empresarial brasileira.

Na Bolívia, a política de nacionalização da exploração dos recursos naturais bolivianos tornou-se um marco contra a expansão econômica de empresas estrangeiras pela região que se difundiu entre os países vizinhos. Segundo Galeano (2003), a conhecida "guerra da água" de desprivatização do contrato de prospecção de água pela empresa estadunidense Bechtel e as recentes ações contra empresas brasileira que exploram recursos naturais do país contam com expressivo apoio da população boliviana, de maneira que a estatal Petrobras teve significativas perdas e a empreiteira Queiroz Galvão foi expulsa do país.

No caso do Equador, atacar o Brasil rendeu dividendos políticos, já que as investidas do presidente Rafael Correa contra a empresa estatal Petrobras e a construtora Odebrecht[20] coincidiram com sua campanha para a reeleição em 2008. Esta política nacionalista equatoriana repercutiu questionamentos sobre a possibilidade de diferentes matrizes políticas avançarem na regionalização transnacional da América do Sul, em especial em contenciosos triangulares do tipo *país-empresa-país*, onde estão manifestados diferentes interesses.

Na Venezuela, a imagem das empresas brasileiras tem sido muito mais positiva do que em outros países, em razão da internacionalização destas empresas para este país acontecer predominantemente via exportações, sem haver um fluxo acentuado de investimentos, não obstante seja este o país que mais tem aumentado a insegurança jurídica no subcontinente por meio do confisco de patrimônio e estatização de empresas multinacionais.

Segundo estas visões críticas presentes em países vizinhos, embora o Brasil defenda uma política externa que discursa sobre a regionalização transnacional, a realidade econômica promovida pela internacionalização empresarial brasileira promove o esgarçamento dos laços de integração, em função de uma lógica capitalista predatória de acumulação por espoliação, haja vista que "40% dos maiores conglomerados atuantes no país são de capital estrangeiro (Exame, 2009: 74-5).

As ações geoeconômicas engendradas pelos fluxos empresariais de exportação e investimento brasileiro na América do Sul conformariam um padrão de extroversão imperialista 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-sulamericana com a

[20] A expulsão da empresa brasileira Odebrecht do Equador aconteceu por decisão política do presidente do país, sob a alegação da empresa ter superfaturado a construção de uma usina de geração de energia elétrica que viria

comercialização de produtos industrializados brasileiros em detrimento de uma pauta de produtos primários dos demais países.

Primeiramente, há um *movimento de absorção trans-regional* 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 na América do Sul, 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 pelas empresas brasileiras, ao conformarem um processo de centralização através de braços financeiros, e um processo de concentração através de braços produtivos.

Em segundo lugar, o Brasil encontra sua base econômica também em um *movimento de expansão internacional*, através da transnacionalização de suas grandes empresas da área de energia, minérios, engenharia pesada e construção civil. Estas novas empresas internacionais com nacionalidade brasileira aumentaram bastante a sua penetração, expansão e movimentação na área sul-americana, através de fusões e aquisições de empresas argentinas e andinas.

---

apresentar diversas falhas estruturais.

Considerações estas que corroboram para a compreensão de que no plano empresarial existe uma lógica reticular de internacionalização na América do Sul que se conforma pela vinculação de atividades entre empresas brasileiras transnacionais de diversos setores, destacando-se particularmente as grandes construtoras e empresas ligadas à exploração de recursos naturais que se beneficiaram dos projetos de integração física da IIRSA e das vinculações de empréstimo do BNDES na América do Sul.

Ao mesmo tempo em que a expansão da economia brasileira é dinamizada pela internacionalização de empresas via exportações e investimentos no exterior, que acaba por fortalecer o papel país na América do Sul, a ação paradiplomática das corporações brasileiras produzem indiretamente influências na imagem da política externa do país que alimentam desconfianças entre os países vizinhos, gerando ao final não somente vetores geoeconômicos de integração, mas também vetores geopolíticos de tensionamento e fragmentação na regionalização transnacional.

7 - Últimas considerações sobre a transnacionalização regional de empresas na América do Sul

As empresas multinacionais originárias de países centrais não mais são as únicas que concorrem entre si no mundo dos negócios, em função de existir um promissor movimento paralelo de empresas internacionalizadas originadas países emergentes.

O grupo das novas empresas multinacionais é formado por uma centena de empresas de diferentes setores e estágios de internacionalização que tanto faturam alto como crescem em uma velocidade espantosa (BCG, 2009b).

Um dos principais fatores que explicam esse movimento de internacionalização empresarial em países emergentes é o rápido crescimento da maior parte destas economias. Não por acaso China e Índia concentram o número de empresas multinacionais emergentes haja vista o acelerado crescimento destes países.

No grupo das 100 maiores empresas multinacionais emergentes, enquanto China e Índia contabilizam conjuntamente um total de 56 empresas, os países sul-americanos contabilizam apenas 17 empresas, sendo 14 brasileiras, 2 chilenas e 1 argentina.

O ritmo de crescimento das empresas multinacionais brasileiras foi bem superior ao crescimento do país, o que demonstra uma estratégia pautada pela busca de novos mercados para seus produtos por meio do aumento de fluxos de investimentos no exterior.

Uma variável de destaque na análise das principais empresas sul-americanas é o recente padrão estratégico da internacionalização empresarial alavancado principalmente por meio de exportações e marginalmente por meio de investimentos no exterior.

O atual padrão de internacionalização das empresas sul-americanas, porém, nem sempre teve esta característica pautada em exportações ou em investimentos externo, haja vista que na década de 1990 destacou-se o significativo crescimento do processo de fusões e aquisições em âmbito mundial, o que refletiu na região com o ingresso de fluxos de investimento direto estrangeiro fortemente associado ao processo de privatizações e ao fenômeno de fusões e aquisições conduzido por empresas multinacionais.

Neste ambiente de elevação dos fluxos de IED e das atividades das empresas multinacionais, a natureza do Estado e de seu padrão de conduta mudou nos países da América do Sul, passando este a considerar as corporações não como rivais, mas como aliadas para a busca de vantagens competitivas, o que refletiu em profundas transformações na estrutura de controle acionário das maiores empresas e no aumento da presença de empresas estrangeiras.

Em um primeiro plano, com a abertura das economias nacionais na América do Sul houve uma crescente entrada de empresas multinacionais embora isto não tenha se refletido em um maior dinamismo no comércio internacional uma vez que houve redução relativa dos níveis de exportação entre 1980 e 1990.

Uma análise para o caso brasileiro revela conclusões similares à maioria dos países sul-americanos a partir da identificação de que o incremento dos fluxos de IDE ao longo deste período não alterou significativamente a pauta exportadora já que houve a concentração da produção em bens de consumo e de intermediários para o mercado interno, associada à importação de equipamentos, matérias-primas e componentes (Laplane e Sarti, 1999).

Embora haja uma diversidade de setores industriais presentes nas sete maiores economias da América do Sul, a abundância de recursos naturais na região tem dinamizado a plataforma de crescimento e de competitividade do setor primário em contraposição em função de uma relativa regressão produtiva, que tem se caracterizado pelo aumento de importância do setor primário nas exportações e no crescimento nacional.

Mesmo dentro do setor primário, as análises apontam que os ganhos de competitividade da agricultura têm sido acompanhados por piora da qualidade das exportações uma vez que as *commodities* ou os produtos de baixo valor agregado que exploram os recursos naturais são os que mais ganham espaço.

O declínio relativo da exportação de manufaturados e o maior crescimento do comércio de produtos básicos indicam tendência à desindustrialização nas economias sul-americanas, o que vem a corroborar para a compreensão de que houve a difusão da *doença holandesa*[21] ou maldição

[21] O conceito econômico da doença holandesa foi originalmente desenvolvido por Corden e Neary (1983), para ressaltar os efeitos negativos da abundância de recursos naturais no crescimento de determinadas economias, tomando como exemplo o processo de desindustrialização no qual passou a Holanda nos anos 1960, quando a descoberta de gás no mar do Norte repercutiu em aumento da exportação desta *commodity* e na conseqüente

dos recursos naturais, quando há perda relativa de competitividade da indústria devido ao dinamismo da exploração de recursos naturais, em função de um drástico processo de liberalização comercial e financeira nos anos 1990 (Carvalho e Leite, 2008).

Em um segundo plano, surge o processo de transnacionalização empresarial nos anos 1990, quando a liberalização econômica marcou um ponto de inflexão ou reação nas empresas via internacionalização, em função da crescente competição nos mercados interno nacionais, o que gerou a necessidade de aumentos de produtividade e eficiência.

Uma entre as possíveis razões que explicam os objetivos estratégicos de internacionalização empresarial neste contexto sul-americano de incerteza e alta concorrência inclui oportunidades administrativas de aumentar a rentabilidade, a competitividade estratégica e a aprendizagem organizacional e da inovação, além de oportunidades econômicas advindas das negociações de integração regional no âmbito do MERCOSUL e da CAN.

Porém, a inserção internacional dos países da América do Sul ainda se mantém refém de algumas variáveis como *estratégias externas produzidas pelas empresas transnacionais*; dependência da *exportação de produtos primários*, *deficiência na capacidade exportadora* das empresas nacionais e *baixa integração financeira*.

Em primeiro lugar, em relação aos efeitos líquidos sobre a participação das empresas multinacionais na regionalização transnacional da América do Sul existem controvérsias quanto aos fluxos intra-firmas, uma vez que na análise do comportamento das empresas presentes no Brasil houve diferentes conclusões.

De um lado, Miranda (2001) mostrou evidências empíricas de que houve elevação dos fluxos de importações e exportações empresariais que seria oriunda do aumento do número de

valorização do câmbio, gerando assim, ao longo da década, aumento dos fluxos de importação, bem como perda de competitividade e de capacidade de exportação pelo setor manufatureiro.

empresas multinacionais engendrado pelo processo de desnacionalização da economia brasileira em detrimento de fusões e aquisições.

De outro lado, Laplane e Sarti (1997 e 1999) concluem que tanto as exportações quanto as importações intra-firma diminuíram ao longo da década de 1990 por questões conjunturais de sistemáticas crises internacionais que afetaram a América do Sul a despeito da idéia amplamente difundida de que o comércio intra-firma estaria aumentando.

Em segundo lugar, existe uma relação de dependência das exportações de produtos primários que é sistematicamente sujeita a flutuações nos preços, a despeito do período recente de melhora nos termos de intercâmbio, e ao protecionismo dos países centrais.

Na América do Sul observa-se a predominância de um padrão de concorrência que se assenta no custo da mão-de-obra e no uso intensivo de recursos naturais, tradicionais vantagens comparativas à região que dão destaque às empresas dos segmentos de alimentos, têxtil, celulose, siderurgia e petroquímica.

Este perfil empresarial de exportações assentadas no setor primário como sofre distorções nas rodadas de negociação multilateral da Organização Mundial do Comércio (OMC), torna-se preocupante à medida que se observa que as práticas protecionistas nos países centrais vêm aumentando, o que compromete competitividade e a eficiência produtiva para exportação.

Em terceiro lugar, observa-se uma deficiente capacidade exportadora na América do Sul advinda tanto de motivos endógenos às empresas, próprios do estágio primário de internacionalização na região quanto de motivos exógenos oriundos de uma deficiente infra-estrutura.

No caso das pequenas empresas, como o primeiro passo no processo de internacionalização costuma ser normalmente a exportação, tem sido sistemática a mera

replicação de modelos locais de esforço comercial que criam desafios pela falta de uma estratégia eficiente no mercado externo e pela falta de redes de apoio ao comércio exterior.

Segundo Fiates e Kress (2008), a formação de consórcios de exportação tem sido apoiada e fomentada no Brasil por instituições governamentais[22], pois eles são vistos como um modo de entrada mais adequado e eficiente para a inserção de empresas de pequeno porte no mercado internacional.

No caso das grandes empresas, existe um gargalo infra-estrutural histórico nos países sul-americanos produzido por uma concentrada dependência dos transportes rodoviários e com deficiências e altos custos portuários que traz desvantagens competitivas às empresas ao aumentar os seus custos de logísticos.

Pensando neste gargalo transregional, a agenda política de implementação da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) surgiu justamente com o objetivo de facilitar os fluxos ao longo dos territórios da América do Sul, ao dividir o sub-continente em dez eixos de integração infra-estrutural.

Em quarto lugar, o mercado financeiro ficou em grande parte aquém do processo de regionalização transnacional uma vez que a integração multilateral das principais praças financeiras do mundo por meio de desregulamentações e liberalizações financeiras se processou em uma velocidade muito superior ao desenvolvimento jurídico de normas e legislações nos blocos regionais da América do Sul.

[22] As principais instituições governamentais brasileiras de apoio à exportação são a Agência de Promoção à Exportação (APEX), Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Secretaria do Comércio Exterior (SECEX), Câmara do Comércio Exterior (CAMEX) e a Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (FUNCEX).

Segundo Machado (1998), o setor bancário foi o único segmento dentro do mercado financeiro que teve uma presença marcada na regionalização transnacional da América do Sul em detrimento da interdependência com o comércio intra-regional, em especial no MERCOSUL.

De um lado, diversos bancos firmaram acordos operacionais para atuação conjunta, destinados a apoiar o comércio na região, criando linhas de crédito para as empresas e firmando acordos de cooperação técnica, além do lançamento de produtos específicos para os clientes comuns.

De outro lado, bancos de origem brasileira ingressaram nos mercados financeiros daqueles países sul-americanos com legislação permissiva à entrada de capitais externos tanto na CAN quanto no MERCOSUL, a despeito dele mesmo vedar estes fluxos, salvo em momentos especiais, como de privatização.

A despeito de o mercado bancário ter avançado consideravelmente na América do Sul, os demais segmentos do mercado financeiro estiveram ausentes da regionalização transnacional em função da facilidade de investidores e empresas captarem recursos em praças de países desenvolvidos.

Em função das disfuncionalidades dos sistemas financeiros nacionais e do baixíssimo grau de regionalização transnacional financeira, as empresas sul-americanas possuem uma baixa capacidade de alavancagem financeira que compromete o crescimento microeconômico.

A despeito de todos os obstáculos e deficiências registrados, o movimento de internacionalização empresarial na América do Sul continua em função da capacidade delas desenvolverem estratégias adaptadas aos seus contextos, seja como reação às limitações ao crescimento no mercado doméstico, seja como ação oportunista para ganhos no exterior.

A busca por explicações para o vigoroso movimento de internacionalização empresarial coloca em relevo a centralidade das firmas brasileiras e o movimento maior de regionalização dos

fluxos produtivos, demonstrando que existem vetores estratégicos de uma paradiplomacia corporativa que torna como palco central de expansão a própria América do Sul.

*** Nota**

As discussões contidas neste capítulo foram estruturadas com base em reflexões e debates derivados, durante o período de doutoramento, da prévia produção e apresentação à comunidade científica do seguinte artigo:

- SENHORAS, E. M. "A internacionalização empresarial e a paradiplomacia corporativa nas relações econômicas internacionais". *Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, vol. 116, 2010.

---

8 - Referências Bibliográficas

ACIOLY, L. “Mudanças institucionais e a lógica de expansão da grande empresa”. **Texto para discussão do IPEA**, n. 1419. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

ANÁLISE. Comércio exterior e negócios internacionais: Anuário 2008. São Paulo: Análise, 2008.

BASILE, R.; GIUNTA, A.; NUGENT, J. B. “Foreign expansion by Italian manufacturing firms in the nineties: An ordered probit analysis”. **Review of industrial organization**, vol. 23, 2003.

BCB – Banco Central do Brasil. **Bases Estatísticas: Capitais brasileiros no exterior (2001 a 2008)**. Brasília: BCB, 2009. Dsiponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em 21/01/2010.

BCG – Boston Consulting Group. **The 2009 BCG Multilatinas: A fresh look at Latin America and how a new breed of competitors are reshaping business landscape**. BCG, 2009a.

BCG – Boston Consulting Group. **The 2009 BCG 100 New Global Challengers: How Companies from Rapidly Developing Economies Are Contending for Global Leadership**. BCG, 2009b.

BONELLI, R. “As estratégias dos grandes grupos industriais brasileiros nos anos 90”. **Texto para discussão**, n. 569. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

CARVALHO, M. A.; SILVA, C. R. L. “Mudanças na pauta das exportações agrícolas brasileiras”. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 46, 2008.

CERVO, A. L. **O Brasil e a América do Sul**. Brasília: Editora Thesaurus/FUNAG, 2009.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital.** São Paulo: Editora Xamã, 1996.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. "Booming sector and de-industrialisation in a small open economy". **The Economic Journal**, vol. 92, 1983.

COSTA, W. M. “Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana”. **Revista Território**, ano IV, n. 7, 1999.

DUNNING, J. **Alliance capitalism and global corporation**. London: Routledge, 1997.

ELIAS, A.; MARCHINI, J. “Debilidades, mais do que fortalezas comuns”. **Carta Maior**, 16 de Junho, 2006. Disponível em <www.cartamaior.com.br>. Acesso em 20/07/2009.

EXAME. **Melhores e Maiores 2009: As 1000 maiores empresas do Brasil**. São Paulo: Exame, 2009.

FIATES, G. G. S.; KRESS, H. U. R. H. “Consórcios de Exportação: Uma alternativa para a Inserção de Micro, Pequenas e Médias Empresas Catarinenses de Apicultura no Mercado Externo”. **Anais do XI Seminários em Administração**. São Paulo: FEA-USP, 2008.

GALEANO, E. “Bolívia: El país que quiere existir”. **Comunicação & política**, vol. 10, n. 3, 2003.

GHEMAWAT, P. “Estratégias regionais para a liderança global”. **Harvard Business Review**, agosto, 2006.

GONÇALVES, R. “A empresa transnacional”. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: Fundamentos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GONÇALVES, R. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GOUVÊA, R.; SANTOS, T. B. S. Uma estratégia de internacionalização: as multinacionais brasileiras. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, vol.3, n. 5, 2004.

GUEDES, A. L. “Internacionalização de empresas como política de desenvolvimento: uma abordagem de diplomacia triangular”. **Revista de Administração Pública**, vol. 40, n. 3, 2006.

HELPMAN, E.; MELITZ, M. J.; RUBINSTEIN, Y. “Exports versus FDI: An empirical test. **American Economic Review**, vol. 94, 2004.

IGLESIAS, R. M.; VEIGA, P. M. “Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro”. In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. **O desafio das exportações**. Brasília: BNDES, 2002.

LAPLANE, M., SARTI, F. “Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90”. **Texto para Discussão**, n. 629. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

LAPLANE, M., SARTI, F. “Investimento direto e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90”. **Economia e Sociedade**, vol. 8, 1997.

LERDA, J. C.. Globalização da economia e perda de autonomia das autoridades fiscais, bancárias e monetárias. In: BAUMANN, Renato (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus: Sobeet, 1996.

MACHADO, M. F. “A integração financeira no Mercosul”. In: BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V. **Mercosul: Perspectivas da Intergração**. São Paulo: FGV, 1998.

MIRANDA, J. C. R. **Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990**. Brasília: IPEA, 2001.

NEP - Núcleo de Educação Popular. “Às vezes a Argentina tem razão”. **Crítica Semanal da Economia**, ano 19, nº 12. São Paulo: NEP, 2005.

OHMAE, K. **O fim do Estado Nação. A Ascenção das economias regionais**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

PRADO, D. F. B. “Os governos locais como atores nas relações internacionais: a atuação via rede de cidades”. **Anais do VI Congresso do Fomerco**. Aracaju: FOMERCO, 2007.

RIBEIRO, F. J.; LIMA, R. C. **Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas**. Rio de Janeiro: SDC/Funcex, 2008.

ROVAI, R. L.; CAMPANÁRIO, M. A.; COSTA, T. R. "Multinacionais Brasileiras - Evolução e Perspectivas Teóricas: Caracterização de uma Tipologia". **Anais do XXIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Florianópolis: ENEGEP, 2004.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Internacionalização das Micro e Pequenas Empresas - Primeiro *Worshop***. Brasília: SEBRAE, 2006.

SENHORAS, E. M. "A Indústria Automobilística sob enfoque Estático e Dinâmico: Uma Análise Teórica". **Anais do VIII Seminários em Administração**. São Paulo: FEA-USP, 2005.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A.; VITTE, C. C. S. "A Geografia da Paradiplomacia Subnacional na América do Sul". **Scripta Nova**, vol. 12, 2008.

SILVA, F. M.; TATTO, L. "Empreendedorismo Internacional: uma reflexão sobre as possíveis estratégias de internacionalização de empresas". **Congresso Internacional de Administração**. Ponta Grossa: UFPG, 2008.

STEGER, U. **Corporate Diplomacy: the strategy for a volatile, fragmented business enviroment.** West Sussex: John Wiley & Sons, 2003.

STOPFORD, J.; STRANGE, S. **Rival States and rival firms: competition for world market shares**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

TAYLOR, P. J. *et* al. "A new mapping of the world for the new millennium". **The Geographical Journal**, vol. 167, n. 3, Sept 2001.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. **Foreign Direct Investiment Statistics**. Disponível em <www.unctad.org>. Acesso em 12/12/2009.

VIGEVANI, T *et* al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: UNESP, 2004.

WTO - World Trade Organization. **International Trade Statistics**. Geneva: WTO, 2001.

CAPÍTULO 4

Geopolítica dos recursos naturais na América do Sul

GEOPOLÍTICA DOS RECURSOS NATURAIS NA AMÉRICA DO SUL*

> "Todos nós dependemos de uma biosfera para conservar nossas vidas. Mesmo assim, cada comunidade, cada país luta pela sobrevivência e pela prosperidade quase sem levar em consideração o impacto que causa sobre os demais".
>
> *Relatório Brundtland*

Neste capitulo da tese objetiva-se discutir a integração-fragmentaçao resultante do regionalismo transnacional na America do Sul por meio de uma reflexão que toma como referência a presença de uma lógica geopolítica de exploração dos recursos naturais que é materializada por iniciativa diplomática dos países por meio de redes infra-estruturais e potencializada em escala por ação paradiplomática de grupos empresariais.

O objetivo desta seção é demonstrar que surgem processos de fragmentação das localidades advindos de um padrão de acumulação por espoliação (Harvey, 2004), em função de existir uma integração dos territórios ricos em recursos naturais por meio de uma lógica comercial que é funcionalizada por eixos transnacionais de integração infra-estrutural.

O capítulo faz uma contextualização geoestratégica de exploração dos recursos naturais, demonstrando sua centralidade histórica na formação sócio-espacial da América do Sul e sua renovação atual por meio de dinâmicas reticulares que impactam na regionalização transnacional.

O texto incorpora um levantamento e caracterização sobre os grandes espaços geoestratégicos para exploração de recursos naturais na região, a fim de demonstrar a centralidade dos territórios sul-americanos na geopolítica internacional, em especial quando se observa a centralidade de pontos fixos de água, biodiversidade e minérios.

Com esta discussão, subsídios empíricos e teóricos são fornecidos para uma melhor compreensão da interdependência complexa trazida pelas sensibilidades e vulnerabilidades que são relacionalmente criadas pelas relações internacionais de exploração dos recursos naturais por meio de processos reticulares de abertura e fechamento dos territórios.

1 - Introdução à agenda geopolítica dos recursos naturais na América do Sul

A dinâmica de multiterritorialidades de toda formação territorial é o resultado de um processo geopolítico relacional de longa duração que tem uma dupla fundação, tanto em campos de polarização do poder (Raffestein, 1993), quanto em momentos de construção, destruição e reconstrução material e simbólica (Haesbaert, 2004).

No caso da América do Sul, todas as etapas da formação territorial da América do Sul, sob o prisma do mundo ocidental, podem ser identificadas por padrão cíclico de abertura e fechamento de territórios em função de um campo contínuo de articulação internacional que sistematicamente a exploração dos recursos naturais desde o período inicial das relações metrópole-colônia até as atuais relações reticulares de múltiplos sentidos, norte-sul e sul-sul.

Ao longo destes séculos, o padrão geopolítico de exploração dos recursos naturais na América do Sul tem sido uma característica comum que estrutura a longa duração do capitalismo como uma força profunda que se intensifica ao longo do tempo por meio do progresso técnico, repercutindo assim na fluidez dos processos dinâmicos de territorialização e reterritorialização.

A reorientação da nova geopolítica mundial engendrada pela flexibilidade e fluidez das redes de telecomunicação e informação não dissolve a importância dos territórios, mas antes dá uma nova significação ao aproveitamento produtivo dos pontos fixos de riqueza em recursos naturais na América do Sul por meio da biotecnologia.

Observa-se que a assimetria de poder entre os lugares que detém a tecnologia e os lugares que detém recursos naturais atualiza apenas o histórico e desigual padrão de poder moderno-colonial, aguçando tensões de territorialidade e engendrando processos de abertura e fechamento de territórios.

O capítulo parte da compreensão de que existe uma fronteira de possibilidades exploratórias na América do Sul que está encalcada na biodiversidade de recursos naturais independente do momento histórico da formação territorial que sempre esteve suscetível por relações internacionais de poder assimétrico.

Em uma primeira seção, o estudo traz uma discussão teórica e histórica que demonstra que a agenda geopolítica dos recursos naturais e o seu equacionamento estratégico de poder mudaram ao longo do tempo na América do Sul, desde a colonização até os dias atuais por influência de relações nacionais e internacionais.

Em uma segunda seção são identificados quais são os principais vetores de expansão endógenos e exógenos à região para exploração geopolítica de recursos naturais, os atores e a agenda envolvida atualmente.

Tomando como referencial a centralidade da biodiversidade tropical, dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos e dos hidrocarburetos na América do Sul, o capítulo mostrará que existe uma agenda frutífera na investigação convergente entre a geografia política e as relações internacionais que ainda é pouco explorada.

2 - A Geopolítica dos Recursos Naturais

O final do século XX mostrou a redescoberta da geopolítica enquanto grade analítica que oferece instumentais para a reflexão sobre as geoestratégias de diversos atores e em várias escalas geográficas.

Os processos multiterritoriais que recortam os Estados-Nação por meio de processos de abertura e fechamento dos territórios têm dado lugar a um novo campo geopolítico de poder que é caracterizado por uma complexidade de temáticas e uma variedade de atores.

O clássico sistema geopolítico de relações internacionais, fundado nos preceitos de soberania interna e externa da Paz de Westphalia (1648), torna-se crescentemente aberto por porosidades transescalares de outras temáticas que vão além da guerra. Por isso, compreender a problemática do poder no espaço internacional requer compreender que existe uma ecopolítica construída por uma pluralidade de atores estatais e para-estatais de âmbito transnacional.

Em função dos problemas ambientais contemporâneos, a construção de novos discursos e práticas geopolíticas tem acontecido pelo resgate do passado e pela revalorização de um dos pilares de fundação da geopolítica que é a temática da exploração dos recursos naturais.

De um lado, persiste uma concepção clássica de interpretação geopolítica dos recursos naturais que se assenta nas discussões da *segurança ambiental* e cujo foco reside em saber como o advento da problemática ambiental influencia nas escalas global e nacional a fim de se apreender os efeitos que a questão ambiental pode acarretar na soberania territorial e na balança de poder do sistema internacional, haja vista que a escassez de recursos naturais impõe o transbordamento de conflitos nacionais e internacionais.

De outro lado, surge uma nova concepção de interpretação da geopolítica ambiental que reside no uso do direito e da razão prática de fundamentação kantiana, cujo fio condutor é a

construção de uma discussão normativa de um mundo idealizado como possível, caracterizado pela cooperação internacional de cunho cosmopolita a partir da formação de regimes ambientais internacionais.

A crescente valoração internacional dos recursos naturais tem uma forte correspondência estratégica com conotação geopolítica devido à existência de abundância em alguns espaços e a escassez em outros, o que embute uma nova natureza que é conflitiva na apropriação (Paula, 2006).

Segundo Fonseca (1992), a definição de recursos naturais abarca um amplo espectro de componentes como *recursos minerais* (minérios)*, recursos biológicos* (fauna e flora)*, recursos ambientais* (ar, água e solo) *e recursos incidentais* (radiação solar, ventos e correntes oceânicas).

Porém, há que se advertir que um objeto qualquer na natureza só se qualifica como *recurso natural* para uma sociedade, quando esta dispõe de conhecimentos e técnicas para mercantilizá-lo, em determinado tempo histórico, ao extrair *valor de uso* por meio de seus processos produtivos.

> "Observa-se, assim, que recurso natural é um conceito do campo das ciências sociais que nomeia uma apreensão de objetos da natureza que se qualificam por sua potencialidade de utilização nos processos produtivos de uma sociedade. Trata-se, portanto, de uma visão social dos fenômenos e elementos naturais, isto é, tomados enquanto "natureza para o homem. Não se trata de um 'conceito-ponte' entre as ciências naturais e sociais, mas está claramente assentado nesse último campo. Não há recurso natural sem a possibilidade de sua apropriação esteja dada, e esta implica na existência de sujeitos dotados de meios para seu consumo. Enfim, o recurso natural objetiva-se através de seu potencial de uso social (Moraes, 2000: 69).

Todo recurso natural é um bem que provém da natureza e que o homem pode utilizar para satisfazer suas necessidades, sendo classificado em recurso natural renovável ou não renovável

em função da capacidade de esgotamento. Em razão da característica *natural* presente nos *recursos* somente existir quando há ausência prévia de intervenção humana, os recursos naturais - renováveis e não renováveis[23] - adquirem um perfil geopolítico quando se tornam artefatos ou campos de atração e gravitação da intervenção humana para exploração sistemática.

Quando é escasso em nível global, um recurso natural converte-se em um elemento geopolítico de poder internacional ao incitar motivos de disputas e conflitos que acontecem potencialmente no âmbito político, econômico ou militar mediante a confrontação diplomática, empresarial ou castrense.

Neste sentido, um recurso natural somente torna-se estratégico quando ele passa a ser escasso e potencialmente vital para o desenvolvimento de atividades econômicas, uma vez que o componente conflitivo da geopolítica dos recursos naturais acontece em função da assimetria natural de sua dotação, quando em alguns territórios há abundância e em outros escassez.

Uma primeira temática internacional basilar derivada da geopolítica dos recursos naturais que justifica a sua importância estratégica contemporânea como campo de estudo é o surgimento de *externalidades negativas* originadas pelo transbordamento de uma série de efeitos negativos a partir de uma ação coletiva cuja lógica compartilhada está assentada na apropriação de recursos naturais.

Embora a ação isolada de um ator ou pequeno grupo de atores na exploração dos recursos naturais não afete a capacidade de assimilação ambiental, a soma agregada desta lógica racional isolada por parte de um grande número de atores leva a um incongruente "tragédia comum" que

[23]Segundo Margulis (1990) é pouco clara a fronteira classificatória entre as categorias de recursos naturais renováveis e não renováveis uma vez que de acordo com o horizonte de planejamento, o nível de utilização, as taxas de custo e retorno da exploração, os recursos renováveis podem se tornar exauríveis, e estes, apesar de não se tornarem renováveis, podem ao menos ser considerados não exauríveis.

compromete a própria capacidade futura de exploração dos recursos naturais, levando a processos de reterritorialização por meio do fechamento de alguns territórios.

Como não existem incentivos individuais para os atores controlarem o nível de exploração dos recursos naturais dentro de um macro-quadro de sustentabilidade ambiental há uma lógica agregada de efeitos negativos transbordados pela geopolítica dos recursos naturais que reflete a necessidade de se reconhecer soluções de ação coletiva que possam ser engendradas por políticas públicas e regulação ambiental.

Uma segunda temática internacional a respeito dos recursos naturais que mostra a contínua centralidade dos processos de apropriação da natureza ao longo da história da humanidade revela que existe uma longa duração geopolítica de exploração dos recursos que em diferentes periodizações sistematizou processos de formação territorial e a integração dos sistemas-mundo desde os *mini-sistemas da antiguidade* até a *economia-mundo capitalista* (Wallerstein, 1996).

A despeito da existência de diferentes ciclos hegemônicos que estruturaram a integração dos sistemas-mundo, a dimensão geopolítica na exploração dos recursos naturais tornou-se uma característica estrutural comum ao engendrar a construção do expansionismo territorial por meio de obras de infra-estrutura para transporte e apropriação da natureza.

Porém, se os *Estados territoriais* identificam a construção do poder por meio da simples expansão territorial e apropriação de seus recursos naturais para a construção do excedente econômico, os *Estados capitalistas* introduzem uma nova lógica de construção de poder que se assenta na acumulação em um território por meio da articulação entre o progresso técnico e o comércio (Arrighi, 1996).

Enquanto nos sistemas-mundo predominantemente territorialistas o poder busca o controle sobre recursos naturais e expansão territorial, tendo a acumulação de capital a

representatividade de ser apenas um meio para o primeiro fim, na economia-mundo capitalista, a lógica torna-se inversa, de maneira que o controle do capital é o objetivo-mor do poder por meio do controle do território, dos recursos naturais e humanos.

Desta maneira, a geopolítica da exploração dos recursos naturais existente no capitalismo demonstra que a apropriação da natureza trata-se apenas de um dos meios que possibilitam a acumulação, antes de ser um fim em si mesmo na expansão territorial tal como acontecera em pretéritos *Estados territoriais*.

A especificidade geopolítica na exploração dos recursos naturais na economia-mundo capitalista em relação a outros sistemas-mundo territoriais reside no diferencial trazido pelo desenvolvimento técnico que sistematiza a apropriação da natureza de maneira a reproduzir de maneira ampliada a acumulação.

Desde o desenvolvimento de inúmeras rotas comerciais de longa distância trazidas pelo avanço técnico das caravelas sob a égide do capitalismo mercantil até a formação de rotas continentais de redes de ferrovias ou rotas marinhas de barcos a vapor sob a égide do capitalismo industrial, o progresso técnico tornou-se uma pilastra basilar para o aumento da acumulação nos processos de exploração dos recursos naturais.

Mesmo sendo a exploração dos recursos naturais uma atividade tradicional própria de "Estados territoriais", a sua ressignificação passou pelo uso do progresso técnico e, portanto, das mais modernas tecnologias na apropriação sistemática de recursos naturais em várias regiões espacializadas em todos os continentes da Terra, o que dinamizou a própria integração da economia-mundo capitalista[24].

[24] Em uma perspectiva comparada dos ciclos hegemônicos capitalistas observa-se que a característica predominantemente territorialista sob a *hegemonia ibérica* construiu uma embrionária economia-mundo. Este sistema-mundo foi consolidado pela *hegemonia britannica* por meio de uma estrutura híbrida de *império capitalista* que tem o controle das redes de fluxos de capitais comerciais e financeiros e de *império territorialista* com colônias

2.1 - Temporalidades e espacialidades engendradas pela geopolítica dos recursos naturais

Os recursos naturais têm sido analisados por diferentes formulações geográficas que periodizam a importância estratégica deles segundo os padrões de abertura e fechamento dos territórios e a formação temporal de rugosidades espaciais por meio de processos de territorialização e reterritorialização.

De um lado, o estudo geohistórico de sociedades pré-capitalistas mostra que a predominância de atividades agrícolas e extrativas assentadas na exploração dos recursos naturais impunha uma limitação física à acumulação em função da dotação fixa dos recursos naturais, o que originava uma constante abertura de novos territórios.

De outro lado, com o avanço da lógica capitalista por meio da disseminação da atividade industrial, a nova racionalidade de acumulação passou a incorrer pela apropriação mais eficiente dos recursos produtivos, via avanços de progresso técnico que incorpora um aumento no grau de exploração do trabalho humano e dos recursos naturais e, assim, passou a reproduzir de maneira ampliada os processos de territorialização e reterritorialização.

Em um primeiro momento, o padrão acumulativo passou a ser definido pelos ganhos advindos da mais valia absoluta, quando houve o máximo de utilização do tempo do trabalho humano e de utilização de recursos naturais.

A despeito dos recursos naturais sempre terem sido considerados variáveis estratégicas no padrão de acumulação desde os períodos pré-capitalistas, somente a partir da consolidação de

---

em todos os continentes. Com o surgimento da formação da *hegemonia americana* houve a difusão do liberalismo no sistema internacional por meio de vários processos de independência de ex-colônias asiáticas e africanas que

uma lógica capitalista século XV é que houve uma sistematização clara de uma *geopolítica funcional de recursos naturais* com a integração hierarquizada de um interdependente sistema-mundo composto por metrópoles e colônias.

Em um segundo momento, o padrão acumulativo tornou-se dependente de ganhos advindos do aumento da mais valia relativa, quando o progresso técnico aumenta a eficiência do trabalho humano e acaba levando a um aumento na exploração dos recursos naturais.

A profusão da Revolução Industrial na Europa no século XIX levou à busca de novas fontes de recursos naturais para as indústrias por meio de uma corrida imperialista entre as principais potências européias que viriam a partilhar os continentes Africano e o Leste Asiático dentro de um novo padrão colonial que ficou caracterizado por *uma geopolítica conflitiva de recursos naturais.*

Nesta fase, a natureza passa a se tornar *coisificada*, desnaturalizada de sua complexidade ecológica, por meio da exploração sistemática dos recursos naturais que são convertidos em matéria prima para os processos produtivos.

Em um terceiro momento, o padrão acumulativo incorre em discussões sobre o esgotamento dos recursos naturais, o que leva à ressignificação da natureza por meio do uso da biogenética na apropriação das riquezas biodiversas e à radicalização de um novo padrão primitivo de acumulação por meio da expropriação de recursos naturais, claramente reafirmando a persistente importância da geopolítica dos recursos naturais (Harvey, 2004).

A ampliação das formas de valorização econômica da natureza nesta fase têm uma característica híbrida, ao conciliar padrões degradantes de exploração intensiva que são reinventados na apropriação dos recursos naturais de países do terceiro mundo juntamente com

---

ampliaram o alcance, a estrutura e a penetração do padrão capitalista no mundo (Arrighi, 1996; Farias, 1999).

novos padrões conservacionistas de exploração rotulados sob o conceito de desenvolvimento sustentável que se apropriam das riquezas genéticas e culturais da biodiversidade.

A divulgação de uma série de pesquisas e relatórios alarmistas sobre os limites ambientais ao crescimento e os dois choques do petróleo ocorridos no final do século XX foram os fatos que prenunciaram a formação de uma nova agenda para a exploração dos recursos naturais que é caracterizada, de um lado, por uma *geopolítica cooperativa* de caráter multilateral que busca a formação de regimes ambientais internacionais de conservação e preservação, e de outro lado, por *uma geopolítica conflitiva* engendrada por um padrão de acumulação por espoliação dos recursos naturais.

Embora os impactos oriundos do agravamento da crise ambiental incidam transescalarmente, observa-se que os seus efeitos se difundem assimetricamente sobre os espaços em função de um componente natural e de um componente político que concebem uma geopolítica de exploração dos recursos naturais nas relações internacionais com repercussão em diferentes níveis de sensibilidade e vulnerabilidade sobre diversas escalas e atores.

De um lado, as noções de vulnerabilidade e sensibilidade provenientes da *teoria da interdependência complexa* ajudam a traçar os *impactos físicos* da crise ambiental sobre os Estados nacionais, demonstrando que existem dois graves paradoxos na geopolítica dos recursos naturais:

- Em primeiro lugar, enquanto alguns Estados consomem um elevado volume de recursos da Terra a um ritmo acelerado sem preocupação para as futuras gerações, outros Estados em muito maior número consomem um pequeno volume de recursos naturais que sustente a atual geração de habitantes.

- Em segundo lugar, no caso das mudanças climáticas globais, enquanto os países desenvolvidos são sensíveis à crise ambiental, os países que mais vão sofrer com os impactos das

mudanças climáticas na próxima década são os que menos emitiram gases de efeito estufa, sendo os países em desenvolvimento e subdesenvolvidos mais vulneráveis às mudanças climáticas.

De outro lado, são observados *impactos políticos* da crise ambiental sobre os países, uma vez que as esferas nacionais de governos centrais são sensíveis às negociações multilaterais de regimes ambientais devido ao peso político e econômico de suas representações *vis-à-vis* aos governos nacionais de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento que são muito vulneráveis aos problemas ambientais em função da pequena capacidade política nas negociações (Senhoras, 2008b).

Embora os países mais vulneráveis às mudanças climáticas participem ativamente nos fóruns ambientais, eles contam com poucos incentivos ou recursos financeiros e conhecimento científico para as ações de adaptação necessárias. Em contrapartida, os acordos internacionais almejados pelas nações mais ricas envolvem apenas cooperação da mitigação das emissões de gases estufa e não levam em conta custos de infra-estrutura social e econômica nos países mais vulneráveis.

3 - Geopolítica dos recursos naturais na América do Sul

A existência de uma histórica geopolítica de exploração dos recursos naturais revela-se como uma *força profunda* que se desenvolve na formação territorial da América do Sul por meio de uma dinâmica cíclica de *longa duração* de abertura e fechamento de territórios.

A América do Sul se constitui em um formidável "laboratório" para a compreensão do espaço internacional contemporâneo do pós-Guerra Fria pois a intensificação dos processos de regionalização transnacional tem desencadeado relações internacionais multi-temáticas por meio de diferentes atores.

Conforme Becker (2004), existe uma fronteira de possibilidades exploratórias na América do Sul encalçada na biodiversidade de recursos naturais que sempre esteve suscetível por relações internacionais de poder assimétrico em todos os momentos históricos da formação territorial.

No século XV, a América do Sul 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.

De um lado, observa-se que a conquista territorial da América Espanhola e a sua conseqüente formação sócio-espacial foi marcada pelos determinismos naturais e pelas estruturas de civilizações pré-estabelecidas do Império Inca, o que influiu 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).

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.

De outro lado, a ausência de riquezas de fácil exploração nos territórios conquistados por Portugal acabou por desestimular muitos dos colonizadores privados que receberam capitanias hereditárias devido a necessidade de investimentos e o alto risco de retornos, o que acabou por postegar o próprio processo de exploração da colonização ao longo do vasto território.

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 dilatarem 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).

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.

Ao longo de todo o período, as duas bandas da América do Sul apresentaram uma grande semelhança de projetos de exploração dos recursos naturais 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 Gerra 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 intercruzaram nas negociações de regionalização transnacional que continuam assentadas na exploração dos recursos naturais do subcontinente por meio da construção geoeconômica de redes de infra-estrutura.

O quadro histórico de formação territorial da América do Sul ao longo de mais de cinco séculos 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 de exploração dos recursos naturais advindos da economia-mundo e de uma divisão internacional do trabalho.

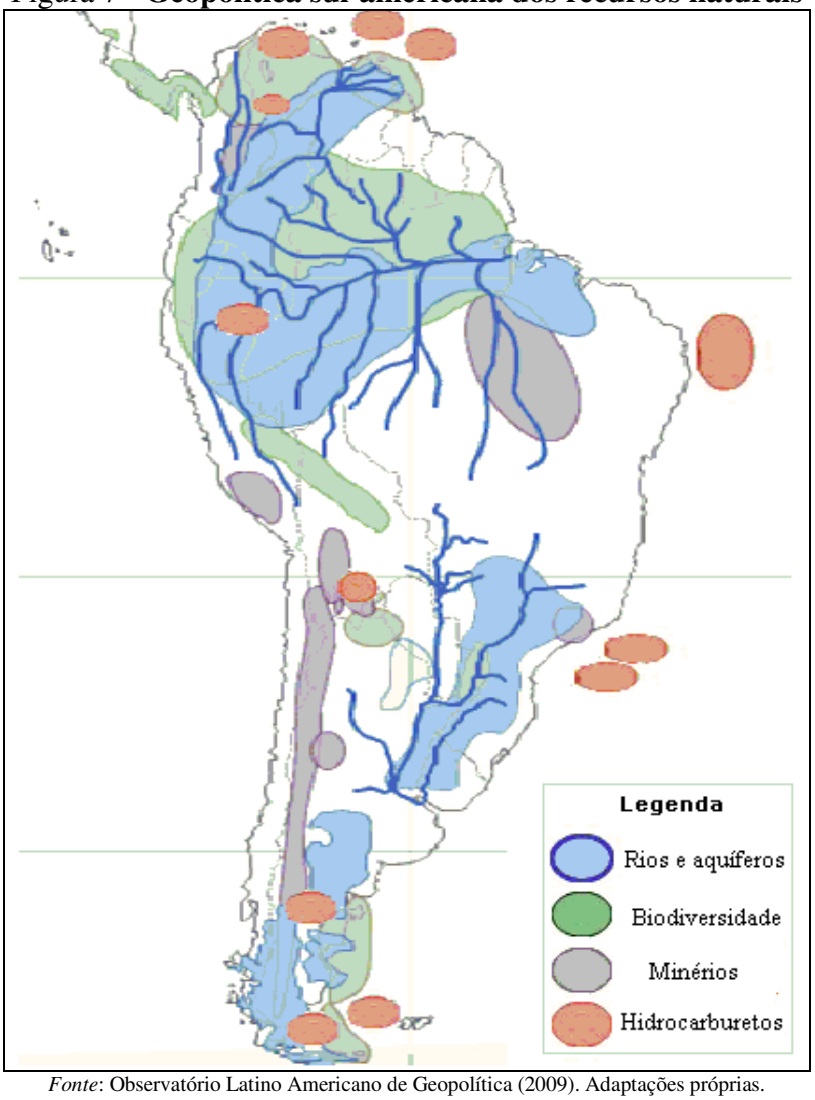
Ao longo da formação territorial da América do Sul, os grandes ecossistemas retratam territórios biodiversos que sistematicamente incorreram por diferentes modelos exógenos de exploração que se basearam na extração predatória dos recursos naturais durante ondas cíclicas que inicialmente estão ligadas à valorização momentânea de produtos nos mercados nacional e internacional com subseqüentes períodos de estagnação.

A despeito da fragilidade de vários ecossistemas sul-americanos exigirem uma ocupação cuidadosa e bem planejada em função da rica biodiversidade, a exploração dos recursos naturais destes territórios tem sido historicamente marcada por processos violentos de ocupação e degradação ambiental oriundos da contínua extroversão das *economias de fronteira* (Becker, 2001).

Como uma região estratégica de longa duração na geopolítica internacional dos recursos naturais, a América do Sul mantém sua centralidade na contemporaneidade em função se tornar o

palco conflitante de guerras de quarta geração devido a existência de extensas áreas de biodiversidade tropical, água doce superficial e subterrânea e hidrocarburetos.

Figura 7 - **Geopolítica sul-americana dos recursos naturais**



Fonte: Observatório Latino Americano de Geopolítica (2009). Adaptações próprias.

Em primeiro lugar, a América do Sul apresenta o maior complexo mundial de água fluvial e subterrânea composto por territórios transfronteiriços compartilhados entre vários países, destacando-se, na região setentrional, a Bacia Hidrográfica Amazônica que recorta oito países, e,

na região meridional, o Aquífero Guarani que é um reservatório transregional presente no subsolo dos países do Mercosul: Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina.

A relevância da água doce existente na América do Sul é oriunda da percepção que este recurso natural possa se tornar no século XXI em um negócio econômico semelhante ao que foi o petróleo no século XX a partir de processos de mercantilização comercial e financeira enquanto uma *commodity* internacional.

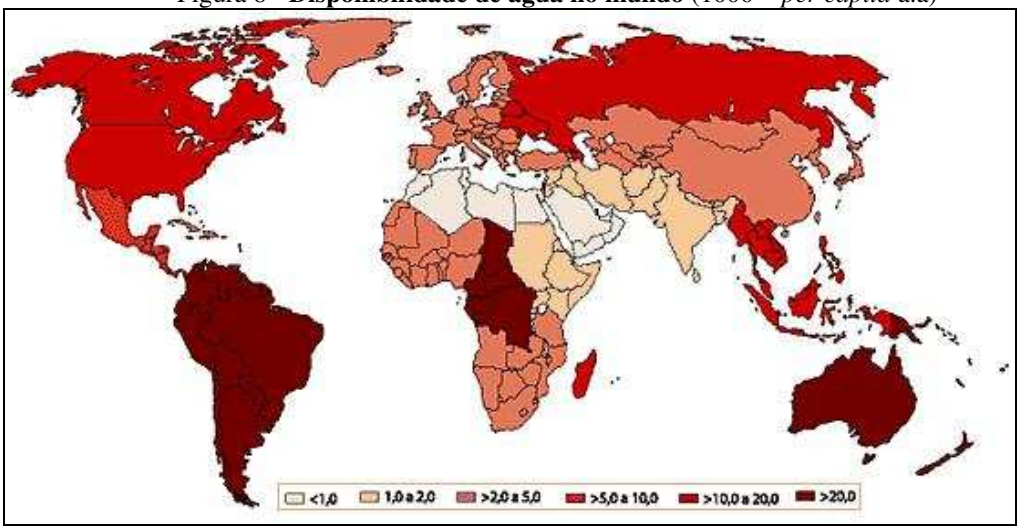
Box 3 - **A América do Sul na geopolítica da água**

No século XXI, a demanda mundial de água já cresce a uma taxa mais acelerada que a expansão demográfica na maioria das regiões do mundo, o que tem levado a uma série de prospectivas de crises relacionadas à escassez da água ou ainda à corrida por este "ouro azul".

O paradoxo valor da água reside no fato dela ser *fonte de riquezas* quando transformada em mercadoria ou quando utilizada como insumo produtivo e, simultaneamente, ser *fonte de conflitos* em função da sua distribuição natural que não corresponde à sua distribuição política (Ribeiro, 2008)

Neste contexto, a América do Sul tem relevância geopolítica por concentrar a segunda maior reserva de água doce no mundo, oriunda de grandes rios e da maior reserva subterrânea do *Aqüífero Guarani*, o que pode incitar a formação de conflitos em função da crescente concorrência por recursos naturais estratégicos para a sobrevivência humana.

Figura 8 - **Disponibilidade de água no mundo** (1000^{m3} *per capita* a.a)



Fonte: UNEP (2000).

De um lado, a gestão da água sob a perspectiva da regionalização transnacional torna-se tão complexa na América do Sul que um dos grandes problemas está diretamente vinculado à exploração de rios internacionais e ao compartilhamento transfronteiriço que muitas vezes geram grandes conflitos e diferentes interesses, mesmo havendo marcos regulatórios, tal como registrado no contencioso das papeleiras entre Uruguai e Argentina.

A despeito de existirem várias iniciativas comprometidas com a gestão bilateral e multilateral dos recursos hídricos na região platina, como o próprio Tratado da Bacia do Prata, que envolve cinco

países, ou na região amazônica com a OTCA, envolvendo oito países, inexistem marcos de regulação sobre a água na região andina.

De outro lado, a gestão da água sob a perspectiva nacional apresenta também relevantes problemas na América do Sul, uma vez que, no curto prazo, o uso dos recursos hídricos aponta para *crises localizadas de falta de água*, porém, no longo prazo, a *crise da água* pode surgir enquanto um contencioso de grandes proporções à medida que o uso da água se destinar ao acúmulo de capital por parte da esfera privada.

Nesta contextualização enquadra-se o problema da *guerra da água* ocorrido na cidade de Cochabamba na Bolívia em 2000, quando o preço e a privatização da distribuição da água nas mãos de um grupo multinacional foram contestados por protestos sociais, inicialmente compostos por campesinos que marcharam sobre os vales e bloquearam a cidade.

Após o desdobramento de uma greve geral e o bloqueio das rodovias, o governo atendeu as demandas de cancelamento do contrato com a empresa de água e a revogação da lei nacional de controle privado sobre os poços e sistemas de irrigação rural, a luta pela reapropriação da água chegou ao fim vitoriosa com um novo formato de gestão da água através dos conselhos de bairro.

Ao partir da análise destes contenciosos, os desafios para os *policy-makers* sul-americanos encontram-se *na* resolução do dilema geopolítico de securitização que a água incorre na região, por um lado, sendo ela fator de conflito em função da sua distribuição desigual nos territórios, e, por outro lado, sendo um recurso mercantil que atende à demanda humana e por isso é suscetível de valoração.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Binemelis (2006); Galeano (2003); Ribeiro (2008) e UNEP (2000).

A água doce fluvial e subterrânea da América do Sul aparece no liminar do século XXI com um novo papel estratégico na geopolítica das relações internacionais enquanto um recurso natural limitado que provavelmente será disputado em função do estresse hídrico em vários países e regiões no mundo.

Em conformidade com uma concepção *mackinderiana* da geopolítica terrestre, o novo pivô geográfico da história mundial poderia ser identificado na América do Sul a partir da Pan-Amazônia e do Aqüífero Guarani enquanto novos *heartlands* cujos territórios são ricos em água doce biodiversidade.

Em segundo lugar, a América do Sul é redescoberta pela tecnociência enquanto um celeiro megadiverso em informações genéticas, químicas e econômicas fornecidas pelos diferentes biomas tropicais que representam uma nova fonte internacional promissora para a exploração econômica das indústrias de biotecnologia segundo um padrão que busca a preservação da sustentabilidade natural e não a sua espoliação.

A biodiversidade ecológica constitui um dos recursos naturais mais importantes na América do Sul devido ao seu potencial estratégico como principal matéria explorada por meio da conjugação das biotecnologias junto ao conhecimento tradicional das comunidades locais apropriado pelos setores industriais farmacêutico e agroalimentar (León, 2005).

A dimensão geopolítica da exploração dos recursos naturais biodiversos acontece na América do Sul, pois estes são desigualmente distribuídos sobre o globo e disputados por diferentes grupos sociais com interesses muitas vezes conflitantes.

> "A geopolítica da biodiversidade não apenas prolonga e intensifica os anteriores processos de apropriação destrutiva dos recursos naturais, senão que transforma as formas de intervenção e apropriação da natureza, levando ao limite a lógica da racionalidade econômica. Esta nova geopolítica da sustentabilidade se configura no contexto de uma globalização econômica que ao mesmo tempo leva à desnaturalização da natureza e promove com o discurso do desenvolvimento sustentável uma estratégia de apropriação que busca ´naturalizar` a mercantilização da natureza" (Leff, 2006: 265).

No âmago do processo de mercantilização da natureza, um significativo contencioso internacional existente entre os países ricos em biodiversidade na América do Sul e os países ricos em tecnologia mostra uma questão geopolítica grave na apropriação dos recursos naturais que é originado por lógicas distintas no uso da natureza. De um lado, nas regiões ricas em biodiversidade como a Pan-Amazônica e Chaco-Pantaneira, existem utilizações, práticas e costumes tradicionais que sustentam suas populações há muitos séculos. De outro lado, os países ricos em tecnologia cobiçam os recursos naturais e o conhecimento tradicional dos países sul-americanos para serem apropriados pelo capital industrial.

Levando em consideração a participação de atores e processos em diferentes escalas geográficas, destacam-se os territórios do Chaco-Pantaneiro e da Pan-Amazônia, que tanto

podem ser caracterizados como fronteiras econômicas segundo a dinâmica local e regional de exploração dos recursos quanto fronteiras de *capital genético-natural*[25] que são comandadas por um vetor de bioprospecção que lhes atribuem um novo significado na acumulação em escala nacional e global.

A geopolítica da biodiversidade na América do Sul reflete, portanto, os conflitos e contradições que permeiam a apropriação dos conhecimentos tradicionais e dos territórios, revelando as pressões multiformes, internas e externas.

A conformação multiescalar das regiões biodiversas enquanto fronteiras econômicas e de capital genético natural é o reflexo instrumentalizado, tanto pela dinâmica regional e o impacto das políticas de planejamento estatal, quanto das transformações globais desencadeadas pelas novas tecnologias de produção e gestão e pelas redes de informação, que acabam por influenciar em um novo conteúdo a geopolítica na exploração da biodiversidade, agora enfatizando mais o uso do território do que propriamente a sua conquista.

Em terceiro lugar, a América do Sul trata-se de uma região estratégica na geopolítica dos recursos energéticos uma vez que as reservas de gás na Bolívia e Venezuela e de petróleo da Venezuela, Colômbia, Argentina, Equador e Brasil, juntamente com as reservas presentes na América do Norte no Canadá, México e Estados Unidos (incluído o Alasca), representam o maior núcleo de hidrocarburetos do mundo ocidental e o segundo maior complexo energético do planeta após o dos países petrolíferos do Oriente Médio e do Leste Asiático, como Rússia, Cazaquistão e Uzbequistão (Ceceña, 2003).

[25] Comparativamente ao conceito de *capital social* que tem sido difundido na literatura como a própria trama de relações que conforma o tecido social, o uso do conceito de *capital genético-natural* acontece para registrar a trama de relações em que a biodiversidade está envolvida frente aos debates de proteção do patrimônio genético e do conhecimento tradicional, registrados em *organismos multilaterais* como a Organização Mundial de Propriedade Intelectual e a Organização Mundial do Comércio ou *nacionalmente*, a título de exemplo do caso brasileiro, por meio da Medida Provisória, nº 2.186-16/2001 e da Lei nº 9.279/1996.

Embora não haja um mercado comum de energia na América do Sul, isso não significa que os países não sejam interdependentes, principalmente porque eles têm adotado uma série de medidas para criar sistemas funcionais de infra-estrutura em hidrocarburetos através de marcos legais de integração dentro de conferências e acordos regionais nos marcos da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA), da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

Box 4 – **Diplomacia dos hidrocarburetos na América do Sul**

Como todo recurso natural pode se transformar em um instrumento de poder caso tenha um papel de ligação ao seu contexto sócio-econômico e sócio-político por algumas, os hidrocarburetos se estruturaram no capitalismo como uma arma política.

No caso da América do Sul, a assimetria existente entre os países fornecedores e demandantes dos recursos energéticos fez surgir uma série de negociações diplomáticas para cooperação via redes de fornecimento de gás entre países com conseqüentes repercussões na formação de uma diplomacia do petróleo (Venezuela) e do gás (Bolívia) findando melhor reposicionar os respectivos países.

De um lado, destaca-se a IIRSA como principal projeto de integração energética que fortalece os processos de regionalização transnacional na América do Sul por meio da implementação de acordos de cooperação econômica e de obras energéticas no bojo da institucionalização dos projetos regionais CASA-UNASUL.

De outro lado, porém, tal como em outras regiões no globo, também existe um quadro geral de recrudescimento geopolítico das tensões em torno da questão energética que marca um quadro de fragmentação do projeto de regionalização transnacional na América do Sul ao estar temperado por recentes manifestações de cunho nacionalista de alguns países como Venezuela, Bolívia e Equador que colocam princípios de defesa dos interesses nacionais e de manutenção da soberania sobre recursos naturais considerados essenciais ao desenvolvimento socioeconômico por meio de nacionalizações e aumento dos preços de *commodities* energéticas.

Embora a nacionalização da exploração dos recursos energéticos seja uma opção política adotada por uma nova onda populista na América do Sul que busca a difusão da chamada Revolução Bolivariana, por meio da intervenção do Estado, o resultado agregado tem sido a criação de um projeto contra-hegemônico intitulado ALBA que se caracteriza, de um lado, como um *pièce de résistance* da gestão Chávez no tocante aos vínculos internacionais da Venezuela na América Latina, e de outro lado, enquanto um núcleo duro que difunde estímulos negativos que fragmentam a dinamização da regionalização sul-americana (Lins, 2006).

Com o objetivo de instrumentalizar uma geopolítica energética no âmbito da ALBA, surgiu a iniciativa *Petro-América*, que trata-se de uma estratégia venezuelana para a integração energética na América Latina. Ela está estruturada em acordos bilaterais da Venezuela com demais países e em três núcleos de atração onde confluem três iniciativas sub-regionais de integração energética: *Petrosul* (países do Mercosul), Petro-Andina (Países da Comunidade Andina de Nações) e Petro-Caribe (14 países da região caribenha).

A formação de uma agenda de Estado denominada de Petro-América que concebe uma aliança estratégica de empresas com repercussão na geopolítica regional da exploração dos recursos naturais busca a identificação de mecanismos de cooperação e integração energética na América Latina, partindo das capacidades desenvolvidas e experiências acumuladas pelas empresas PDVSA (Venezuela), Petrobras (Brasil) e PEMEX (México) a fim de instrumentalizar acordos e realizar investimentos conjuntos na exploração e comercialização de petróleo e gás.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Lins (2006); Senhoras e Gama Neto (2009).

Sendo um dos principais objetivos expressados para o avanço dos processos de regionalização transnacional na América do Sul, a integração energética[26] passou por diferentes tendências de politização ao longo do tempo.

Inicialmente, nos anos 1990, as propostas de integração energética se restringiram à construção de algumas redes infra-estruturais para transporte transfronteiriço de gás natural e à privatização de empresas do setor ao tomar como referência a centralidade do mercado econômico presente no receituário do Consenso de Washington.

Posteriormente, com o avanço da esquerda na América do Sul e o surgimento de propostas intervencionistas por meio do Consenso de Buenos Aires, a integração energética passou a ser um assunto de Estado através do papel estratégico da Venezuela, de declarações na Organização Latino-Americana de Energia (OLADE) e das Cúpulas Energéticas sob marco institucional da CASA e da UNASUL.

Atualmente, a questão energética tem significativo espaço na agenda de regionalização transnacional de maneira que os marcos multilaterais da IIRSA passam a convergir para a securitização energética na América do Sul em consonância a acordos bilaterais de integração energética, tal como o projeto do *Anel Gasífero Sul-americano*, para levar gás do Peru ao Chile e Argentina, com ligações com Paraguai e Brasil ou o *Gasoduto do Sul*, que está projetado para levar o gás da bacia do Orinoco ao Brasil.

Nesta macro-contextualização estratégica, a geopolítica dos recursos naturais *lato sensu* reflete na América do Sul os conflitos e contradições que permeiam os territórios, revelando as pressões multiformes, internas e externas, enquanto um palco fragmentado por visões conflitantes e opostas cuja síntese advém de um espectro entre a polarização da *perspectiva*

[26] A integração energética é entendida como um processo de interconexão estratégica de redes por meio de corredores internacionais que permite a circulação ágil e eficiente de energia dentro de um determinado espaço de

desenvolvimentista e a *perspectiva ambientalista* composta por tendências conservacionistas e preservacionistas[27].

Em função da América do Sul apresentar territórios ricos em biodiversidade natural cobiçados internacionalmente para bioprospecção de espécies, princípios ativos e códigos genéticos, e também, em recursos minerais, hidrocarburetos e água doce superficial e subterrânea abundantes, existe um paradoxo na geopolítica dos recursos naturais oriundo das contraditórias ações de apropriação advindas de diferentes atores, que buscam, no primeiro caso, princípios cooperativos de desenvolvimento sustentável e valorização do capital natural *vis-à-vis* princípios conflitivos de acumulação por espoliação dos territórios, no segundo caso.

Não é pura coincidência a similitude espacial entre os recursos naturais estratégicos na América do Sul e a localização de bases militares ou de eixos de integração de obras de infra-estrutura, sejam eles de caráter transregional (como a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul - IIRSA) ou de caráter nacional (representados no Brasil por projetos como o Plano Pluri-Anual - PPA e o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC).

As obras de infra-estrutura na América do Sul tendem a reforçar as modalidades históricas de regionalização dos sub-esquemas do MERCOSUL e da CAN por meio de eixos de integração que fazem uma soldagem física dos países segundo vetores geoestratégicos de aglutinação *setentrional* e *meridional* para o escoamento de *commodities* primárias e para a exploração dos grandes complexos de recursos naturais.

---

regionalização transnacional (Cepal, 2006).

[27] Segundo Corazza (1996), a disjuntiva pragmática preservacionista e conservacionista no movimento ambiental advém das distintas interpretações da relação homem-natureza, uma vez que no primeiro grupo há a defesa e proteção incondicional da natureza com uma postura ecocêntrica em contraposição à proteção da natureza e administração dos recursos naturais condicionada à sua utilização racional, eficiente e econômica com caráter tecnocêntrico pelo segundo grupo.

Quadro 17 – **Geofuncionalidade infra-estrutural para a exploração de recursos naturais na América do Sul *setentrional***

Eixo do Amazonas	Brasil, Colômbia, Peru e Equador	O eixo está inserido em uma região com rica diversidade dos sistemas da costa, da *sierra* 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 infra-estruturas 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 obteria acesso ao Oceano Atlântico, por via marítima e terrestre, favorecendo as exportações para o mercado europeu. Este eixo conta com una 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.
Eixo do 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 infra-estrutura 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.
EixoPeru-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 Madeira 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 18 - **Geofuncionalidade infra-estrutural para a exploração de recursos naturais na América do Sul *meridional***

Eixo Capricórnio	Argentina, Brasil, Chile e Uruguai	Um dos principais objetivos do eixo de Capricórnio é potencializar a infra-estrutura 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.
Eixo 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.
Eixo 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 como objetivo estender o alcance da hidrovia já existente e reduzir os custos de transporte de *commodities* 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.
Eixo 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).

Conforme Senhoras e Vitte (2007c), enquanto os eixos infra-estruturas de integração transregional entre os territórios sul-americanos desenham 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, estabelecendo assim um tecido de entrelaçamento territorial por onde ocorre o movimento dos fluxos segundo uma conectividade de redes que se projeta em dinâmicas subnacionais e transnacionais.

A espacialidade dos recursos naturais e dos recursos produtivos orienta uma visão estratégica de planejamento a partir de uma série de obras infra-estruturais de integração nacional e transregional na América do Sul que tomam como referência as vocações e potencialidades territoriais.

A 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 naturais na América do Sul, e *negativamente* pelo risco potencial, principalmente inerente às ricas zonas de biodiversidade, 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 aceleramento do desmatamento direto ou induzido pela expansão da fronteira agrícola.

Segundo Shiva (2001), a despeito de haver a disseminação da lógica capitalista por meio da funcionalidade do progresso técnico, é possível apreender um padrão similar na exploração

dos recursos naturais entre a época da colonização e os dias atuais que se utiliza dos instrumentos de poder duro e poder brando.

Embora na época da colonização tenha sido significativo o poder de coerção exercido pela Monarquia, a Igreja desenvolveu um eficiente poder de consentimento sobre os povos nativos por meio da difusão do cristianismo, que colocava a exploração dos recursos naturais enquanto um direito natural do colonizador, necessário para que houvesse a salvação do colonizado.

Nos dias atuais esse poder brando é transferido para os Estados nacionais por meio de projetos de planejamento territorial e de obras infra-estruturais que buscam o desenvolvimento econômica a partir da exploração de recursos naturais e para empresas transnacionais por meio de Direitos de Propriedade Intelectual (DIPs) ao tratarem a bioprospecção como um direito natural.

A exploração destes recursos naturais tem um forte componente justificado por se assentar na especialização produtiva interdependente dos países dentro dos marcos de cooperação do processo de regionalização transnacional e também na divisão territorial do trabalho em escala mundial, e conseqüentemente, na 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.

O que há de comum na agenda geopolítica de longa duração na exploração dos recursos naturais na América do Sul é que ela nunca deixou de ser uma questão meramente ecológica, embora tenha crescentemente se tornado uma questão geopolítica estratégica no jogo das forças nacionais e internacionais em função do processo de regionalização transnacional que engrendra relacionalmente questões conflitivas e cooperativas que têm como efeito a integração e a fragmentação socio-territorial.

4 - Recursos naturais e a sua geopolítica exploratória no capitalismo territorialista Sul-Americano

Toda formação territorial moderna apresenta em algum estágio um modo de acumulação que pode estar ligado tanto à expansão territorial, por meio de uma lógica territorialista onde o espaço torna-se um meio para ampliar a acumulação, quanto à expansão do capital por meio de uma lógica capitalista onde a acumulação é um fim em si mesmo dentro de um território.

Segundo Arrighi (1996), na passagem de sucessivos estágios de ampliação dos espaços da relação mercantil desde os mercados locais, passando pela criação de mercados nacionais ou a constituição de economias-mundo existe uma dialética relação socio-espacial com distintas lógicas que se assentam no *capitalismo* e no *territorialismo*.

Enquanto a *lógica geopolítica do territorialismo* se baseia na valorização do espaço como fonte de identificação do poder ao domínio de espaços geográficos e de apropriação de seus recursos, a *lógica geoeconômica do capitalismo* está associada ao domínio de recursos escassos para realizar a valorização do capital no mercado.

> "Os governantes territorialistas identificam o poder com a extensão e a densidade populacional de seus domínios, concebendo a riqueza/o capital como um meio ou um subproduto da busca de expansão territorial. Os governantes capitalistas, ao contrário, identificam o poder com a extensão de seu controle sobre os recursos escassos e consideram as aquisições territoriais um meio e um subproduto da acumulação de capital. (Arrighi, 1996: 33).

Embora a evolução histórica do capitalismo tenha crescentemente relativizado outros padrões de acumulação, observa-se um pêndulo cíclico, que corrobora para a compreensão da especificidade do momento atual, onde há uma predominante *lógica capitalista* de acumulação

vis-à-vis à períodos em que *lógica territorialista* torna-se elevada para um primeiro plano, segundo um padrão de acumulação por espoliação dos recursos (Harvey, 2005).

No caso da América do Sul, a lógica territorialista de exploração dos recursos naturais sempre se manteve como um elemento basilar na sua formação histórica capitalista demonstrando apenas que os mecanismos que viabilizam esta acumulação ainda permanecem em função de um contínuo processo de aprimoramento e recriação sobre novas formas.

A primeira década do século XXI deu novo impulso à lógica territorialista de exploração dos recursos naturais na América do Sul em função do incremento da demanda internacional, em especial do leste asiático, e de um processo de financeirização dos preços das *commodities* que impactaram tanto no aumento do volume das exportações de matérias primas quanto na melhora os termos de intercâmbio.

As "forças motrizes" desta nova exploração dos recursos naturais na América do Sul são permeadas tanto pela lógica capitalista quanto pela lógica territorial de poder, que embora sendo diferentes, se entrelaçam de maneira complexa produzindo processos contraditórios de integração e fragmentação socio-espacial.

Este duplo processo de integração e fragmentação presente na regionalização transnacional da América do Sul reforça a existência de uma produção econômica do espaço que se materializa em uma acumulação desigual e combinada do capital em função da ordenação espaço-temporal articulada por redes de atores com poder assimétrico e mediadas por estruturas tecno-financeiras (Smith, 1988).

Neste contexto, a acumulação baseada em recursos naturais assenta-se de maneira complementar, tanto em uma via tecno-financeira, que reproduz de maneira ampliada uma lógica capitalista de concentração e centralização do capital por grandes grupos empresariais, quanto em uma via territorialista, que reproduz a acumulação primitiva segundo uma lógica de expulsão de

populações camponesas e na formação de um proletariado sem terra, de privatização dos recursos naturais e da substituição da agropecuária familiar pelo agronegócio.

A ordenação da regionalização transnacional na América do Sul produz uma tensionada ordenação espaço-temporal que é permeada por contradições em função de haver a identificação de um padrão de acumulação que é simultaneamente capitalista e territorialista onde participam uma série de atores com lógicas distintas, demonstrando que não há disjunção entre espaço e sociedade, mas antes a consolidação de uma formação socio-territorial relacional e desigual.

A dinâmica do capitalismo territorialista na América do Sul revela que o seu motor econômico se realiza por redes físicas que cruzam os territórios e não pode ser entendida fora desse quadro de referência, uma vez que a sua reorganização geográfica, por meio de obras infra-estruturais, busca solucionar os problemas da acumulação através da expansão territorial na exploração de recursos naturais.

Neste sentido, os princípios que regem a dinâmica de acumulação do capital na América do Sul estão sujeitas a um condicionante geopolítico da exploração dos recursos naturais, já que sem as possibilidades de uma expansão desigual do poder, de uma parte, e da reorganização do espaço, de outra parte, o capitalismo territorialista não teria conseguido permanecer como modo de produção hegemônico ao longo de seis séculos de integração da economia-mundo.

A nova geopolítica da exploração dos recursos naturais presente na América do Sul é expressa nas relações internacionais pela presença de atores diplomáticos e paradiplomáticos tanto em macro-negociações em fóruns multilaterais quanto em ações regionais de caráter estratégico para construção de redes e ocupação de territórios.

No plano multilateral, o processo de interdependência complexa identificado como mundialização ou globalização, se trata de uma terceira etapa de integração da economia-mundo que traz conseqüências significativas na lógica acumulativa do capitalismo territorialista na

América do Sul em função da maior conexão das redes e da diminuição dos custos de logística internacional, uma vez que os territórios, sobretudo aqueles de países dotados com recursos estratégicos (água, biodiversidade, hidrocarburetos e minérios), voltam a ser revistos a partir da geopolítica tradicional de exploração.

> "A desigual distribuição espacial entre reservas de natureza e de conhecimentos técnico-científicos vem implicando acirradas disputas, ao mesmo tempo em que também estabelece condições de barganha entre atores. O *imperativo tecnológico* e a *politização da natureza* representam assim duas facetas de um mesmo processo, a partir do qual introduzem-se novos ingredientes no cenário geopolítico internacional" (Albagli, 1998: 28).

A espoliação de recursos naturais e a exploração dos povos na América do Sul têm sido historicamente determinadas por padrão de acumulação do capital próprio aos países da América Latina, enquanto ponto nodal de uma geopolítica exógena à esta região segundo diferentes ciclos hegemônicos mundiais.

Porém, a problematização do espaço sul-americano no atual momento de integração da economia-mundo demonstra que também existe uma superação do caráter dual do território presente na unidade do Estado territorial - *nacional* e *internacional* - em detrimento do surgimento de espaços de articulação reticular na exploração dos recursos naturais que tomam como centro de ação a escala da região transnacional.

A visão geopolítica da regionalização da exploração dos recursos naturais na América do Sul permite visualizar as linhas de ação diplomática e paradiplomática que justificam a apropriação do espaço territorial e dos recursos segundo diferenças em dois grupos de políticas ideológicas de influência na região.

Partindo de um espectro ideológico, encontra-se uma *ótica da regionalização transnacional aberta* presente no avanço das negociações diplomáticas pelo governo brasileiro

para construção de obras de infra-estrutura transregional e na presença de empresas brasileiras que se internacionalizam segundo estratégias regionais do tipo *resource seeking*.

Em um primeiro plano, segundo Senhoras *et* al. (2009), a lógica do Estado brasileiro apontou para uma visão de *planejamento territorial* no Brasil que resgata a geopolítica do expansionismo brasileiro e reprojeta uma funcionalidade geoeconômica na construção de redes infra-estruturais por meio tanto de *políticas internas* - Planos Pluri-Anuais (PPAs) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - quanto da *política externa* – Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA)[28].

Em um segundo plano, a lógica empresarial de grandes grupos corporativos como a Construtora Odebrecht, Furnas, Petrobras tem 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" (Tautz, 2005).

Partindo de outro espectro ideológico, encontra-se uma *ótica estado-centrista* presente na Venezuela e em países participantes do movimento socialista-bolivariano que busca nacionalizar a propriedade dos recursos naturais e redes estratégicas de infra-estrutura, por meio de medidas políticas que revertam às políticas neoliberais produzidas anteriormente ao longo dos anos 1990.

O movimento socialista bolivariano engendrado pela Venezuela e difundido na América do Sul e na América Central e Caribenha através de uma proposta anti-imperialista de regionalização da ALBA abriram uma nova via para se instrumentalizar a reapropriação dos

[28] Existem transformações dinâmicas que levaram à regionalização transnacional em função da inflexão trazida pela passagem de uma lógica estado-centrista fechada e baseada em vetores predominantemente geopolíticos para uma lógica aberta, descentralizada e cooperativa baseada em vetores geoeconômicos que se sustentam por meio de redes transregionais que tanto integram quanto fragmentam os territórios da América do Sul. Neste contexto, a constituição de redes infra-estruturais tornou-se *fundamentum* para a conformação da base territorial sul-americana uma vez que a circulação de bens e serviços necessita de um sistema de circulação eficiente para dar vida às estratégias diplomáticas e paradiplomáticas.

recursos naturais privatizados ao longo da década de 1990 na América Latina com um afinamento com os movimentos sociais.

Estes dois grupos de políticas ideológicas que influenciam a América do Sul se fundamentam em paradigmas territoriais distintos, um mais relacionado à lógica empresarial, com a regulação dos fluxos, por meio da construção de redes infra-estruturais estratégicas; enquanto o outro é mais voltado para a lógica estatal, controladora de fluxos, por meio controle e reapropriação dos territórios e dos recursos.

Esse atual cenário da geopolítica dos recursos naturais na América do Sul é o produto elaborado por um pragmatismo exploratório próprio à região que tem origem tanto nas influências endógenas do período nacional-desenvolvimentista, quanto exógenas do período colonial.

Ao apreender uma combinação de influências, a geopolítica dos recursos naturais repercute na América do Sul, tanto por meio de vetores de fragmentação quanto de integração. No primeiro caso, encontram-se os casos de nacionalização de recursos energéticos na Venezuela e Bolívia ou de disputa de recursos ou territórios fronteiriços entre o Chile e Peru. No segundo caso, reside a construção de uma rede de infra-estrutura transregional que se baseia em uma lógica geoeconômica de integração funcional dos fluxos comerciais entre os 12 países sul-americanos segundo um planejamento influenciado pela agenda brasileira que tem como base os principais *pontos-fixos* em matérias primas e mercados consumidores.

4.1 - Rede de atores na geopolítica dos recursos naturais na América do Sul

As redes de atores têm sido cada vez mais reconhecidas e crescentemente participam dos mais importantes processos decisórios de exploração dos recursos naturais, uma vez que elas suscitam mudanças na dinâmica socio-territorial na América do Sul.

Palco fragmentado por visões conflitantes e opostas, cuja síntese á apreendida em um espectro entre a polarização da perspectiva desenvolvimentista e a perspectiva ambientalista composta por conservacionistas e preservacionistas, a América do Sul é recortada por uma rede de atores que se estabelecem nos fóruns de debate ecopolítico.

Os atores passam a se relacionar por meio de redes institucionalizadas em função do potencial de geração de uma série de externalidades positivas causadas pelo adensamento social, uma vez que a ação reticular integrada e interdependente dos atores cria brechas dinâmicas de escala e escopo para o surgimento de inovações sociais e econômicas e para a diminuição de custos em razão da complementaridade de competências e de especialização.

No plano da diplomacia clássica, os Estados Nacionais participam de uma ecopolítica de exploração de recursos naturais por meio de obras infra-estruturais de caráter transregionais que se assentam em uma lógica de exploração das vantagens comparativas naturais na América do Sul ou por meio de processos de nacionalização dos recursos naturais e reestatização de empresas estratégicas.

Neste contexto, a expansão territorial por meio de obras infra-estruturais e a apropriação dos recursos naturais são pivôs de um padrão de crescimento baseado na exportação de matérias primas, embora as estratégias implementadas pelos países sul-americanos ou pelos acordos regionais transnacionais nem sempre sejam as mais adequadas socialmente e ambientalmente nas comunidades onde se localizam.

No plano da nova diplomacia, as empresas multinacionais e as organizações internacionais governamentais e não-governamentais apresentam uma série de características reticulares que os

tornam nos mais representativos *atores transnacionais* nos debates internacionais sobre a exploração dos recursos naturais, uma vez que eles têm capacidade de expansão e flexibilidade institucional ao atuarem sem bases territoriais fixas ou interagindo em redes com outros atores e com os próprios Estados nacionais, mostrando preocupação crescente em influenciar os processos de tomadas de decisão internacional nos assuntos de sua competência (Villa,2004).

Em primeiro lugar, à medida que se observa a financeirização das *commodities*, facilmente se identifica que o setor privado, em especial as empresas multinacionais, tem aumentado sua organização autônoma enquanto um grande ator de peso na exploração dos recursos naturais, na construção de obras de infra-estrutura transregionais ou ainda aumentado sua representação junto a governos e organizações internacionais.

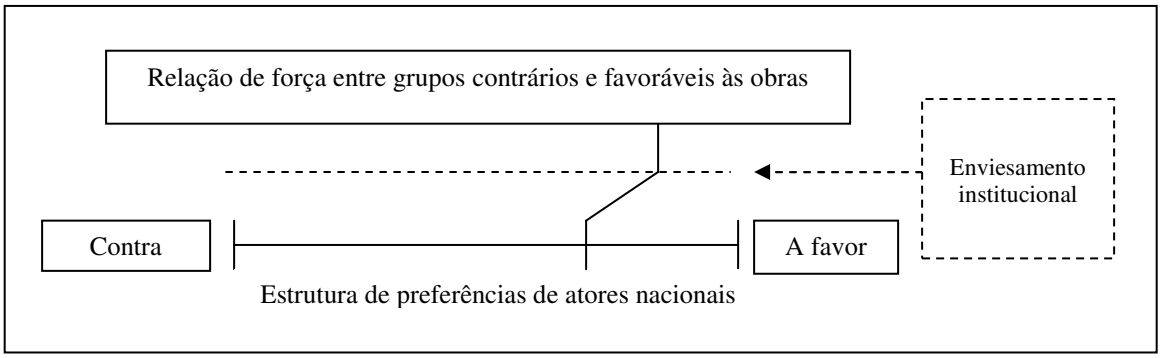
Conforme Leprestre (2000), existe uma tendência à ampliação da ação política das empresas multinacionais pois a indústria *lato sensu* tem sido muito ativa no financiamento de Organizações Não-Governamentais (ONGs) ou no exercício de *lobby* junto às representações de vários governos, com vistas à regulamentação do modo de produção, haja vista que elas estão na base primária de poluição ou muitas vezes vêem oportunidade de crescimento e lucros em cima da temática ambiental.

Em segundo lugar, as *Organizações Internacionais Supra-Governamentais* têm desempenhado um papel central junto aos Estados Nacionais Sul-Americanos enquanto matrizes de catálise de uma série de negociações internacionais ou enquanto fornecedoras de serviços de assistência técnica e financeira ligadas à formação de redes infra-estruturais para exploração de recursos naturais, em especial os *bancos de desenvolvimento* como a CAF, FONPLATA e BID, que influenciam mais diretamente sobre a formulação das políticas nacionais e sobre a própria regionalização transnacional da IIRSA.

Conforme Senhoras (2008), os empreendimentos ligados a grandes projetos de exploração de recursos naturais são normalmente justificados por uma série de discursos funcionalistas dos governos nacionais e das organizações internacionais supra-governamentais 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.

Normalmente, para estes projetos nacionais ou transregionais, quando são financiados por organizações internacionais supra-governamentais ou mesmo por fundos públicos, existe uma *intervenção seletiva* no processo de formulação e execução do planejamento que fica restrito a uma tecnoburocracia favorável às obras e 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.

Quadro 20 - **Esquema de forças de pressão nas grandes obras relacionadas à exploração de recursos naturais na América do Sul**



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

Como o acesso de atores da sociedade civil às decisões das grandes obras estratégicas para o fluxo e a exploração de recursos naturais nos países e na América do Sul passa por um natural canal assimétrico e seletivo, normalmente observa-se que as demandas próximas à

tecnoburocracia têm maior poder de influência na agenda da construção devido a discrepância de seus poderes nas negociações em relação aos atores contrários.

Em terceiro lugar, observa-se que a transnacionalização de Organizações Não-Governamentais (ONGs) tornou-se um fenômeno que se difundiu na América do Sul por meio da formação de grandes redes ambientalistas e na difusão de papel qualitativo de cunho coletivo junto a vários governos e negociações multilaterais.

Atuando como *comunidades epistêmicas*[29] sobre meio ambiente, as ONGs têm características reticulares de operabilidade transescalar que se estruturam estrategicamente por meio de ações lobistas com base cognitiva e política nos níveis local, nacional e internacional para influenciar Estados ou Organizações internacionais na negociação de tratados e na formação de regimes internacionais.

Segundo o movimento ambientalista, a percepção temporal dos recursos naturais na regionalização transnacional da infra-estrutura tem sido empobrecida pela lógica imediatista de crescimento econômico engendrada pelos agentes de mercado e pelos Estados Nacionais à custa da degradação ambiental.

Como estes diferentes atores apresentam diferentes escalas de ação e concepções cognitivas, ideológicas sobre a exploração dos recursos naturais na América do Sul, eles acabam muito freqüentemente gerando tensões ou dificuldades de coordenação de valores ambientais, demonstrando assim porque não existe linearidade na frágil dinâmica geopolítica socioambiental.

[29] Segundo Haas (1992), uma comunidade epistêmica se caracteriza como uma rede de profissionais especialistas em uma determinada área do saber que compartilham um conjunto de princípios e convicções normativas, de explicações acerca da validade dos fenômenos que trata e das causalidades entre eles, de noções acerca da de validez e de uma vontade de empreender um determinado processo de elaboração de políticas. O conhecimento compartilhado é uma propriedade central das redes que estruturam as comunidades epistêmicas, pois ele é a variável de intermediação ou convergências de especialistas científicos ou outros provedores de aconselhamento técnico nos processos de elaboração de políticas.

Frente aos impactos socioambientais negativos trazidos por este padrão de apropriação privada de territórios, regulado sob a tutela dos Estados e dos quadros institucionais de regionalização transnacional, que se assenta em um processo contraditório de exploração dos recursos naturais para fins de exportação, um crescente número de movimentos politizados de resistência e de pressão se estruturou em diferentes países na América do Sul.

Reflexivo a estes movimentos sociais, observa-se que as políticas de reapropriação dos recursos naturais protagonizadas por países como a Venezuela, Bolívia e o Equador emergiram para combater os efeitos negativos de políticas neoliberais e dos processos de desindustrialização que assolaram muitos países, colocando a exportação dos recursos naturais como a principal fonte de divisas (Porto-Gonçalves, 2007).

Essas lutas se expressam por movimentos ambientalistas, antiglobalização, antiimperialistas ou ainda movimentos bolivarianos, indigenistas e de sem-terras espalhados em vários pontos da região transnacional da América do Sul, embora concentrados nas localidades mais vulneráveis e degradadas.

No caso região amazônica, o caráter internacionalizado em que acontece o modelo de apropriação dos recursos naturais deu ensejo ao longo do tempo a um padrão de resistência, de início, protagonizada, localmente por seringueiros e, posteriormente, adensado por movimentos ambientalistas transescalares.

Segundo Vieira *et* al. (2005), a ocupação e exploração dos territórios da Amazônia engendradas por meio de surtos de expansão das economias de fronteira levaram à formação de rugosidades espaciais de onde podem ser extraídas periodizações de apropriação dos territórios e de conflitos segundo as categorias de *terras públicas* e *terras privadas*[30].

[30] Na primeira categoria, os territórios públicos da região amazônica são compostos principalmente por *novas zonas de fronteira* que se dividem *em áreas com destino definido* onde estão unidades de conservação, terras indígenas e

Porém, a área com maior crescimento de conflitos socioambientais na América do Sul tem sido a região andina, onde os conflitos por recursos naturais, particularmente ao redor dos hidrocarburetos assumem crescente relevância nas políticas nacionais (Seoane, 2005).

Na Bolívia, os contenciosos ligados a recursos naturais conhecidos como *guerra da água* e *guerra do gás* são episódios que rearticularam discursos em torno da geopolítica e do papel do Estado por parte dos movimentos sociais, quando se articularam ao redor de diferentes coalizões de forças protagonizadas por camponeses, indígenas, ambientalistas, pela igreja e por amplos setores populares e em diferentes escalas de ação desde o nível local até o nacional, com a finalidade de colocar no centro do palco político a propriedade e a distribuição dos benefícios da exploração.

No caso do Equador, as luta contra a contaminação, os abusos e a apropriação assimétrica de benefícios advindos da exploração petrolífera por grandes empresas multinacionais geraram uma série de conflitos engendrados pelos movimentos sociais das províncias amazônicas de Sucumbíos e Orellana. Neste contexto, a própria eleição de Rafael Correa para presidente reabriu o debate sobre o papel do Estado na reapropriação dos recursos naturais, tomando como referência as políticas implementadas na Venezuela e Colômbia (Porto-Gonçalves, 2007).

No Peru, a destacada mobilização de ativistas indígenas e dos movimentos campesinos conhecidos como "cocaleros" gerou no ano de 2005 uma série de greves e protestos que param o país contra as políticas de erradicação dos cultivos de coca e contra a assinatura do tratado de livre comércio com os Estados Unidos (Seoane, 2005).

---

projetos de desenvolvimento sustentável que são gerenciadas pelos órgãos públicos e em *áreas sem destino* definido onde se encontram as terras não ocupadas, as terras ocupadas e ainda cobertas por florestas e as terras ocupadas e já alteradas. Na segunda categoria, os territórios que são adquiridos legalmente por meio de registros em cartórios estão concentradas em *antigas zonas de fronteira* e possuem um elevado passivo ambiental e uma série de conflitos socio-ambientais oriundos da exploração florestal ou mineral.

No caso da Venezuela, o processo em curso de privatização da empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) foi abortado com a vitória de Hugo Chávez na eleição para presidência da República. Desde que tomou posse em 1999, o presidente não somente iniciou um movimento de reapropriação do petróleo, mas também nacionalizou uma série de ativos "estratégicos para o país" de empresas estrangeiras.

Na região do Cone Sul, segundo Verdum (2008), os conflitos socioambientais tem sido de menor intensidade, embora também revelem um grau acentuado de politização, tal como nos países andinos, haja vista que os países-membros do MERCOSUL cresceram a um ritmo mais acelerado nos últimos anos em função do modelo de desenvolvimento exógeno via exportação de *commodities* dos complexos de mineração e agronegócios, porém ao custo de relevantes impactos colaterais sobre o meio ambiente.

No caso da Argentina e do Chile, houve um incremento da conflitividade socioambiental ligados a projetos de mineração que foram dinamizados em função do crescimento da economia mundial e da reforma dos marcos jurídicos do setor na década de 1990. Os movimentos sociais têm buscado se mobilizar em redes de comunidades afetadas pela mineração para discutir uma agenda política nacional sobre o setor e seus impactos ambientais sociais e econômicos (Walter, 2008).

No Brasil, os principais movimentos sociais relacionados aos recursos naturais são articulados pelos trabalhadores rurais do Movimento dos Sem-Terra (MST), que fazem protestos e ocupações de terras em diversos Estados da federação, denunciando o descompasso do programa de Reforma Agrária e das políticas que beneficiam o agronegócio, principalmente voltado à exportação, em contraposição ao descaso com a pequena média produção agrícola que garante a segurança alimentar doméstica, bem como pressionando o governo federal por

investimentos públicos em novos assentamentos do governo federal e na criação de linhas de crédito para assentados.

Outro movimento social articulado a uma temática dos recursos naturais fluviais e a uma problemática segurança energética nacional é o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), que se estruturou em distintas áreas no Brasil no final da década de 1980 e ainda hoje se mantém como um ativo grupo de pressão e de resposta popular aos deslocamentos provocados pelas conjunturas de acelerada construção de represas, uma vez que a busca da integração elétrica nacional acabou criando fragmentações sócio-espaciais em diversas localidades (Zen, 2007).

No Paraguai existe uma recorrência de conflitos sociais envolvendo os imigrantes brasileiros e os camponeses paraguaios que lutam por reforma agrária e que repercute nas relações entre os dois países. A tensão na fronteira Brasil-Paraguai adquire complexidade em função da polarização de imagens construídas de que os *camponeses pobres* são explorados segundo um padrão de acumulação por espoliação pelos *ricos brasiguaios* plantadores de soja (Albuquerque, 2009).

Estes contenciosos ligados aos recursos naturais são exemplos de um universo maior de análise em que diversas localidades dos países da América do Sul estão inseridas em alguma medida, haja vista que possuem similares características políticas e econômicas de vulnerabilidade socioambiental.

Uma variável a se destacar é que as tensões e conflitos socioambientais ganharam visibilidade na América do Sul em função da disseminação generalizada de contenciosos em vários países determinados por lutas sociais e políticas pela reapropriação de territórios e de recursos naturais.

O padrão de avanço da economia de fronteira para a exploração de recursos naturais com freqüência choca-se com a disposição de muitos atores locais que buscam dar outros sentidos aos

territórios, determinando assim fraturas socioambientais que se disseminam na regionalização transnacional por meio de crescentes conflitos sociais.

Nesse contexto, além dos problemas sócio-culturais e ambientais existentes nos territórios da Amazônia, do Chaco-Pantanal e do Pacífico-Andino sul-americano, a subordinação do espaço ao papel de meio de extração de recursos naturais e de corredor de fluxos, sem vinculação direta com a apropriação da riqueza produzida na América do Sul ou consumida no exterior, gera um destacado problema de articulação do território à dinâmica do capitalismo territorialista sul-americano.

5 - Considerações finais sobre a geopolítica dos recursos naturais na América do Sul

O clássico sistema geopolítico de relações internacionais, fundado nos preceitos de soberania interna e externa da Paz de Westphalia (1648), torna-se crescentemente aberto por porosidades transescalares de outras temáticas que vão além da guerra. Por isso, compreender a problemática do poder no espaço internacional requer compreender que existe uma ecopolítica construída por uma pluralidade de atores estatais e para-estatais de âmbito transnacional.

De um lado, persiste uma concepção clássica de interpretação geopolítica dos recursos naturais que se assenta nas discussões da *segurança ambiental* e cujo foco reside em saber como o advento da problemática ambiental tem efeitos nas escalas global, nacional e local a fim de se apreender os efeitos que a questão ambiental pode acarretar na soberania territorial e na balança de poder do sistema internacional, haja vista que a escassez de recursos naturais impõe o transbordamento de conflitos nacionais e internacionais.

De outro lado, surge uma nova concepção de interpretação da geopolítica dos recursos naturais que reside na exploração sustentável do meio ambiente como fio condutor para a

construção de redes de cooperação internacional para o desenvolvimento, onde o meio ambiente é interpretado enquanto um *meio* de recursos naturais, ligado ao espaço territorial e às estratégias de ação tecnocrática dos Estados.

A partir da apreensão de ambos os quadros analíticos, o capítulo fez uma reflexão sobre as características de uma geopolítica dos recursos naturais que se consubstancia por atores endógenos e exógenos às América do Sul por meio de redes conectivas que promovem integração e fragmentação sócio-territorial.

O presente texto estudou a problemática dos recursos naturais na América do Sul com o objetivo de demonstrar que a sua exploração é um fenômeno eminentemente transescalar, envolvendo relações locais e internacionais, de maneira que toda formação territorial é um processo relacional de construção, destruição e reconstrução material e simbólica que revela uma dinâmica histórica de construção socioespacial permeada por um campo de poder.

Os vínculos contemporâneos entre os atores e os espaços com a problemática de exploração dos recursos naturais na América do Sul ilustram os sintomas do processo de adensamento ou de complexificação histórica das relações geopolíticas intra e inter-estatais, haja vista que existe uma multiescalaridade envolvida por vetores geoeconômicos de integração e fragmentação.

Em um primeiro plano, observa-se que os fluxos de investimento estatal e privado na América do Sul nos últimos anos se concentraram em setores intensivos em recursos naturais, principalmente em minérios, energia e agronegócio, demonstrando uma lógica de acumulação que se baseia pelo modelo de crescimento econômico exógeno caracterizado pela exportação de *commodities* e produtos de baixo conteúdo tecnológico (Felix, 2007).

Em um segundo plano, a politização de movimentos resistência em diferentes países da região que se expressa por um aumento crescente de conflitos sociais de natureza complexa e

com distintas demandas, tende a deflagrar os efeitos de tensionamento e fragmentação socio-ambiental diante dos projetos de integração econômica pautados no padrão de acumulação espoliativo do capitalismo-territorialista.

A fragmentação socio-ambiental que tensiona várias comunidades locais em função de atividades consideradas estratégias pelas políticas nacionais e de regionalização transnacional na América do Sul comparte similaridades com a tese do "ecologismo dos pobres", segundo a qual, a qual a mobilização nasce de diversos conflitos socioambientais que são decorrentes por um tipo de crescimento econômico assentado na extração de recursos naturais e no aumento dos riscos de contaminação e depredação dos territórios (Guha e Alier, 1997).

Este campo relacional de poder revela que a acumulação pautada por um padrão de capitalismo territorialista engendra uma geopolítica espoliativa dos territórios que tem como dinamizador a exploração dos recursos naturais e como repercussão processos de integração dos fluxos comerciais e fragmentação do tecido socioambiental.

Neste contraditório contexto que permeia todos os países sul-americanos e a próprio processo de regionalização transnacional, a preservação socioambiental dos lugares e o macro-planejamento territorial apresentam discursos diferenciados com conteúdos geopolíticos conflitantes ao representarem diferentes interesses na apropriação do meio ambiente, assimetria de poder entre os atores e distintas escalas de ação.

* Nota

As discussões contidas neste capítulo foram estruturadas com base em reflexões e debates derivados, durante o período de doutoramento, da prévia produção e apresentação à comunidade científica dos seguintes artigos:

- SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A.; VITTE, C. C. S. "A agenda exploratória de recursos naturais na América do Sul: Da empiria à teorização geoestratégica de assimetrias nas relações internacionais". *Memorias del XII Encuentro Internacional de Geógrafos de América Latina*. Montevidéu: Egal, 2009.
- SENHORAS, E. M.; CARVALHO, P. N. "Geopolitics of natural resources in South America and its relation with infrastructure initiatives". *Proceedings of the XVIII International Congress of the Latin American Studies Association*. Rio de Janeiro: LASA, 2009.
- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "Planeamiento territorial de la integración regional Sudamericana". In: BERTONI, L. (Org.). *Infraestructura y integración regional*. Buenos Aires: Dunken, 2008.

---

6 - Referências Bibliográficas

ALBAGLI, S. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: Edições IBAMA, 1998.

ALBUQUERQUE, J. L. C. "Os brasiguaios e os conflitos sociais e nacionais na fronteira Paraguai-Brasil". **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 02, fevereiro, 2009.

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: UNESP, 1996.

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

BECKER, B. K. "Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?" **Parcerias Estratégicas**, n. 12, 2001.

BECKER, B. K. **Amazônia:Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.

BINIMELI, C. Q. **Visión geopolítica de América Latina: El caso de Argentina, Brasil y Chile**. Santiago: ASEPOL, 2006. Disponível em: <www.asepol.cl>. Acesso em 15/07/2009.

BONAVIDES, P.; AMARAL, R. **Textos políticos da história do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002.

CECEÑA, A. E. "América Latina en la geopolítica del poder". **Alternatives Sud: Les dessous de l'ALCA**, vol. X, n. 1, 2003.

CORAZZA, R. I. **Inovação tecnológica e demandas ambientais: notas sobre o caso da indústria brasileira de papel e celulose**. Dissertação de Mestrado. Campinas: IG-UNICAMP, 2006.

FARIA, L. A. E. "Capitalismo, espaço e tempo". **Ensaios FEE**, vol. 20, n. 1, 1999.

FELIX, L. **Evolución y composición de los flujos de inversión extranjera en América del Sur bajo la óptica de las principales empresas inversionistas**. Brasilia: PNUD/CEPAL/NAE, 2007.

FOBOMADE - Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. **Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en Sudamerica**. La Paz: FOBOMADE, 2005.

FONSECA, E. "Meio ambiente e contas nacionais: a experiência internacional". **Contabilização econômica do meio ambiente**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1992.

GUHA, R.; ALIER, J. M. **Varieties of environmentalism: Essays North and South**. London: Earthscan, 1997.

HAAS, P. M. "Epistemic Communities and International Policy Coordination". **International Organization**, n. 1, vol. 46, 1992.

HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multi-territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.

IIRSA - Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica. **Planificacion Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos**. 2004. Disponível em <www.iirsa.org>. Acesso em 03/09/2008.

IIRSA - Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica. **Construyendo una visión estratégica para la integración física regional**, 2006. Disponível em <www.iirsa.org>. Acesso em 01/02/2009.

LEFF, E. "La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza". **Revista del Observatorio Social de América Latina**, ano VI, n. 17, 2006.

LEÓN, E. “Comentarios en torno a la geopolítica de la riqueza biológica amazónica”. In: FOBOMADE. **Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en Sudamerica**. La Paz: FOBOMADE, 2005.

LIMA, M. R. S. “Instituições democráticas e política exterior”. **Contexto Internacional**, vol. 22, nº 2, 2000.

LINS, H. N. “Energia e Geopolítica“. **Atualidade Econômica**, Ano 18 N. 49, 2006.

MARGULIS, S. “Introdução à economia dos recursos naturais”. In MARGULIS, S. (ed.) **Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

MORAES, A. C. R. “Bases da formação territorial do Brasil”. **Geografares**, n. 2, junho, 2001.

MORAES, A. C. R. **Capitalismo, geografia e meio ambiente**. Tese de livre docência. São Paulo: USP, 2000.

OLAG - Observatório Latino Americano de Geopolítica. **Mapa geopolítico interativo**. Disponível em <www.geopolítica.ws>. Acesso em 03/02/20009.

PAIM, E. S. **IIRSA – É esta a integração que nós queremos?** São Paulo: Núcleo Amigos da Terra, 2003.

PAULA,G. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur: El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en la Argentina. Buenos Aires: Edición CAENI, 2006.

PORTO-GONÇALVES, C. W. “A luta pela reapropriação social dos recursos naturais na América Latina: O caso da Petrobrás no Equador”. **América Latina en Movimiento**, 02 de junho de 2007. Disponível em: <www.alainet.org>. Acesso em 03/05/2009.

RAFFESTEIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática,1993.

RIBEIRO, W. C. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Editora Annablume, junho, 2008.

SENHORAS, E. M. **Regionalismo Transnacional e Integração Física: Um Estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP/FAPESP, 20008.

SENHORAS, E. M. "Geopolítica Ambiental nas Relações Internacionais: Fundamentos Normativos para uma Geopolítica Contemporânea". In: TORRES, F. T. P; ROCHA, G. C.; RIBEIRO, G.A.. (orgs.). **Geociências Aplicadas: Diferentes Abordagens**. Ubá: Editora Geographica, 2008b.

SENHORAS, E. M.; GAMA NETO, R. B. "Petróleo como arma de poder: Uma contextualização da petrodiplomacia venezuelana nas relações internacionais". **Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, vol. 105, 2009.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A.; VITTE, C. C. S. "Planejamento transregional e sua geografia de relações internacionais: Uma discussão sobre os projetos de integração infra-estrutural na América Latina". **Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Montevidéu : EGAL, 2009.

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". **Memórias del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007b.

SEOANE, J. "Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: Resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas". **Observatorio Social de América Latina**, año VI, n. 17, 2005.

SHIVA, V. **Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

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

TAUTZ, C. "Imperialismo brasileiro". **Rede Brasil**, 11 de agosto de 2005. Disponível em <www.rbrasil.org >. Acesso em 23/10/ 2008.

UNEP – United Nations Environmet Programme. **Global Environment Outlook**. Nairobi: UNEP, 2000.

VARGAS, G. M. "Amazônia: novas dinâmicas e territorialidades". **Revista História, Ciências, Saúde: Manguinhos**, vol. 13, n. 1, 2006.

VERTUM, R. "Introdução". In: VAINER, C.; NUTI, M. **La integración energética sudamericana: contribuciones para una agenda socio-ambiental**. Brasilia: INESC, 2008.

VIEIRA, I. C. G.; SILVA, J. M. C.; TOLEDO, P. M. "Estratégias para evitar a perda de biodiversidade na Amazônia". **Estudos Avançados**, n. 19, vol. 54, 2005.

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.

WALTER, M. "Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)". **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, vol. 8, 2008.

ZEN, E. L. **Movimentos sociais e a questão de classe: um olhar sobre o movimento dos atingidos por barragens**. Dissertação de Mestrado. Brasília, UNB, 2007.

CAPÍTULO 5

Geoestratégia em Segurança e Defesa na América do Sul

GEOESTRATÉGIA EM SEGURANÇA E DEFESA NA AMÉRICA DO SUL*

> "A guerra é a mera continuação da política por outros meios [...]. A guerra não é simplesmente um ato político, senão um verdadeiro instrumento político, uma continuação da atividade política, uma realização da mesma por outros meios".
>
> *Karl Von Clausewitz*

Os processos de formulação das agendas políticas em segurança e defesa dos países sul-americanos têm historicamente demonstrado a carência de iniciativas de cooperação regional entre as forças armadas ou de coordenação interinstitucional entre as agências (intra e inter) nacionais.

Neste cenário, com o objetivo de investigar as rugosidades espaciais da construção do complexo regional de segurança na América do Sul entre pretéritos vetores geoestratégicos de fragmentação conflitiva e possíveis vetores geoestratégicos de integração cooperativa, o presente capítulo estuda a sua agenda geoestratégica.

São apreendidas discussões sobre as inflexões recentes nos paradigmas de segurança e defesa mundial e as repercussões no próprio continente americano, a fim de demonstrar que a transformação de uma agenda de confrontação rumo à cooperação na América do Sul não se trata de um processo linear, mas antes é tortuoso e polemizado por vetores de convergência e divergência ou de integração e fragmentação.

Por meio desta discussão subsídios, são fornecidos para, em primeiro lugar, comparar o padrão hemisférico de *segurança coletiva* em relação ao propositivo padrão de *segurança cooperativa* na América do Sul; em segundo lugar, compreender a problemática de formação de um *núcleo duro estratégico* de influência no complexo de segurança regional sul-americano e,

por fim, identificar quais são os contenciosos e os canais de construção de cooperação regional contra as *tradicionais* e as *novas ameaças*.

1- Introdução à agenda de segurança e defesa na América do Sul

A agenda geoestratégica *stricto sensu* em segurança e defesa[31] pode ser visualizada em suas diretrizes de formulação, mudança e continuidade derivada de *fatores endógenos*, como nos períodos de implementação dos governos militares e redemocratização, e devido a *fatores exógenos* de influências e redefinições estruturais, no sistema político e econômico internacional, e conjunturais no sistema regional sul-americano.

Sendo a geoestratégia dos Estados sul-americanos condicionada pela interação de fatores internos e fatores externos, observa-se que a capacidade de *autonomia* das políticas de segurança e defesa 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.

Por isso, a identificação de inflexões ou continuidades no padrão geoestratégico de segurança regional encontra-se na observação das dinâmicas e mudanças internas aos países, bem como na identificação multilateral e regional de conjunturas que conformam processos que se sedimentam gradualmente ao longo do tempo em estruturas.

[31] Apesar da segurança e defesa estarem inseridas dentro de uma mesma área estratégica, são conceitos distintos que se complementam, pois enquanto a segurança é um estado que envolve aspectos políticos, econômicos, sociais, científicos, tecnológicos e militares, a defesa é um ato de garantia e proteção à manutenção da segurança. Em outras palavras, significa dizer que segurança é a condição maior que permite ao país a preservação da soberania e de seus interesses nacionais em contraposição à defesa que se refere ao conjunto restrito de medidas e ações de Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (Cepik, 2001; Saint-Pierre, 2008).

A fim de demonstrar a vitalidade do papel geoestratégico do Estado e dos processos de integração regional nas relações político-militares, o estudo do complexo regional de segurança sul-americano é objeto deste capítulo.

A geoestratégia do complexo regional de segurança na América do Sul pode ser visualizada em suas diretrizes de formulação, mudança e continuidade, devido a três variáveis: a) fatores endógenos aos governos, como, por exemplo, os períodos de mudança de regime político ou presença de milicias paramilitares ou grupos terroristas, b) fatores exógenos de redefinições estruturais no sistema político e econômico internacional, e c) influências conjunturais no sistema regional sul-americano e no relacionamento com a potência hemisférica, os Estados Unidos.

A partir desse quadro analítico da geoestratégia sul-americana, o capítulo pretende fazer uma reflexão sobre as políticas de governo, o padrão de políticas de Estado e os processos de securitização regional que consubstanciaram uma agenda de assuntos de segurança e defesa na América do Sul, por meio de cinco recortes basilares que se inter-relacionam:

1) Parte-se de um exame das inflexões nos paradigmas de segurança e defesa no sistema internacional América do Sul, ressaltando o surgimento de *novas ameaças* e a busca para formação de agendas de segurança cooperativa.

2) Procura-se analisar as transformações na agenda de segurança e defesa da América do Sul que acontece através da passagem de um cenário geoestratégico de confrontação para cooperação em função do avanço da integração regional.

3) Introduz-se uma discussão sobre a crescente regionalização de assuntos de segurança e defesa por meio do estudo do complexo regional de segurança sul-americano e da identidicação de áreas ou arcos de estabilidade e instabilidade.

4) Focaliza-se no capítulo a discussão sobre o processo evolutivo de securitização regional até a formação do Conselho Sul-Americano de Defesa, com o objetivo de identificar quais são as implicações para o complexo regional de segurança.

5) Por fim, são tecidas algumas últimas considerações que retomam conceitos discutidos ao longo do texto e que prospectam oportunidades e desafios para a agenda de securitização regional pautada no Conselho Sul-Americano de Defesa.

2 – As inflexões recentes nos paradigmas de segurança e defesa mundial

O processo de reformulação das concepções estratégicas em segurança e defesa que adveio de significativas mudanças nos contexto político mundial refletiu regionalmente e nacionalmente na introdução de uma série de condicionantes à transformação da autonomia política e institucional das forças armadas.

Com o fim da Guerra Fria, a caracterização bipolar da distribuição de poder no sistema internacional deu lugar a uma nova configuração, chamada por alguns especialistas de *multipolaridades* ou *polaridades indefinidas*, onde os Estados não são mais considerados os únicos atores nas relações internacionais, ao ganharem a companhia de uma série de novas ameaças e uma pluralidade de novos atores, como organismos internacionais e empresas multinacionais.

Como a centralidade do Estado e seu papel de garantir sua sobrevivência e seus interesses no sistema internacional, sob o ângulo de assuntos militares nas relações internacionais, não foi capaz de prever e explicar a queda da URSS, o tratamento de novos processos da questão da segurança liberou o estudo internacional para a compreensão de outras forças de risco, antes represadas no quadro do confronto Leste-Oeste.

Em um cenário essencialmente dinâmico das relações internacionais, repleto de mudanças que surgem e variam de magnitude e de características diante das chamadas *novas ameaças*, tornou-se impreciso interpretar a divisão das *ameaças* entre as de origem externa e as de origem interna, uma vez que, em um mundo globalizado, é cada vez mais difícil traçar uma linha divisória com este critério, pois há uma presença latente e contínua de *temáticas* entre os países.

> "Os temas considerados – pelas potências ocidentais – como novas ameaças à segurança internacional após o fim da União Soviética – narcotráfico, terrorismo, crime organizado transnacional, tráfico de armas, devastação ambiental, corridas armamentistas regionais, conflitos étnicos, correntes migratórias internacionais, desrespeito aos direitos humanos e proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas de destruição em massa – consolidavam a substituição do conflito Leste-Oeste pelas tensões Norte-Sul" (Marques, 2003: 69).

A segurança internacional, não estando mais ligada exclusivamente a situações de conflito político-militar entre países devido à expansão dos processos de internacionalização de mercados de produção e dos circuitos financeiros, abriu espaço para o surgimento de novos debates sobre as políticas de segurança e defesa, segundo um viés estratégico ampliado que incorpora outras variáveis, como o desenvolvimento humano e ambiental, à idéia de poder e segurança, muito embora persistam temáticas clássicas de assuntos militares-estratégicos.

De uma maneira geral, pode-se dizer que o conceito convencional de segurança envolvia ameaças vindas de fora das fronteiras do Estado e que são de natureza primordialmente militar, contudo, no Terceiro Mundo, as *novas ameaças* são, de um modo geral, geradas domesticamente e só ocasionalmente transbordam para Estados vizinhos (Ayoob, 1995; Buzan, 1991).

No mundo globalizado, as dimensões novas e emergentes do conceito ampliado de segurança e defesa não são mais meramente relativas às forças clássicas de poder do Estado, pois

estão sendo consideradas de forma multifacetada e coletiva, diretamente relacionadas com as esferas políticas e econômicas internas e externas.

Fazem parte da nova estratégia de segurança internacional a busca coletiva por cooperação ou integração militar, com a maior participação em organismos multilaterais e em missões de paz, bem como na maior inserção em temáticas humanitárias e nos mercados globais.

Quadro 20 - **Novas estratégias na segurança e defesa**

Estratégia de Integração	A *estratégia de integração* de políticas em segurança e defesa, por sua própria natureza e amplitude, impõe um elevado grau de exigência de seus países membros devido à transferência progressiva de certas competências relevantes da soberania dos Estados em Segurança e Defesa Nacional a instâncias administrativas ou eletivas transnacionais. O fio condutor é a supranacionalidade, na qual as tomadas de decisão decorrem de votação majoritária.
Estratégia de Cooperação	A *estratégia da cooperação* em segurança e defesa é menos ambiciosa que a estratégia de integração, pois propõe a harmonização e coordenação de políticas originadas dos próprios Estados, sem contrariar a manutenção do nível de soberania de cada um. As ações conjuntas, estabelecidas por instâncias intergovernamentais, são tomadas por unanimidade, a fim diminuir uma agenda de complexa negociação.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Soares (2005: 07).

Um dos desafios político-estratégicos emergentes nesse cenário pós-Guerra Fria é, portanto, a necessidade de gerar um conjunto de conceitos adequados para descrever, analisar e formular políticas que respondam, de maneira satisfatória, à nova realidade internacional e regional.

As atuais questões que dizem respeito à segurança internacional partem de dimensões novas e mais complexas na ordem internacional, uma vez que as mudanças desencadeadas com o término da bipolaridade produziram diferentes reflexos entre os diversos Estados e regiões.

Os países do hemisfério ocidental começaram a refletir sobre a necessidade de revitalizar as instituições de governo regionais, de atualizar os mecanismos de segurança hemisférica e de

analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional no continente americano.

Com o propósito de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados para examinar seus diversos aspectos e identificar as formas de revitalizar e de fortalecer as instituições do Sistema Interamericano, este processo de reflexão pode ser percebido no seio da Organização de Estados Americanos (OEA), embora não tenha sido bem sucedido na passagem de uma agenda de *segurança coletiva* para *segurança cooperativa*.

Os países sul-americanos também estão inseridos nesse esforço de reformulação do planejamento, execução e avaliação de sua política nacional de defesa, uma vez que as alterações geopolíticas e geoeconômicas engendradas pelo processo de integração regional têm provocado mudanças no perfil das relações entre os Estados nacionais, criando maiores oportunidades de cooperação internacional e com repercussão direta sobre as questões de Segurança e Defesa.

3 - As inflexões na América do Sul: Das estratégias de confrontação à cooperação

A análise do emprego potencial das forças armadas torna-se importante por evidenciar, em momentos diversos, a existência de dois cenários geopolíticos com padrões de tendência característicos na história recente das políticas externas de segurança e defesa dos países sul-americanos.

Em um primeiro momento, sublinha-se um *cenário geopolítico conflitivo*, no qual as questões clássicas de segurança e defesa evidenciam-se devido ao Sistema Internacional Bipolar da Guerra Fria.

No período da Guerra Fria, a presença de governos militares em países como Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Equador e Peru construiu um cenário geopolítico de contenção e desconfiança mútua na América do Sul.

As fronteiras desempenharam um artífice conflitivo de separação e divisão, onde os países concentravam tropas com a finalidade proteger o território de uma possível invasão do governo vizinho (Peru e Equador) ou com o objetivo de consolidar uma hegemonia sub-regional no continente (Brasil e Argentina).

Para que a situação se modificasse, foi necessário uma mudança na percepção geopolítica, que iniciou seus primeiros passos com a assinatura do acordo de Corpus-Itaipu entre Brasil e Argentina, que expressava dois conceitos basilares: a idéia de um crescimento comum como alternativa de acesso à economia mundial e, por seu intermédio, as linhas mestras de uma política de mudança da concepção de poder na região (Jaunarena, 1999).

Em um segundo momento, as preocupações nacionais modificaram-se diante dos processos de integração regional no subcontinente e do surgimento de novas ameaças e atores, dando origem a um *cenário geopolítico cooperativo*, no qual as políticas de segurança e defesa tem *caráter bilateral* de compartilhamento, com possibilidades prospectivas de ampliação para um *caráter regional*.

Em contraposição ao cenário conflitivo da Guerra Fria, no qual se observou vários pontos de divergência na América do Sul, com o surgimento da redemocratização nesses países e com os processos de integração regional e o próprio fim da Guerra Fria, os governos nacionais começaram vagarosamente a dialogar entre si sobre as políticas de Segurança e recentemente chegam a trabalhar em cooperação de forma bilateral em algumas temáticas contra alguns inimigos comuns.

Quadro 21 - **Cenários geopolíticos na América do Sul**

Cenário de Confrontação	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 *percepção do vizinho enquanto ameaça latente* de contenciosos fronteiriços e de conflitos territoriais; b) à predominância de *governos autoritários*, e c) à *rivalidade mútua* acentuada entre países chaves do subcontinente, como Brasil/Argentina e Chile/Argentina.
Cenário de Cooperação	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 *regionalização* e o *aumento da interdependência*; e finalmente, c) "novas ameaças" compartilhadas no novo paradigma das fronteiras.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Medeiros Filho (2004).

Embora haja coincidência sobre o desaparecimento das hipóteses de confronto do passado, nenhum país renunciou a seu direito de ter um sistema de defesa e segurança autônomo, com capacidade para enfrentar uma agressão diante de uma *ameaça convencional* vinda de outro Estado.

As medidas de aproximação tiveram um ritmo diferente conforme as áreas das políticas públicas, uma vez que nos anos 1990 aconteceram avanços significativos nas políticas educacionais, culturais e comerciais, essas últimas com reveses mais ou menos momentâneos, enquanto que na esfera da Defesa e Segurança, os passos foram mais lentos e parcimoniosos.

Essa aproximação, iniciada entre Brasil e Argentina, expandida com o MERCOSUL, e ampliada com as negociações com a CAN, foi fruto de uma iniciativa fundamentalmente política, o que permitiu, na questão da defesa e segurança, que esses países não apenas reduzissem antigas desconfianças e contenciosos, mas também que adotassem posições compatíveis quanto ao futuro

de projetos militares e à ampliação do entendimento entre seus corpos militares, exemplificada pela realização conjunta de exercícios militares (Soares, 2005).

Se de fato a regionalização tem unido os países da América Sul, estes devem se aproximar cada vez mais por meio de *políticas sistemáticas de caráter regional*, trabalhando conjuntamente na solução de problemas comuns e na contenção de *novas ameaças*, pois as *políticas de cooperação de caráter bilateral* se mostram ineficazes e o atual cenário geopolítico cooperativo é propício à construção de uma *comunidade regional de segurança e defesa*, para aumentar o comprometimento mútuo na formação de contingentes militares regionais, na compatibilização e aquisição conjunta de equipamento militar ou na definição de estratégias comuns de defesa para a região.

Como no Cone Sul, as estratégias convergentes em segurança e defesa no sub-continente, ainda estão restritas a pequenas áreas, a exemplo das atuações conjuntas das forças armadas em exercícios, reparos de equipamento militar e intercâmbios educacionais, há um vasto campo aberto para se diminuir custos de transação econômica e política nas forças armadas por meio de cooperação científica, tecnológica e logística.

Uma vez que os problemas e as novas ameaças são agora compartilhados, da mesma forma devem ser as soluções tratadas na defesa e segurança sul-americana, pois da mesma forma que o afrouxamento dos controles fronteiriços estreitou os laços entre as nações sul-americanas, também permitiu uma maior circulação de pessoas ligadas a atividades ilícitas, como crimes ambientais, tráfico de drogas e contrabando.

Em um âmbito regional, não isento de diferenças entre os países sul-americanos, observa-se o surgimento das mencionadas *novas ameaças*, que em sua maioria ultrapassam os limites dos territórios nacionais e, portanto, qualquer hipótese de enfrentá-las na estreita margem das fronteiras de cada um dos países envolvidos torna-se insuficiente.

Diante das *novas ameaças*, os avanços no emponderamento da segurança e defesa regional permanecerão aquém das reais necessidades, caso não surjam iniciativas para construir mecanismos, regimes ou sistemas de segurança e complementação cooperativa em matéria de defesa para enfrentar os novos problemas, haja vista que políticas bilaterais de defesa, apesar da importância que têm na construção de um cenário cooperativo, são inexpressivas para a garantia da segurança regional.

3.1 - A funcionalidade das políticas de regionalização transnacional na construção da agenda de política de segurança e defesa no Cone Sul

As mudanças de arranjo de forças originadas no sistema internacional introduziram, com fim da Guerra Fria, novas preocupações multilaterais em segurança e defesa, como o tráfico de drogas, o crime organizado, o tráfico ilegal de armas, a degradação do meio ambiente, o fundamentalismo religioso, a miséria e as ondas migratórias internacionais, além das tradicionais ameaças conflitivas ligadas à salvaguarda da soberania e do poder.

A difusão de novas ameaças resultou na rediscussão da Segurança Internacional e do papel das forças de segurança e defesa nacional, redundando no surgimento de diferentes abordagens para o tratamento do assunto em cada área do globo.

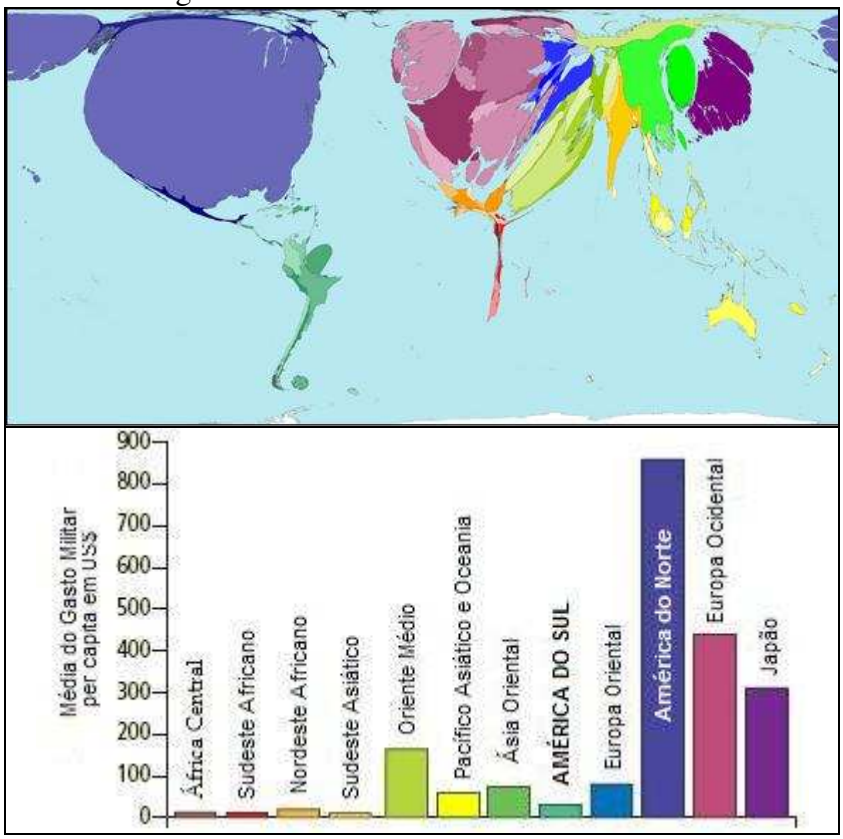
No caso de parte significativa dos países sul-americanos, o arranjo buscado para solucionar os novos e antigos problemas que ameaçam a segurança do interesse nacional tem sido a promoção contínua da desmilitarização das tropas[32].

[32] Embora haja uma promoção contínua da desmilitarização das tropas na América do Sul, após os ataques de 11 de Setembro de 2001 e as repercurssões da "guerra preventiva" da política externa de segurança e defesa norte-americana, tem acontecido o reaparelhamento, na América do Sul, das Forças Armadas do Brasil, Chile, Colômbia e

"Este arranjo é implementado, na maior parte dos casos, pela construção paulatina da confiança mútua propiciada pela transparência nos assuntos militares e pela construção de focos bilaterais de cooperação. Desta forma, os países buscam criar uma região estável e pacífica, contrariando a tendência mundial de aumento de gastos militares" (Pereira, 2004: 02).

Diante de uma tendência de desmilitarização, os gastos militares que os países sul-americanos incorrem com pessoal, suprimentos, armas, equipamento e construção são relativamente baixos se comparados à proporação dos custos militares per capita em outros países no mundo.

Infográfico 1 - **Gastos Militares no Mundo**[33]



Fonte: World Mapper (2002). Disponível em <www.worldmapper.org>. Acesso em 01/10/2009.

Venezuela, seja em consonância ou contando com recursos estadunidenses, caso dos três primeiros países, seja em confrontação, caso da Venezuela.

[33] A figura indica os custos militares que os países incorrem com pessoal, suprimentos, armas, equipamento e construção civil. O tamanho do território mostra a proporção do gasto militar comparado entre os Estados do mundo. Em 2002, os Estados Unidos gastaram quase nove vezes mais do que o segundo país da lista de orçamentos militares, representando 45% de todo o gasto militar mundial.

As influências desse novo arranjo de cooperação em segurança e defesa estão assentadas nas iniciativas de regionalização transnacional, tal como no caso do MERCOSUL, que teve uma origem anterior às iniciativas de desmilitarização das forças armadas, e hoje funciona em paralelo a essa tendência através de seus efeitos de *spill-over*, engendrados pelo diálogo político e econômico na região.

Esses processos de *spill-over* são efeitos de transbordamento de uma série de encadeamentos de um *núcleo duro* de ações (políticas e econômicas) para setores marginais à temática principal (segurança e defesa), no qual o diálogo econômico e político entre os países, que se iniciou com as propostas de regionalização transnacional, teve como conseqüência a superação de rivalidades e conflitos diante da adoção *funcional* de uma série posições comuns em alguns temas de Segurança e Defesa que são transbordadas pelas influências econômicas e políticas de consenso no MERCOSUL.

O conceito funcionalista de *spillover* é basilar, 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, 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 do que sacrifícios e, tentam, por isso, influenciar suas instituições centrais a incluirem outros setores importantes que estão marginais à discussão.

Conforme a regionalização transnacional foi paulatinamente incorporada na vida doméstica dos países sul-americanos, devido aos sucessos ou insucessos, uma série de efeitos de transbordamento - *spill-overs* - foi criada, com o envolvimento crescente de outros atores

importantes, como foi o caso das forças armadas, que inicialmente ficaram marginalizados, mas introduziram as suas temáticas de discussão sobre segurança e defesa ao longo do tempo.

A importância da estruturação da confiança mútua nas relações entre os países do bloco regional possibilitou uma posterior inclinação para a cooperação no âmbito da Defesa, no concernente ao processo de integração entre estes países, trazendo maior estabilidade e equilíbrio no Cone Sul.

> "A constituição do bloco alavancou a dissolução de antigas inimizades e promoveu o estabelecimento de acordos de cooperação em diversas áreas, como educação e comércio. No que tange à Defesa e à Segurança, a evolução das relações foram mais lentas devido às dificuldades de se reverter a cooperação neste campo uma vez que ela esteja estabelecida. Este mesmo motivo, no entanto, faz com que a aproximação nesta área esteja menos sujeita a oscilações do que os arranjos econômicos do MERCOSUL" (Pereira, 2004: 03).

A regionalização transnacional do MERCOSUL, ao ser aprofundada ao longo de sua evolução por fatores econômicos e políticos, mobilizou grupos de interesse existentes. Como os atores subnacionais não se limitaram apenas a respeitar os acordos feitos entre os governos, eles vieram a buscar formas de melhor intervir e participar das negociações, de forma a dinamizar ainda mais o processo de integração ao incluirem novas temáticas, como foi o caso da área de segurança e defesa.

Se, por um lado, a funcionalidade das *políticas de desenvolvimento nacional*, alicerçadas na integração regional do MERCOSUL, permitiu o aumento da visibilidade do potencial político da região na balança internacional de poderes, ao otimizar a capacidade econômica dos Estados; por outro lado, foi também responsável pela incorporação das forças armadas no debate da cooperação sul-americana.

Nesse cenário de regionalização transnacional, a liderança do Estado brasileiro passou a orientar funcionalmente a construção de uma identidade sul-americana por meio da consolidação da UNASUL e da formação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS).

A importância de se fomentar a articulação brasileira na estruturação de um sistema cooperativo Sul-Americano de Defesa e Segurança merece importância redobrada devido à sua comunicação nos canais paralelos e complementares de negociação em âmbito regional e multilateral, mas principalmente devido a Política de Defesa Nacional brasileira e de outros países sul-americanos incorporar as propostas de *segurança cooperativa*.

Nos pronunciamentos do Presidente da República e do Ministério da Defesa do Brasil, registra-se um discurso destinado à comunidade internacional, onde o país toma o papel de pacifista multilateral e de estabilizador e interlocutor, muito embora haja dúvidas da eficácia brasileira em evitar conflitos ou intervencionismos de forças armadas extra-regionais na América do Sul diante das novas ameaças, como a degradação ao meio ambiente e as narco-guerrilhas.

Diante da insuficiência da liderança brasileira no amparo da América do Sul registra-se, como necessidade ainda maior, o emponderamento institucional dos processos de integração regional do subcontinente. Nesta perspectiva, o Conselho de Defesa Sul-Americano tem centralidade enquanto um prospectivo *locus* estratégico de inclusão que atraia aos países para cooperarem e para resolverem dissuasivamente, sem a intervenção de forças armadas extraregionais, os problemas específicos da região que ameaçam ou possam ameaçar a paz e a estabilidade.

3.2 - As disfuncionalidades das influências estadunidenses nas políticas de segurança e defesa da América do Sul

Desde o período pós Guerra Fria, a *Pax Americana* foi o compromisso estadunidense de garantir a segurança dos países amigos e aliados e dar-lhes acesso ao seu mercado e à sua tecnologia em troca de apoios diplomáticos, econômicos e logísticos para a manutenção de sua segurança.

A superioridade norte-americana tem trazido inúmeras implicações para a agenda de segurança regional da América do Sul, pois os diversos desacordos em segurança e defesa cooperativa entre os países sobre as questões de segurança e defesa servem de pretexto para a negociação bilateral de acordos com os Estados Unidos, esvaziando a multilateralidade de acordos da região.

Diante do campo gravitacional de atração econômica e militar estadunidense, os países sul-americanos possuem uma capacidade restrita de conduzir suas políticas de defesa e segurança, tal é o grau de assimetria que a potência hegemônica tem sistematicamente vinculado à órbita imediata dos seus interesses os países, por meio de acordos bilaterais de transferência de recursos financeiros e militares, que tendem a pressionar os países a rebaixarem o *status* de suas Forças Armadas ao papel policial de combate ao narcotráfico e do terrorismo.

O conteúdo e o significado das ameaças à segurança norte-americana são os indicativos do que estão em jogo nas políticas propostas à America do Sul, por isso, o combate ao terrorismo e ao tráfico de drogas são colocados na pauta de negociação com os países, tal como no relacionamento com a Colômbia, que tenta, por intermédio do Plano Colômbia, manter o fluxo financeiro proveniente dos EUA, em contrapartida à sua militarização no combate às drogas.

Dessa maneira, a dimensionalidade da agenda de segurança e defesa regional na América do Sul não se traduz em respostas aos problemas e ameaças regionais, mas sim, na reiteração de uma relação de dependência Estados Unidos-América do Sul, caracterizada com uma nova roupagem de segurança, onde persistem os temas de interesse da potência hegemônica (Pagliari, 2005).

Na América do Sul, diante dos interesses geopolíticos e da condição de superpotência militar, cabe perguntar quais são as conseqüências da política de defesa e segurança estadunidense para o Brasil, enquanto um titubeante líder regional?

O Brasil não foi nem é o objeto principal de preocupação estadunidense, em termos de segurança internacional, embora a ele seja reservado um papel de certo destaque, por ser visto como uma liderança regional dentro do subcontinente sul-americano. Tal situação, aliada à posição geográfica estratégica, à abundância de recursos naturais e a questões de ordem prática como o combate ao narcotráfico e ao terrorismo, fazem com que a busca do alinhamento da política de segurança brasileira à estadunidense seja de relativa importância à potência global.

Este espaço de manobra abre a discussão da dupla capacidade de negociação brasileira junto a seus vizinhos regionais e ao interesse norte-americano, que tem potencial de ser aproveitado, mas é tímido devido à falta de uma estratégia por parte do governo que vise uma posição regional em segurança e defesa.

Se, por um lado, falta iniciativa brasileira na área de segurança e defesa na América do Sul, por outro lado, há um articulado quadro de proposições dos Estados Unidos na área, por meio de programas de assistência regional, tal como o Plano Colômbia, além das políticas de segurança emponderadas pelos mecanismos multilaterais como a OEA, que continuam servindo ao protagonismo hegemônico americano.

Portanto, é evidente que sempre que um país sul-americano se dispuser a aumentar sua aspiração de autonomia e se revelar propenso a ter um maior destaque nas questões de segurança e defesa no hemisfério, acabará por se indispor com a superpotência ou com as entidades multilaterais de segurança e defesa, uma vez que a cooperação em segurança no hemisfério não há necessariamente um modo homogêneo, nem mesmo, uma via de mão dupla na política estadunidense com a América do Sul.

Diante dessa grave situação, os países sul-americanos começam a refletir sobre a necessidade de revitalizar as instituições de governo regionais, de atualizar os mecanismos de segurança hemisférica e de analisar o significado, a abrangência e as implicações dos conceitos de segurança internacional com o propósito de desenvolver os enfoques comuns mais apropriados e menos assimétricos para a região.

Frente a esse quadro na América do Sul, diferentemente dos princípios de *segurança coletiva* adotados pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) sob influência da hegemonia estadunidense, basicamente *reativos*, a busca funcional de uma agenda de *segurança cooperativa* pode ser *preventiva* e se caracterizar por ter como principal objetivo a intenção de *evitar* os conflitos, caso haja a união dos países em torno de objetivos comuns para que os mesmos possam implementar medidas preventivas que inibam o potencial de agressão interna e de invasão externa.

Sem uma liderança brasileira ativa e sem a união entre os países com interesses comuns dentro do Conselho de Defesa Sul-Americano, será muito difícil implementar uma agenda que contemple mecanismos realmente eficazes e efetivos com relação às necessidades da América do Sul em segurança e defesa, já que há um relacionamento dos Estados Unidos com o hemisfério, que é pautado pela intervenção bilateral e pela influência dos enfoques de *segurança coletiva*

adotados pela OEA em reflexo da agenda norte-americana de ênfase do combate às drogas e terrorismo.

3.3 - As disfuncionalidades do movimento rearmamentista na América do Sul

A despeito de existir uma agenda institucional de regionalização transnacional comprometida com a segurança e defesa regional por meio da criação de um Conselho de Defesa, a conjuntura atual aponta para um crescente rearmamento ou modernização dos arsenais dos países sul-americanos em função da compra massiva de armas.

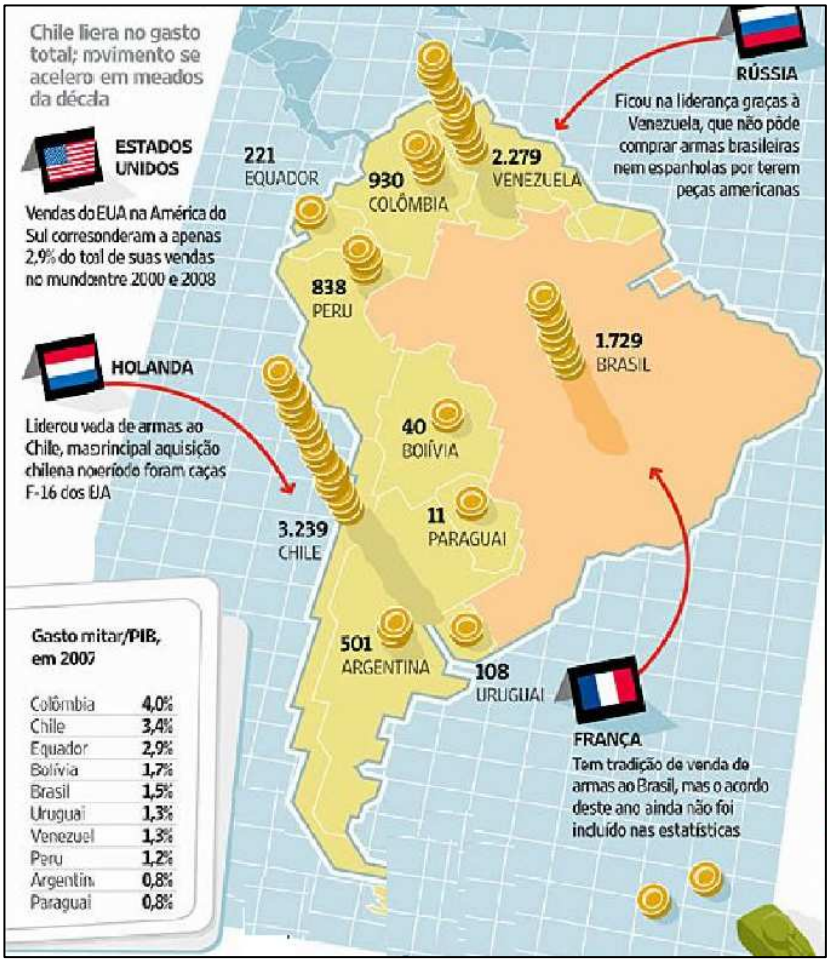
Definida por um componente de defesa nos países sul-americanos que se assenta no reaparelhamento e na reatualização tecnológica das forças armadas, a atual conjuntura armamentista na América do Sul tem sido beneficiada por distintos canais de financiamento.

De um lado, estão petróleo venezuelano, o cobre chileno e os grãos brasileiros que foram responsáveis pelo aumento do nível das reservas internacionais dos respectivos países, em um contexto dinamizado pelas exportações e pela melhora nos termos de intercâmbio com o aumento do preço das *commodities* no período entre 2001 e 2008.

De outro lado, está a renovada associação militar Colômbia-Estados Unidos, com a difusão de programas de assistência estadunidense pelo Plano Colômbia no âmbito do *arco de instabilidade sul-americano*, com o objetivo direto de combater a produção e o tráfico de cocaína e indireto de consolidar uma política de ingerência estadunidense na região.

Em boa medida, o contextual aumento dos gastos militares na região advém do aumento da taxa de crescimento econômico dos países sul-americanos, o que proporcionou um aumento absoluto de recursos alocados aos ministérios de defesa, porém sem um aumento relativo no percentual dos PIBs nacionais.

Figura 9 - **Compra de armas na América do Sul**



Fonte: Antunes (2009).

O processo regional de incremento nas compras de arsenal bélico na América do Sul vincula-se com um contexto maior de insegurança compartilhada produzido por novas e tradicionais ameaças e que afeta a distintos países em todas as regiões do globo e que repercutiu no pós 11 de Setembro de 2001 em um aumento do armamentismo mundial.

Neste contexto, a América do Sul aumentou de maneira significativa os seus gastos militares em 50% ao longo da última década, seguindo atrelada de maneira proporcional à tendência mundial de expansão de gastos, o que resultou na manutenção de um dos menores índices de investimento relativo na regionalização dos gastos militares, em comparação com o resto do mundo.

Tabela 4 - **Regionalização dos gastos militares no mundo**

Região	*Participação dos Gastos no mundo*	*Valor absoluto dos gastos*	*Variação dos Gastos (1999-2009)*
Africa	2%	US$ 20.4 bilhões	+40%
Ásia e Oceania	23%	US$ 281 bilhões	+53%
Oriente Médio	6%	US$ 75.6 bilhões	+56%
Europa	26%	US$320 bilhões	+14%
Américas	49%	US$603 bilhões	+64%
América do Sul	2,7%	US$34.1 bilhões	+50%
MUNDO	100%	US$1226 bilhões	+45%

Fonte: Tabulação própria. Baseada em dados de SIPRI (2009).

Embora não haja uma corrida armamentista clássica pela busca de um rompimento do equilíbrio de poder na região registra-se que o processo de reaparelhamento e a reatualização tecnológica das forças armadas são conduzidos por diferentes lógicas estratratégicas em cada país, o que explica um padrão difereciado de gasto para cada país.

No Brasil, a renovação do arsenal advém da recente retomada de um planejamento político estratégico, a partir dos governos FHC e Lula, que busca ajustar a capacidade militar por meio de uma *política externa* de transferência tecnológica e industrial de áreas estratégicas conjugada a uma *política interna* de desenvolvimento científico, tecnológico e industrial em defesa, com o objetivo maior de potencializar um papel de relevo ao país no âmbito multilateral com o pleito de ingresso como membro permanente no Conselho de Segurança da ONU, e de liderança no âmbito regional com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano.

No Chile existe um padrão constante de compra de equipamentes militares com alto conteúdo tecnológico advindo de um baixo contingente humano nas forças armadas e do mais alto orçamento de um ministério de defesa na América do Sul, que foi legado constitucionalmente pelo ex-presidente Augusto Pinochet por meio da Lei do Cobre que destina 10% das vendas do minério às forças armadas.

No caso do Peru, também negando uma corrida armamentista, existe uma política de reposição de equipamentos militares, com destaque para a aquisição de tanques chineses e aviões Tucanos do Brasil, que tem sido feita sob o objetivo de gerar força dissuasiva, embora se balizando por equipamentos que tenham capacidade defensiva frente ao arsenal de países vizinhos, como o Chile, que possui uma sofisticada esquadrilha de caças.

Na Colômbia, a compra de equipamentos militares pouco sofisticados revela que o reaparelhamento colombiano acontece segundo este padrão de baixo conteúdo tecnológico, pois existe uma preocupação focada no emprego sistemático do maior contingente humano (400.000 militares) entre todas as forças armadas da América do Sul para operações contra as guerrilhas, em razão do suporte trazido pelo acordo estratégico-militar com os Estados Unidos.

No caso da Venezuela, a compra diversificada de caças, tanques e metralhadoras a partir do governo de Hugo Chávez reflete uma preocupação com o rearmamento das forças armadas após 15 anos de baixos investimentos, justamente em um contexto de difusão de um movimento socialista-bolivariano com perfil anti-americanista que teme agressão tanto da potência hegemônica e de seu principal alinhado político no sub-continente, a Colômbia.

Independentemente da retórica dos presidentes sobre a integração sul-americana, este processo de reaparelhamento produz um efeito de fragmentação na regionalização transnacional à medida que produz vetores de desconfiança entre os países vizinhos, com uma conseqüente blindagem militar das fronteiras, justamente em uma região que fora precursora das agendas de desarmamento.

Esta conjuntura de distensão toma relevo quando se observa que nos fóruns regionais, o reaparelhamento das forças armadas não é discutido[34] ou quando se analisa que as mudanças

[34] No ano de 2008, foi apresentada uma proposta de pacto de não-agressão militar na União das Nações Sul-Americanas (Unasul) pelo presidente peruano, Alan García, com o objetivo de evitar que os países da região entrem

governamentais na América do Sul trouxeram um novo *status quo* político-ideológico que coloca em extremos opostos países vizinhos.

As maiores ameaças nesta conjuntura, mais importante do que o volume dos gastos ou da capacidade bélica dos países, são justamente as divergentes intenções políticas e estratégicas que se formam, fragmentando uma possível integração regional. Destacam-se nesta conjuntura fragmentadora as polarizações engendradas pelas apostas defensivas para derrotar o narcotráfico e as guerrilhas na Colômbia com auxílio externo dos Estados Unidos *vis-à-vis* às propostas expansivas do movimento socialista-bolivariano impulsionado pela Venezuela.

4 - A Regionalização da Segurança na América do Sul

Desde o fim da Guerra Fria o sistema internacional tem passado por crescentes redefinições que o levaram a presenciar uma crescente regionalização da segurança internacional como resultado direto e indireto da extinção da União Soviética e do colapso da bipolaridade capitalista-socialista.

Em função da regionalização da segurança internacional, especificidades de cada região trazem à tona a emergência de novas ameaças, novos problemas e novas proposições de solução que são estrategicamente sensíveis às formações históricas, aos padrões de relacionamento inter-estatal e às combinações de recursos políticos, econômicos e militares (Kolodzij, 1995).

Os padrões específicos de regionalização securitária presentes no sistema internacional têm sido construídos de maneira positiva ou negativa por *estruturas complexas de segurança*

em conflito, uma vez que vários deles estão incrementando gastos com equipamentos de defesa. Tal projeto fora rechaçado por vários países por não compartilharem a renuncia de seus planos estratégico-militares de reaparelhamento das forças armadas em razão da aplicação dos recursos para áreas sociais, em especial o Chile, país com quem o Peru mantém históricas divergências fronteiriças e devido ao desenho de seus limites marítimos.

regional definidas relacionalmente por padrões de condutas, acordos e normas estabelecidos formalmente ou informalmente pelos Estados Nacionais ou organizações internacionais deles derivados.

Segundo Buzan (1991), todo complexo regional de segurança é, em última instância, um espaço permeado por um grupo de Estados cujas principais preocupações militares são tão interdependentes que a segurança de um país só pode ser compreendida se levada em consideração a de seus vizinhos.

Como as identidades compartilhadas em uma região podem ser positivas ou negativas em função das diferentes características de contato entre os países, elas se enquadram entre padrões de relacionamento de conflito, coexistência ou cooperação que dão origem a diferentes classificações para os complexos de segurança.

Independente das diferentes classificações existentes, os complexos regionais de segurança são tipicamente categorizados na evolução do grau de compartilhamento de identidade entre os países por meio de três fases tipo-ideais: a) *nascente*, quando há aumento de canais e instituições regionais; b) *ascendente*, quando há fortalecimento da confiança mútua e das instituições regionais, com colaboração entre forças armadas; e finalmente, c) *madura*, quando as ações de guerra entre parceiros passam a ser improváveis.

Segundo Buzan e Waever (2003), o compartilhamento de identidades em um espectro que se inicia em um pólo negativo e termina em um pólo positivo dá origem a uma classificação tripartite de complexos de segurança: a) *formações conflitivas*, b) *regimes de segurança*, e, c) *comunidades de segurança*.

Correlacionado ao espectro hierarquizado dos complexos regionais de segurança existe uma rica viabilidade empírica e teórica de pesquisa embasada no conceito de *Comunidades*

Pluralísticas de Segurança ao permitir identificar as condições evolutivas sob as quais Comunidades de Segurança emergem (Adler e Barnett, 1999).

De acordo com o construtivismo social, existem três macroestruturas de relacionamento interestatal que definem diferentes complexos regionais de segurança segundo níveis de hierarquia funcional. No primeiro nível, o *padrão de relacionamento hobbesiano* caracteriza-se pela instabilidade devido ao princípio da *rivalidade*. No segundo nível, o *padrão de relacionamento lockeano* é caracterizado pela convivência de momentos de estabilidade e instabilidade em função do princípio da *competição*. No terceiro nível, o *padrão de relacionamento kantiano* é caracterizado pela estabilidade devido ao princípio da *cooperação* (Wendt, 1999).

Conforme Kolodziej (1995), a diversidade dos sistemas de segurança regional identificada por uma pluralidade de autores pode ser tipificado de maneira resumida em pelo menos seis diferentes classes hierarquizadas para abordar os problemas, resolver as divergências e administrar as relações de interdependência que se antepõem à integração regional dos países.

Quadro 22 - **Classificação dos complexos regionais de segurança**

SEGURANÇA COOPERATIVA		
Comunidade de Segurança	Os países compartilham valores fundamentais e adaptam seu comportamento a princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio pacífico	Conselho de Defesa Sul-Americano
SEGURANÇA COLETIVA		
Comunidade Pluralística de Segurança	Grupo de países empenhados em estabelecer relações pacíficas entre si, embora não compartilhem necessariamente os mesmos regimes políticos ou valores.	OEA, TIAR
Concerto de Países	Grupo de países que se relacionam por meio de um flexível equilíbrio de poder sem haver a centralização de esferas de influência por grandes países.	Zona de Paz Sul-Americana
SEGURANÇA CLÁSSICA		
Liderança Hegemônica Consensual	A inexistência de outros países líderes leva um grupo de países a consensualmente aceitar as diretrizes de poder militar de um país hegemônico.	Estados Unidos-América Latina (Pós Guerra Fria)
Liderança Hegemônica Coercitiva	Os países de uma região gravitam em torno das esferas de influência de um país central em função da assimetria de poder e do grau de coação existente.	Estados Unidos-América Latina (Guerra Fria)
Equilíbrio de Poder	É uma ordem primitiva de segurança caracterizada por um padrão conflitivo de relacionamento interestatal que se desenvolve pela dinâmica dos países mais poderosos.	Bipolaridade Washington-Moscou (Guerra Fria)

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Kolodziej (1995).

No caso da América do Sul, observa-se que este complexo de segurança regional é permeado por um padrão de relacionamento intermediário de ampla coexistência entre os países, que é reconhecido por ser um *regime de segurança* que tem sua evolução direcionada positivamente à construção de uma identidade compartilhada enquanto *comunidade de segurança*.

Segundo Hurrel (1998), uma agenda de políticas de segurança e defesa na América do Sul tem levado a uma extraordinária transformação evolutiva para a convergência dos países, em especial no Cone Sul, uma vez que a adoção de políticas de controle de armamento e a realização de exercício conjuntos entre os países reduzem a percepção de rivalidade e de ameaça mútua em um quadro de convergência interestatal que gradativamente sedimentou estímulos para a

formação de uma embrionária comunidade de segurança que hoje se estrutura por meio do Conselho de Defesa Sul-Americano.

A estrutura evolutiva do complexo regional de segurança da América do Sul é identificada por uma multipolaridade estável ou de baixa pressão devido ao padrão de distribuição de poder que parte de um núcleo duro e se difunde ao longo de círculos concêntricos próximos ou distantes (Cepik, 2005).

Quadro 23 - **Estrutura do complexo Sul-Americano de segurança**

Núcleo duro	Brasil e Argentina consolidaram-se historicamente como os dois principais países que disputam o papel de líder regional.
Círculos concêntricos próximos	Venezuela, Colômbia, Peru e Chile são países que têm capacidades estratégico-militares para desafiar o núcleo duro.
Círculos concêntricos distantes	Uruguai, Paraguai, Bolívia e Equador têm funcionado como *estados-tampões*.
	Guiana e Suriname são *estados-marginais* que têm relativo isolamento geográfico e cultural.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Cepik (2005); Buzan e Waever (2003).

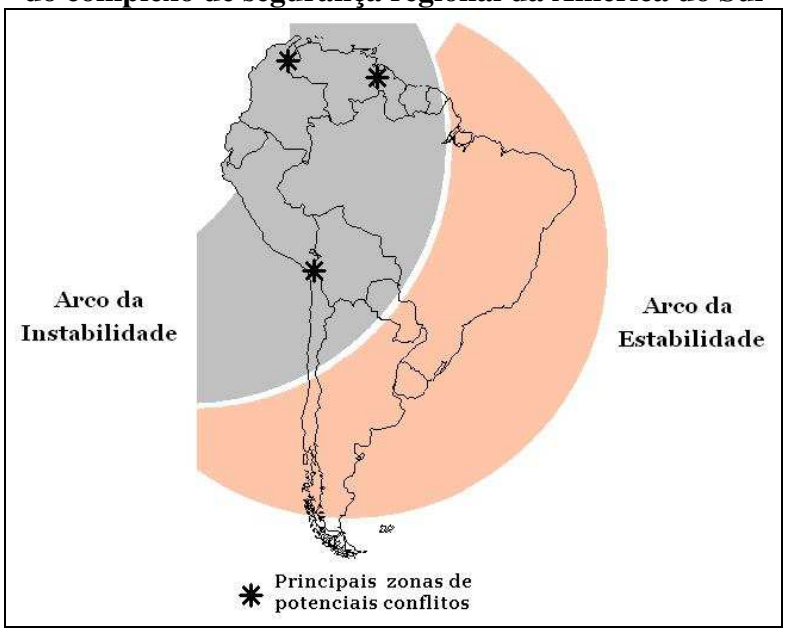
Porém, a passagem de um padrão de relacionamento lockeano em direção a um padrão kantiano não se faz de maneira linear ou mecânica por meio da simples construção do Conselho de Defesa Sul-Americano, uma vez que os processos de regionalização transnacional na América do Sul se sedimentaram ao longo do tempo por meio de trajetórias bifurcadas que caracterizam o complexo regional de segurança com um baixo nível de maturidade.

Na América do Sul, enquanto a *vertente do Oceano Atlântico,* que corresponde ao espaço regional dos países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), é caracterizada como um *arco de estabilidade* em função do relativo êxito dos processos cooperativos na área de segurança e defesa; em contraposição, a *vertente do Oceano Pacífico*, que corresponde ao espaço dos países da Comunidade Andina de Nações (CAN), se revela enquanto *um arco de instabilidade*

justamente por apresentar zonas potenciais de conflitos armados e um padrão de convergência castrense que é extremamente irregular devido aos momentos de avanços e recuos (Saint-Pierre *apud* Medeiro Filhos, 2009).

A despeito de coexistirem forças de crescente integração na vertente do Oceano Atlântico e de fragmentação na vertente do Oceano Pacífico, esta última área concentra dentro do espaço identificado como *arco da instabilidade* uma série de zonas de potencial conflito militar como as fronteiras entre Chile, Peru e Bolívia, as cercanias do lago Maracaibo entre Colômbia e Venezuela, a região de Essequibo entre Venezuela e a Guiana, e finalmente, o contencioso sobre guerrilhas e invasão de fronteiras envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela no ano de 2008.

Figura 10 - **Arcos de integração e fragmentação do complexo de segurança regional da América do Sul**



Fonte: Medeiros Filho (2009).

A existência de arcos de integração e fragmentação do complexo de segurança regional da América do Sul influencia de maneira determinística as políticas de segurança e defesa existentes entre os países da região sul-americana por meio de cenários estáveis ou instáveis que projetam

diferentes percepções sobre a geopolítica regional que acabam balizando a própria ação e o raio de manobra das forças armadas.

De um lado, observa-se entre os países do *arco da instabilidade* uma percepção do complexo regional de segurança que é caracterizada negativamente por um *padrão de relacionamento competitivo ou lockeano* e que tende a levar à perpetuação de um contexto geopolítico potencialmente conflitivo e instável de ameaças tradicionais em função do ressurgimento do nacionalismo, da difusão de um movimento socialista-bolivariano e do aumento dos gastos militares.

De outro lado, registra-se no *arco da estabilidade* uma percepção positiva do complexo regional de segurança em função da identificação de que novas ameaças à segurança nacional levam a correspondentes possibilidades de convergência regional para a construção inter-estatal de um *padrão de relacionamento kantiano*, que seja funcional às porosidades fronteiriças de um contexto geopolítico cooperativo.

4.1 - Tensionamentos conjunturais na securitização regional da América do Sul

Uma série de tensões têm aquecido o processo de regionalização transnacional sul-americano no âmbito da segurança e defesa em função da difusão *novas ameaças* por redes descentralizadas e com atuação transnacional e de *ameaças tradicionais* oriundas de crescentes atritos inter-estatais que levam a contenciosos internos à região ou são influenciados por países externos.

Os países sul-americanos estão perdendo a capacidade de criar e de adaptar novas estratégias para fazer frente a estes desafios, uma vez que persiste uma visão nacional-realista dos assuntos que afetam a segurança e defesa da região.

No plano das *novas ameaças*, os países mantêm estruturas altamente burocratizadas que dificultam tanto a cooperação regional e a coordenação interinstitucional entre as agências (intra e inter) nacionais quanto tornam ineficiente a luta contra os narcotraficantes, os contrabandistas de armas e os "lavadores" de dinheiro em função da utilização de ferramentas obsoletas, leis inadequadas e estratégias ineficazes com baixa integração.

Ao mesmo tempo em que os Estados Nacionais timidamente negociam a regionalização transnacional por meio de vetores de integração e fragmentação, as porosidades fronteiriças funcionalizam o crescimento do comércio internacional, favorecem também a expansão de novas ameaças na América do Sul por meio de uma lógica transescalar de redes das trocas ilícitas que opera com flexibilidade e rapidez nos territórios transnacionais do Arco de Instabilidade e da Tríplice Fronteira até chegarem às localidades dos centros urbanos.

No plano das *ameaças tradicionais*, os últimos anos têm sido o palco de uma crescente polarização político-ideológica que se reflete em um tensionamento nas negociações bilaterais e regionais na América do Sul por meio da formação de blocos de países ligados a um sócio-maior que têm diferentes agendas e interesses para a área de segurança e defesa.

Neste contexto, a formação de um Conselho de Defesa Sul-Americano enquadra-se como uma política idealista de convergência inter-estatal em um contexto de acirramento das tensões na região em função de contensiosos produzidos internamente pelos próprios países sul-americanos ou por influência de países externos.

O processo de rearmamento dos países sul-americanos torna-se problemático à medida que o aquecimento das tensões inter-estatais foi se desenrolando em cadeia após uma série cronológica de eventos no ano de 2008.

Em primeiro lugar, houve uma inquietação inicial dos países sul-americanos, principalmente do Brasil e da Venezuela, causada pela reativação por parte dos Estados Unidos

de operações militares da 4ª Frota da Marinha nas Américas do Sul, Central e no Caribe, após 58 anos de inatividade desde a II Guerra Mundial.

Em segundo lugar, surgiu uma crise diplomática entre Colômbia, Equador e Venezuela que teve como epicentro a morte de Raúl Reyes, líder número 2 na linha de comando das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), em território equatoriano fronteiriço por uma operação militar colombiana. Logo após a incursão colombiana em território equatoriano, a Venezuela e o Equador ordenaram o fechamento das respectivas embaixadas na Colômbia, e o presidente Hugo Chavez deslocou dez batalhões para a fronteira colombiana.

Após todo esse clima de tensão proporcionado pelo deslocamento de tropas para as fronteiras, reuniões de emergência para tratar do ataque colombiano aconteceram na Organização dos Estados Americanos (OEA) e na Comunidade Andina de Nações (CAN), porém o assunto somente viria a ser resolvido diplomaticamente por meio de uma reunião do Grupo do Rio.

Em terceiro lugar, com a não renovação do acordo de cooperação para uso militar estadunidense da base de Manta no Equador, os Estados Unidos firmaram um acordo para o uso de três *bases militares aéreas* - Palanquero, Malambo e Apiay - em território colombiano, o que despertou uma inquietação entre os países sul-americanos.

A alegação para a assinatura do acordo-militar foi apresentada como uma ampliação do *Plano Colômbia* para combater o narcotráfico e os guerrilheiros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o que demonstra que a política de *Guerra contra as Drogas (War on Drugs)* serve de pretexto para os Estados Unidos se posicionarem estrategicamente na América do Sul.

As bases militares do novo acordo militar entre a Colômbia e os Estados Unidos têm um alto poder de dissuassão na região, pois as posições topográficas de Malambo e Palaquero são propícias para ataques à capital venezuelanaVenezuela, devido à curtíssima distância, enquanto

que Apiaya permite o controle da região conhecida como Cabeça do Cachorro e acesso à área venezuelana de extração de petróleo ao longo do rio Orinoco (Maierovitch, 2009).

A presença militar dos Estados Unidos na Colômbia por meio de um total de 7 *bases militares* (2 comandadas pelo exército, 2 pela marinha e 3 pela força aérea)[35] desagradou aos demais países sul-americanos, que reagiram com diferentes graus de crítica. De um lado, Venezuela, Equador e Equador tiveram uma dura retórica de hostilidade e reprovação. De outro lado, Brasil, Chile, Argentina, Paraguai e Uruguai foram mais comedidos embora tenham expressado preocupação com o impacto do acordo na segurança da região.

Figura 11 - **Localização geoestratégica de bases militares para operação estadunidense na América do Sul**

Fonte: G1 (2009).

Tanto a reativação da Quarta Frota no Atlântico como a instalação de bases militares na Colômbia surgem como resquícios da Doutrina Bush para América do Sul por meio de um viés ofensivo que busca reposicionamento e manutenção de sua posição prévia desde o Plano Colômbia, e

[35] Até o ano de 2008, as forças armadas dos Estados Unidos apresentavam 868 bases militares instaladas em mais de 46 países e territórios, sendo 7 destas localizadas na Colômbia, o que demonstra a extensão de seu poder imperial e

por meio de um viés preventivo que visa responder a iniciativas de maior autonomia na região, como a criação do Conselho de Defesa e a expansão do movimento socialista-bolivariano por iniciativa da Venezuela.

Em quarto lugar, ainda sob o clima de inquietação sul-americana com o acordo de uso de bases militares pelos Estados Unidos, o governo colombiano fez insinuações contra o presidente Hugo Chávez, ao divulgar que a Colômbia teria apreendido há um ano um importante arsenal em poder das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc), que incluía armamentos suecos antiaque e lança-foguetes, originalmente comprados pela Venezuela e possivelmente transferidos aos guerrilheiros.

O debate em torno destes quatro eventos ganhou um tom ideológico, principalmente por causa da influência do presidente venezuelano Hugo Chávez que vê a presença militar americana na América do Sul contribuindo para o desequilíbrio estratégico em uma região que não uma tem ameaça de conflito iminente.

Estes tensionamentos demonstram as várias metageografias presente na ação estratégica de cada um dos Estados Sul-Americanos, o que vem a corroborar para a compreensão de que as distintas ideologias políticas que recortam a região se assentam em visões próprias dos territórios e com discurso normativos específicos e muitas vezes conflitantes sobre estes espaços.

A evolução destes episódios que elevaram a temperatura dos debates sobre segurança e defesa na América do Sul somente esfriou com o surgimento de um problema extra-regional em Honduras, quando em 2009 o presidente deposto Manuel Zelaya voltou ao seu país com apoio logístico da Venezuela e se refugiou na embaixada brasileira, desviando o foco dos países sobre a problemática da securitização regional sul-americana.

---

quão problemática é a manutenção de sua hegemonia no exterior ao provocar fricções com outros países e ao ter uma dispendiosa manutenção global (Jalife-Rahme, 2009).

5 - Securitização regional e a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano

Todo o conjunto de princípios, valores, normas, regras e tratados que se torna formalmente institucionalizado por meio de negociações entre governos e organizações internacionais em conferências com o objetivo responder cooperativamente a questões ou problemáticas específicas e, assim, guiar concretamente comportamentos internacionais tem sido conhecido sob a designação de regime internacional (Keohane,1993).

A temática dos regimes internacionais de segurança e defesa tem tido representatividade de estudo nas pesquisas tanto de perspectivas reducionistas como ampliacionistas em função dos regimes surgirem nas relações inter-estatais, como uma necessidade de tutela internacional para minimizar os efeitos negativos das guerras.

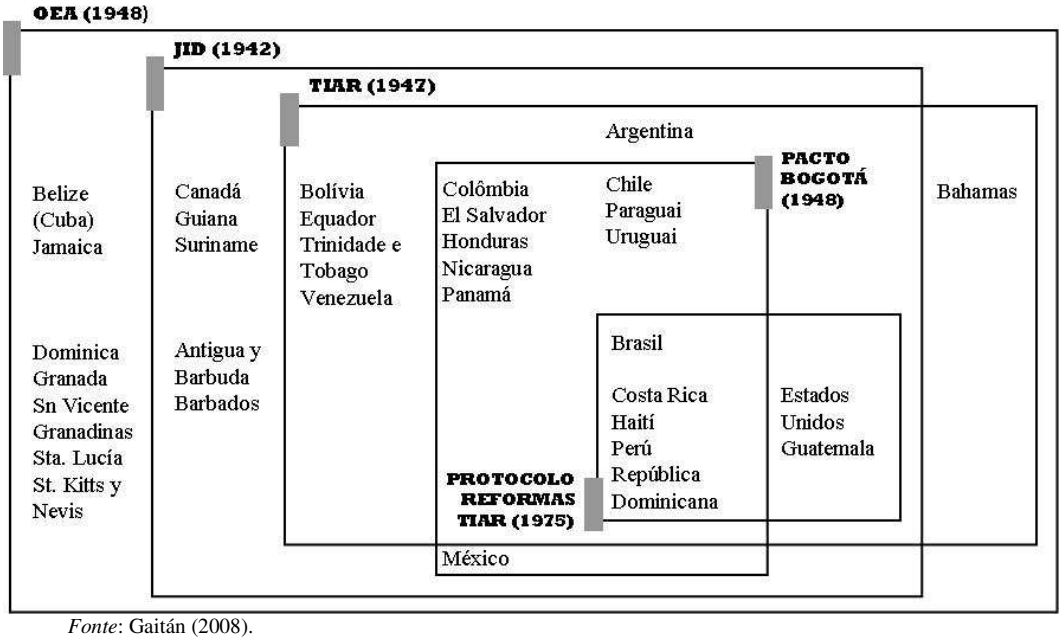
As instituições e procedimentos que se desenvolvem junto aos regimes internacionais de segurança e defesa desempenham a função de reduzir os riscos e incertezas de ações conflitivas e de melhorar o padrão de relacionamento inter-estatal.

Segundo Buzan (2001) e Kolodziej (1995), a pesquisa de regimes regionais de segurança e defesa demonstra a centralidade dos processos de regionalização da segurança no mundo por meio de complexos regionais que representam uma categoria intermediária de regime internacional, entre várias categorias que podem iniciar com o indivíduo (perspectiva ampliacionista) e terminar no sistema internacional (perspectiva reducionista).

Tomando como referencial empírico o estudo da arquitetura do regime internacional de segurança e defesa no continente americano, que está assentada sobre os esquemas *subregionais* e *hemisféricos* [JID (Junta Inter-Americana de Defesa, 1942), TIAR (Tratado Inter-Americano de

Assistência Recíproca, 1947), OEA (Organização dos Estados Americanos, 1948)], observa-se que existe uma ineficiência sistêmica assentada sob o conceito segurança coletiva por meio de um emaranhado desenho de forças políticas que se multirecortam.

Figura 12 - ***Spaghetti bowl:*** **O complexo regime de segurança e defesa no continente americano**



Fonte: Gaitán (2008).

O resultado deste complexo desenho multirecortado conhecido como *spaghetti bowl* torna o regime internacional de segurança e defesa do continente americano em um complexo regional com pouca funcionalidade histórica frente a garantia de uma positiva integração, haja vista que existem divergentes interesses entre o núcleo hegemônico estadunidense e os complexos regionais de segurança regional da América do Sul e da América Central e Caribe.

A arquitetura do regime internacional de segurança e defesa no continente Americano, que está assentada sobre esquemas *subregionais* e *hemisféricos*, demonstra que existe uma ineficiência sistêmica assentada sob conceitos diferenciados de segurança cooperativa e coletiva

que se reflete por um emaranhado desenho de forças políticas que se multirecortam como um *spaghetti bowl*.

Neste contexto, os processos de formulação das agendas políticas em segurança e defesa dos países latinoamericanos têm historicamente demonstrado a carência de iniciativas de cooperação regional entre as forças armadas ou de coordenação interinstitucional entre as agências (intra e inter) nacionais.

Porém, dois casos institucionais em dois complexos regionais de segurança, um na América Central e Caribe, e outro, na América do Sul, merecem destaque analítico e comparativo para compreender as diferentes respostas que buscam a construção de padrões específicos de segurança cooperativa.

Em um primeiro plano, obseva-se o surgimento do projeto de segurança cooperativa da *Conferência Centroamericana de Forças Armadas (CFAC)* que foi criada pelos presidentes da Guatemala, El Salvador, Honduras e Nicarágua em 1997, segundo uma estrutura institucional maximalista que busca a cooperação, a coordenação e o apoio mútuo entre as Forças Armadas.

Em um segundo plano, houve a formação recente do Conselho de Defesa Sulamericano no ano de 2008, quando os 12 presidentes da região criaram uma estrutura de diálogo de assuntos de segurança e defesa segundo uma concepção institucional minimalista no projeto de integração regional da União Sul-Americana de Nações (UNASUL).

Em função desta clara complexidade que perpassa as alianças estratégicas em segurança e defesa no continente americano, há um claro movimento de securitização regional na América do Sul que busca crescentemente consolidar novos canais para o avanço na governança compartilhada de uma comunidade de segurança.

Embora a governança regional seja considerada relativamente frágil na América do Sul, a gradual convergência consensual de temáticas de segurança e defesa fez emergir o conselho de

defesa sul-americano enquanto uma estrutura institucional de segurança cooperativa que pode potencializar processos de compartilhamento normativo e de construção identitária com maior flexibilidade em relação à arquitetura à la *spaghetti bowl* de segurança coletiva.

Em função da cooperação regional em termos de política externa, segurança e defesa ser relativamente difusa na América do Sul, a emergência de uma estrutura institucional de governança securitária regional somente pode ser compreendida como o resultado de consensos e ações compartilhadas.

Neste contexto, os constrangimentos externos de segurança representados pela liderança dos EUA mediante a *guerra ao terror* aceleram a conformação de um Conselho de Defesa Sul-Americano como alternativa institucional à política de segurança hemisférica estadunidense, uma vez que houve um esforço político do Brasil para liderar o processo de regionalização da segurança na América do Sul, com vistas à formação de convergência e consenso em temas como a manutenção de uma zona de paz, estabilidade democrática, de desarmamento e medidas de confiança e transparência e redução de assimetrias entre os sistemas de defesa de seus membros (Guimarães, 2009).

No caso da América do Sul, estes referidos procedimentos de convergência e construção de consensos na área de segurança e defesa são entendidos como *processos de securitização* uma vez que objetivam a percepção de quais assuntos estratégicos são importantes para avançar a institucionalização.

A formação de consensos e ações compartilhadas ao redor de três grupos de assuntos - redemocratização nacional, prevenção conflitiva via manutenção da paz e combate às novas ameaças transnacionais - levaram os países sul-americanos a securitizar temas por meio de uma nova agenda de políticas públicas, que se traduziu na formação crescente de políticas e estruturas de segurança regional (Oelsner, 2009).

Em primeiro lugar, a gradual convergência para a formação de consensos na área de segurança e defesa partiu de processos de *securitização bilateral* entre Brasil e Argentina, enquanto um núcleo duro do complexo regional de segurança que irradiou estímulos para os demais países sul-americanos de círculos próximos e distantes de influência[36].

Em segundo lugar, as prioridades de segurança cooperativa que influenciaram a formação do Conselho de Defesa Sul-Americano foram determinadas por processos de *securitização transnacional* fortemente dinamizados pela existência de novas ameaças e pela concepção de *segurança coletiva* do Grupo Rio, da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Mecanismo de Cooperação Regional 3 + 1 (Argentina, Brasil e Paraguai + Estados Unidos)[37].

Em terceiro lugar, a administração da segurança regional[38] na América do Sul passou por uma crescente convergência entre os regimes de segurança dos arcos de estabilidade e instabilidade por meio de um processo de *securitização regional* que é reflexivo à dinâmica de aproximação das negociações políticas e econômicas do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e Comunidade Andina de Nações (CAN) até a consolidação da União das Nações Sul-Americanas (Unasul)[39].

---

[36] A cooperação de segurança entre a Argentina e o Brasil iniciou-se na segunda metade dos anos 1970, se intensificou no final dos regimes militares de ambos os países e avançou com a redemocratização até o ano de 2007, quando foi promulgado o Acordo Bilateral de Cooperação em Matéria de Defesa entre ambos países. Além dos acordos de defesa com a Argentina e com o Mercosul firmados nas décadas de 1980 e 1990, o Brasil tomou uma posição central na construção de uma pretensa liderança regional em assuntos de segurança e defesa por meio da assinatura e ratificação de acordos bilaterais-quadro com Paraguai, Colômbia, Peru e Equador.

[37] No ano de 2002, o Mecanismo de Cooperação Regional 3 +1 foi criado sob demanda dos Estados Unidos como um fórum para cooperação em assuntos de contra-terrorismo na área sul-americana da Tríplice Fronteira (Argentina, Brasil, Paraguai). No ano de 2006, o Centro de Inteligência regional foi criado em Foz do Iguaçu pelos três países sul-americanos.

[38] Entre as principais convergências regionais para a administração de assuntos de segurança e defesa na América do Sul estão o "Plano Geral de Cooperação e Coordenação Recíprocas para a Segurança Regional" (1999), a assinatura da declaração da "Zona de Paz e Segurança da América do Sul" e a construção de um fórum ministerial em assuntos de segurança e defesa no bojo da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) e que posteriormente viria a se transformar em UNASUL (2004), os acordos-quadro de segurança regional assinados pelo MERCOSUL com Venezuela, Chile, Peru, Equador, Bolívia e Colômbia (2006), que deram origem às reuniões do Comitê de Exércitos do MERCOSUL e Associados.

[39] A multifacetada agenda de convergência regional CAN-MERCOSUL por meio da integração da UNASUL traz em seu bojo um discurso com conteúdo extremamente ambicioso que busca contribuir para a construção de uma unidade

A investigação do processo de securitização regional que emerge dentro da estrutura da Unasul revela que os temas estratégicos de *segurança ampliada* ainda não são totalmente absorvidos pelo *policy-making*, pois existe a definição de um referencial clássico segundo restrições castrenses de temas e atores participantes que dá origem a um *conselho de defesa* ao invés de um *conselho de segurança* com maior abrangência.

A despeito da restrita abrangência militar na *segurança clássica*, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano trata-se de um efetivo passo institucional na estruturação da UNASUL, em função dele ser um mecanismo consultivo na área de cooperação em segurança e defesa, o que demonstra o seu papel central na construção da prevenção de conflitos e no fomento à cooperação regional das forças armadas e das bases industriais do setor de defesa pré-existentes.

O Conselho de Defesa Sul-Americano foi formado com o objetivo de contribuir para a construção da unidade sul-americana na área de segurança e defesa por meio do fortalecimento de uma convergência inter-estatal findando manter a estabilidade na região à sombra de novas ameaças ou conflitos clássicos. Novas e clássicas ameaças foram funcionais para legitimar a proposição brasileira de que um conselho sul-americano de defesa trata-se de um importante estabilizador regional.

Segundo Guimarães (2008), as principais ameaças que aceleraram a conformação de um Conselho de Defesa estão: a) os conflitos sub-regionais e as novas ameaças como narcotráfico colombiano, a difusão de um movimento nacionalista bolivariano e o separatismo boliviano; b) os objetivos estratégicos da política externa brasileira de consolidação de um processo de

---

sul-americana, embora careça de instrumentos para efetiva operacionalização. De fato, os únicos organismos institucionais criados no bojo da Unasul são o Banco do Sul e os Conselhos Sul-Americanos na área de Saúde e de Defesa.

integração sul-americano; e finalmente, c) a conformação de uma política estratégica de segurança hemisférica norte-americana para a América do Sul.

No quadro de ameaças funcionais, o estopim que motivou o Brasil a divulgar a proposta de criação do Conselho foi o episódio, já citado, envolvendo a Colômbia, o Equador e a Venezuela em 2008, quando houve uma ação militar colombiana em território equatoriano para matar um dos líderes guerrilheiro das Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC).

No momento do grave contencioso político no *arco de instabilidade* sul-americano, com o deslocamento fronteiriço de tropas venezuelanas em retaliação à Colômbia e em apoio ao Equador, a proposta brasileira de criação de um conselho regional de defesa assentou-se na justificativa que este órgão poderia reforçar os mecanismos de cooperação militar e ampliar o grau de confiança mútua em toda a região, descartando o risco de existir intervenção de potências extra-regionais nos assuntos sul-americanos.

O Conselho Sul-Americano de Defesa representa um fórum inter-estatal que tem o objetivo de construir uma identidade sul-americana por meio de um padrão de relacionamento kantiano de segurança cooperativa segundo princípios norteadores como supervisão civil das instituições militares às autoridades democraticamente constituídas, respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, solução pacífica de controvérsias e o respeito à soberania e autodeterminação dos povos.

Como ele não tem atribuições de atuação operacional enquanto uma aliança militar, suas principais funções previstas são na elaboração conjunta de políticas de defesa, intercâmbio de pessoal entre as forças armadas, realização de exercícios militares conjuntos, participação em operações de paz das Nações Unidas, troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa e integração de bases industriais de material bélico (Rabelo, 2008).

Box 5 - **Cronograma de construção do Conselho de Defesa Sul-Americano**

No ano de 2008, o Ministro de Defesa do Brasil, Sr. Nelson Jobim, divulgou semanas antes da criação da UNASUL, a proposta brasileira do Conselho Regional de Defesa por meio de uma série de viagens oficiais aos demais países sul-americanos e à Junta Interamericana de Defesa ligada à Organização dos Estados Americanos (OEA).

As reuniões de visita e consulta brasileira a autoridades sul-americanas em nível bilateral foram preparatórias para estabelecer as premissas em segurança e defesa para a reunião da UNASUL que viria a acontecer em maio de 2008.

A proposição do Conselho de Defesa Sul-America divulgada em 23 de Maio de 2008 se inspira claramente no modelo de integração européia, porém com o estabelecimento de objetivos menos ambiciosos que se caracterizam por uma natureza essencialmente exploratória para a criação de um clima de confiança mútua e de maior transparência no relacionamento entre Estados.

Como resultado desta cúpula da UNASUL, a então presidente do Chile, Michelle Bachelet, solicitou a criação de um grupo de trabalho para estudar a proposta brasileira e elaborar uma proposta-síntese aceita por todos os 12 países sul-americanos, uma vez que a Colômbia não havia aderido à criação da instituição.

O Ministro de Defesa do Chile reuniu, em 26 de agosto daquele ano, um grupo de *experts* em segurança e defesa para discutir e refinar a elaboração do documento oficial que viria propor a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano na próxima cúpula da UNASUL.

Em outubro de 2008, foram retomadas as discussões no âmbito da UNASUL sobre a formação de um Conselho Sul-Americano de Defesa balizado pelo viés minimalista de comprometimento inter-estatal na segurança cooperativa que resultou ao final na criação da instituição.

Em 16 de Dezembro de 2008, os Chefes de Estado e de Governo da UNASUL ratificaram no Brasil a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano por meio do estabelecimento de um estatuto próprio e estabeleceram a data da primeira reunião do conselho.

Em 09 de marco de 2009 aconteceu no Chile a primeira reunião do Conselho de Regional de Defesa com a presença dos ministros de defesa dos 12 países sul-americanos - Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela – para estabelecer tarefas, responsabilidades e cronogramas de trabalho.

Os plano de ação do Conselho de Defesa para o período de 2009 e 2010 definiu 4 macroeixos: 1) políticas de defesa, 2) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, 3) indústria e tecnologia da defesa, e 4) formação e capacitação - nos quais serão desenvolvidos uma série de iniciativas específicas fundamentadas por princípios democráticos, cooperativos e de defesa da liberdade que respeitem a autodeterminação dos povos.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Garay (2009); Martínez (2009) e Unasur (2009).

Embora a institucionalização de uma organização de coordenação das políticas de defesa dos atores seja uma alavanca estratégica para responder aos desafios da integração sul-americana, existem duas percepções positivas que se destacaram na formação do Conselho de Defesa Sul-Americano por absorverem interesses específicos:

1) De um lado, a proposta inicial brasileira introduz a *percepção minimalista* de um mecanismo cooperativo que é fórum de coordenação nos marcos da Unasul apenas com caráter

consultivo e normativo na definição de uma convergência regional para o fortalecimento da estabilidade continental via diálogo e transparência militar.

2) De outro lado, a contra-proposta venezuelana introduz uma *percepção maximalista* do conselho de defesa sul-americano enquanto uma organização de caráter multilateral com maior grau institucionalização para desenvolver operações militares de intervenção enquanto uma aliança militar.

Segundo García (2008), enquanto o presidente venezuelano Hugo Chávez, lançou em 2003 a proposta de criação maximalista de uma aliança militar intitulada Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) equivalente à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), segundo uma retórica anti-imperialista marcada pelo distanciamento em relação aos Estados Unidos; cinco anos mais tarde o presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva propôs a retomada de um projeto de segurança regional com caráter minimalista para institucionalização de um Conselho Regional de Segurança, marcado por uma retórica de moderação que objetiva impulsionar a histórica candidatura brasileira no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

As percepções sobre a funcionalidade do conselho de defesa sul-americano não constituem um bloco monolítico, mas, antes, revelam posturas diferenciadas entre os países que refletem convergências ou mesmo distanciamentos em relação à proposição brasileira que foi aprovada em 2009.

Neste sentido, existem perspectivas críticas ao Conselho que se assentam na *visão realista* de que há um baixo potencial de operação institucional dos interesses comuns ou na *visão construtivista* de que há uma sinalização de fragmentação esquemas de segurança coletiva em função de um reforço de segurança cooperativa.

De um lado, a constatação realista mostra que a retórica diplomática de institucionalização da Unasul e de seu corolário de segurança - o Conselho de Defesa - pode não

ultrapassar o nível do discurso político-diplomático. Existe a possibilidade de que a institucionalização de mecanismos regionais de cooperação e defesa no subcontinente seja baixa em função de haver diferenciados regimes políticos internos ou mesmo de inserção externa como os casos chileno e colombiano, de um lado, e boliviano e venezuelano, de outro (Guimarães, 2008).

De outro lado, a possível expansão do Conselho de Defesa Sul-americano é vista com receio por alguns analistas estadunidenses que argumentam que existe o risco de engendrar entre os países-membros e países não-membros uma fratura na segurança coletiva do continente americano. A suposta linha divisória poderia criar duas categorias de Estados, de um lado, os *países outsiders*, que são os Estados que não fazem parte da organização, e, os *países insiders*, que são membros efetivos do conselho.

Em função da centralidade brasileira nas negociações levar à formação do Conselho de Defesa Sul-Americano existe a constatação de que a busca voluntária do Brasil na construção de uma liderança regional torna-se mister para o avanço de uma comunidade de segurança que compartilhe, valores, ações e uma identidade.

A identificação de liderança da política externa brasileira entre seus países-vizinhos é controversa, embora se atribua uma importante posição, que nem sempre é recorrente ou voluntária, na resolução benigna de conflitos, na elaboração de tratados internacionais e na construção de um regionalismo no Cone Sul em função de possuir maiores capacidades relativa na distribuição de poder no sistema regional e canais de diálogo com a hegemonia militar dos Estados Unidos.

6 - Últimas considerações sobre o complexo regional de segurança da América do Sul

A atual geoestratégia do complexo regional de segurança da América do Sul tem sido marcada por dois grandes paradoxos em relação ao processo maior de construção da identidade sul-americana por meio de processos de integração regional (Medeiros Filho, 2009).

De um lado, ao mesmo tempo em que a regionalização transnacional do espaço sul-americano tem sido desenvolvida por meio de um ambiente de construção de confiança, existe o ressurgimento de tendências nacionalistas que induzem à instabilidade regional, principalmente em função de contenciosos bilaterais entre os países.

De outro lado, embora a região viva um crescente processo de cooperação e integração regional marcado pela ampliação de redes e fluxos de interdependência e ausência de guerras formais, do ponto de vista da segurança ampliada existem sérios problemas oriundos de novas ameaças e do alto grau de violência social

A América do Sul mostra-se, portanto, como uma região complexa que incorpora paradoxalmente, na trajetória de construção de uma comunidade regional de segurança, ao mesmo tempo, processos de integração e de fragmentação onde persistem velhas desconfianças dentro do atual regime de segurança e defesa.

A gradual regionalização do complexo de segurança da América do Sul mostra um progressivo amadurecimento rumo à edificação cooperativa de uma comunidade de segurança que parte de um padrão híbrido de relacionamento interestatal que está embasado tanto no conceito de segurança clássica dos círculos de influência da hegemonia estadunidense quanto no conceito de segurança coletiva arquitetado pelo concerto de países da zona de paz sul-americana e pela comunidade pluralística de segurança da OEA.

Neste complexo multirecortado de acordos de defesa, observa-se que existem enfoques distintos de convergência inter-estatal desde a perspectiva de segurança coletiva do Sistema Continental TIAR/OEA até as perspectivas de segurança cooperativa dos Sistemas Regionais do

Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e da Conferência Centroamericana de Forças Armadas (CFAC).

Por isso, a busca pela autonomia na segurança regional embora seja dinamizada pela construção do Conselho de Defesa Sul-Americano continua dependendo dos recursos e da liderança externa estadunidense, o que alerta para a especificidade do processo de ascensão do complexo regional de segurança em adaptar-se à complexa arquitetura de subsistemas de segurança clássica, coletiva e cooperativa que recortam todo o continente americano.

A despeito de existirem significantes diferenças nas percepções sobre segurança cooperativa entre os países no *curto prazo*, permanecem latentes interesses comuns de *longo prazo* no combate de *novas ameaças* na região que induzem à formação e convergência das agendas de segurança e defesa e que justificam porquê avançar em propostas construtivistas de cooperação regional em um conselho de regional de defesa.

*** Nota**

As discussões contidas neste capítulo foram estruturadas com base em reflexões e debates derivados, durante o período de doutoramento, da prévia produção e apresentação à comunidade científica dos seguintes artigos:

- SENHORAS, E. M. "O Conselho Sul-Americano de Defesa e as Percepções da Construção da Segurança Cooperativa no Complexo Regional da América do Sul". *Memorias de la 5a Conferencia Sub Regional del Centro Hemisferico de Estudios de Defensa*. Washington, D.C.: CHDS-NDU, 2009.
- SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "Policy analysis in strategic studies of secutity and defense: An overview of the Brazilian case". In: PIM, J. E. *Brazilian Defense Policies: Current Trends and Regional Implications*. London: Dunkling Books, 2008.

---

7 - Referências Bibliográficas

ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. New York: Cambridge University Press, 1998.

ANTUNES, C. "Armas põem em questão relação Brasil-EUA". **Folha de São Paulo**, 13 de setembro. São Paulo: Folha, 2009.

AYOOB, M. **The third world security predicament: state making, regional conflict, and the international system**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1995.

BUZAN, B. **People, states & fears: an agenda for international security studies in the post-Cold War era**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, M. "Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural". **Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano**, n. 9, 2005.

CEPIK, M. "Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e conseqüências Políticas". **Security and Defense Studies Review**, vol. 1, Spring, 2001.

GAITÁN, G. P. Ambiente Estrategico Regional de Seguridad (Presentación en el curso Estratégia y Política de Defensa). Washington:CHDS-NDU, 2008 (CD-ROM).

GARCÍA, J. "El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Instrumento de Integración Regional o Mecanismo para la Hegemonía del Brasil?". **UNISCI Discussion Papers**, n. 18, Octubre, 2008.

GARRAY, C. "El Consejo de Defensa Sudamericano. Perspectivas de una propuesta brasileña en el contexto subregional". **Memorias de la Conferencia Sub Regional 2009**. Washington, D.C: CHDS, 2009.

GUIMARÃES, M. A. "O Conselho Regional de Defesa da América do Sul e a Conformação de um Sistema de Segurança Regional". **Anais do III Seminário Internacional Organizações e Sociedade**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

GUIMARÃES, M. A. "Aspectos teóricos para a análise de um conselho sul-americano de defesa a partir dos objetivos da política externa brasileira de conformação de um processo de integração regional". **Procedings of the ISA-ABRI Joint International Meeting**. Rio de Janeiro: ABRI, 2009.

G1 - Portal Globo.com. "Uribe tenta convencer Lula a aceitar bases militares dos EUA na Colômbia". **Portal G1**, 06 de Agosto de 2009. Disponível em <www.g1.globo.com>. Acesso em 12/10/2009.

HURRELL, A. "An emerging security community in South America?", In: ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. New York: Cambridge University Press, 1998.

JALIFE-RAHME, A. "Las 865 bases militares de EU en 40 países. ¿Más siete de Colombia?" **La jornada**, 09 de Agosto. Disponível em: www.jornada.unam.mx. Acesso em 13/12/2009.

JAUNARENA, J. H. "Políticas de Defesa do Brasil e da Argentina". **Anais do Seminário Brasil Argentina**. Brasília: IPRI, 1999. Disponível em <www.mre.gov.br/ipri>. Acesso em 02/02/2009.

KEOHANE, R. **Instituciones Internacionales y poder estatal**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

KOLODZIEJ, E. A. "A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: Da Globalização à Regionalização". **Contexto Internacional**, vol. 17, n. 02, 1995.

KRASNER, S. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

MAIEROVITCH, W. F. “Novas bases militares dos EUA na Colômbia. Guerra às drogas serve de pretexto”. **Sem fronteiras**, 31 de julho de 2009. Disponível em: <www.maierovitch.blog.terra.com.br>. Acesso em 10/10/2009.

MARQUES, A. A. “Concepções Estratégicas Brasileiras no Contexto Internacional do Pós-Guerra Fria”. **Revista de Sociologia e Política** nº 20, junho, 2003.

MARTÍNEZ, J. L. “¿Sudamérica está en condiciones de operar un Consejo de Defensa?”. **Memorias de la Conferencia Sub Regional 2009**. Washington, D.C: CHDS, 2009.

MEDEIROS FILHO, O. “Da confrontação à cooperação: as alterações geopolíticas na América do Sul”. **Anais do XVII Encontro Regional de História**. Campinas: UNICAMP, 2004.

MEDEIROS FILHO, O. “Entre a cooperação e a dissuasão: dilemas na construção de uma comunidade regional de segurança na América do Sul sob a perspectiva militar”. In: SENHORAS, E. M.; GEHRE, T. **Novas Proposições em Relações Internacionais: Regiões em um mundo fragmentado**. Boa Vista: EdUFRR, 2009 (no prelo).

OELSNER, A. “Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda”. **Security Dialogue**, vol. 40, n. 2, 1999.

PAGLIARI, G. C. “Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-guerra fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh, 2005.

PEREIRA, A. C. J. “O Brasil e os entendimentos em Defesa e Segurança na América do Sul”. **Anais do XVII Encontro Regional de História**. Campinas: UNICAMP, 2004.

RABELO, L. “Conselho Sul Americano de Defesa”. **Conjuntura Internacional**, julho. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. Disponível em: <www.pucminas.br/conjuntura>. Acesso em 02/01/2009.

SAINT-PIERRE, H. “Political Definitions Defence and Security”. In: DONADIO, M. (org.). **A Comparative Atlas of Defence in Latin America**. Buenos Aires: Ser en el 2000 press, 2008.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. “Avanços e tropeços do Mercosul: Um debate sobre os quinze anos de Integração Regional”. **Anais da XIV Jornadas de Jovens Pesquisadores da AUGM**. Campinas: UNICAMP-CORI, 2006.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **Sipri Yearkbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security**. Solna: SIPRI, 2009.

SOARES, S. A. “As Percepções das Forças Armadas de Brasil e Argentina sobre a Cooperação em defesa e Segurança Internacional”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh, 2005.

UNASUR – União Sul-Americana de Nações. **Declaración final: Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa Del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR**. Santiago: UNASUR, 2009.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

CONCLUSÃO

CONSIDERAÇÕES FINAIS

> "Trágico seria se depois de quase 200 anos de independência política de suas respectivas metrópoles, o comportamento dos países sul-americanos contribuísse individual e coletivamente para a persistência da síndrome colonial que os fazem estrangeiros mesmo convivendo em um espaço territorial comum".
>
> *Maria Regina Soares de Lima*

A América do Sul tem se tornado crescentemente em um referencial regional sobre o qual coexiste uma profusão de idéias e discursos simultânea ao desenvolvimento de uma série de ações que se materializam no espaço e que passam a adquirir relevância na agenda dos países.

Após três décadas de esforços de regionalização da América Latina por meio dos acordos de integração regional fechada da ALALC e da ALADI, entre 1960 e 1980, as iniciativas sub-regionais aparecem com um conteúdo focado na América do Sul em dois momentos.

Na década de 1990, a *regionalização transnacional aberta* tornou-se balizada pelo Consenso de Washington através de um discurso neoliberal de integração regional aberta por meio da criação institucional da CAN e do MERCOSUL, com um discurso genuinamente sul-americano e pautado em uma agenda econômico-comercial.

Na primeira década do século XXI, houve a emergência de uma *regionalização transnacional pós-liberal*[40] intensificada por uma reversão nas políticas de abertura em função da difusão de uma agenda inflexionista por meio do Consenso de Buenos Aires e do reordenamento

[40] Conforme Veiga e Rios (2007), a emergência de um processo reativo de regionalização transnacional pós-liberal na América do Sul colocou na agenda de negociações um novo discurso de integração regional que não se resumia à visão economicista, mas antes incorpora uma politização da temática por meio do lançamento de novas iniciativas regionais, novos objetivos e novos atores sociais prioritários.

político-ideológico no subcontinente que estimularam a politização da integração regional no projeto que por fim resultou na União Sul-Americana de Nações.

Embora tenha predominado nos estudos geográficos uma visão estado-centrista para compreender os múltiplos processos de construção, desconstrução e re-construção dos territórios, observa-se na América do Sul que o processo maior de regionalização transnacional tem um fundamento geo-histórico que o torna relevante para entender os novos campos de poder, segundo temas e atores, que repercute na construção relacional de uma nova espacialidade.

A conformação de numerosas iniciativas sub-regionais com discursos de integração na América do Sul aponta para a definição da centralidade da regionalização transnacional como um dinâmico processo geoestratégico que vai sendo construído naturalmente e estrategicamente a partir de um conjunto de relações geoeconômicas e geopolíticas que se estabelecem.

As iniciativas de regionalização transnacional representam uma espacialidade em construção que são dinamizadas relacionalmente por ações diplomáticas e paradiplomáticas desenvolvidas dentro dos territórios do sub-continente, bem como levando em consideração outras dinâmicas reticulares, acordos e estratégias fora do sub-continente.

Nesse cenário internacional, o processo de regionalização transnacional *lato sensu* presente na América do Sul está associado *politicamente* a uma construção espacial menos assimétrica, por um lado enquanto um *fim* de desenvolvimento conjunto de Estados com as iniciativas regionais socialista-bolivarianas, e por outro lado, enquanto um *meio* de resistência à globalização ou às neo-regiões por meio das iniciativas sul-americanistas, como contra-espaço que reflete práticas de forças contra-hegemônicas (Niemann, 2000).

Ainda que as fronteiras tenham crescentemente se tornado porosas à influência de fluxos locais e internacionais, o Estado-Nação continua sendo o interlocutor principal na agenda da regionalização transnacional na América do Sul perante a atuação concorrente de vários outros

atores com ação subnacional e supra-nacional, haja vista que nenhum outro ator internacional dispõe de força normativa para impor isoladamente sua vontade política ou econômica dentro de cada um dos territórios (Santos, 2000).

Mesmo sendo toda regionalização transnacional uma construção processual suscetível a avanços e recuos no seu objetivo de aumento da convergência e da cooperação entre os países, no caso da América do Sul ela se trata de um processo extremamente fluido que é viabilizado tanto por vetores de integração quanto de fragmentação.

A regionalização transnacional na América do Sul se parece com um caleidoscópio, que embora seja integral, reflete apenas fragmentos, uma vez que ao se observar a região, o efeito latente se parece a um vidro quebrado cujos fragmentos só refletem partes de uma mesma realidade.

Tomando como referência esta visão do objeto de pesquisa, a presente tese se estruturou considerando diferentes perspectivas analíticas - política institucional, econômica, geopolítica e geoestratégica de segurança e defesa - para a elaboração de um tronco comum que expõe a problemática da regionalização transnacional na América do Sul segundo um dialético paradoxo onde as políticas de *integração* geram efeitos colaterais ou não desejados de *fragmentação*.

Nestas considerações finais, mais importante do que retomar algumas destas discussões específicas sobre a agenda de pesquisa desenvolvida, capítulo por capítulo, à guisa de conclusão, são levantadas novas considerações prospectivas que possibilitem abrir outras oportunidades investigativas sobre o íntegro-fragmentado processo de regionalização transnacional

Este duplo processo de integração-fragmentação presente na regionalização da América do Sul é simultaneamente o resultado de ações concretas que o enquadram dentro de uma nítida e clara arquitetura de negociações internacionais e de uma crescente institucionalização de idéias

que adensam uma identidade uma vez que tanto as ações como as idéias são balizas relacionais que se entrelaçam de maneira dinâmica e mútua nesta construção.

Em primeiro plano, observa-se que as transformações materiais são engendradas pela influência de um arcabouço de idéias que introduzem a centralidade de uma lógica racionalidade de regionalização transnacional presente nas relações internacionais por meio do conceito de América do Sul.

Em segundo plano, registra-se a renovação de um arcabouço de idéias sobre a América do Sul em função da recente materialidade que se consubstancia na regionalização transnacional desde o ano de 2000 por meio de uma série de processos de resgates históricos e de reinvenção da idéia de América do Sul.

Frente a ambos os processos relacionais de idéias e ações, o contexto atual de debate sobre a regionalização transnacional na América do Sul pode ser visualizado por movimentos contraditórios que projetam tanto a integração por meio da cooperação regional simultaneamente ao adensamento de conflitos que fragmentam a convergência das negociações sul-americanas.

Por um lado, existe um processo de construção de uma regionalização transnacional sul-americana que se assenta na apropriação e retorno a discursos que sinalizavam a projeção de uma geopolítica da América do Sul na passagem do século XIX para o século XX, quando é idealizado o Pacto ABC - envolvendo Argentina, Brasil e Chile - para fazer contraposição à Doutrina Monroe, ao aceitar a influência estadunidense restrita à América do Norte, Central e Caribe (Bandeira, 2003).

O conceito de integração que é revalorizado na regionalização transnacional da América do Sul assenta-se em um discurso eminentemente positivo e propositivo de convergência dos países para cooperarem regionalmente em uma agenda de integração econômica e convergência política entre os países por meio de diferentes iniciativas institucionais.

A metageografia presente na regionalização transnacional da América do Sul opõe-se aos projetos geoestratégicos do panamericanismo ou do latino-americanismo ao projetar uma leitura de continuidade territorial, fortemente influenciada pela agenda brasileira, que tem características geoestratégicas integracionistas construídas nas relações internacionais ao longo do tempo, enquanto entidade política transnacional dotada de unidade mínima que tem arcabouço institucional baseados em princípios e macro-objetivos comuns.

> "A idéia de tomar a América do Sul como uma região em construção aparece em um pequeno grupo de autores militares clássicos da geopolítica brasileira, no qual se destaca Mário Travassos como seu pioneiro, além dos generais Golbery e Meira Mattos [...] O Itamaraty começou a incorporar explicitamente essa abordagem a partir da metade dos anos noventa, após a criação do MERCOSUL. (Costa, 2007: 108).

Nesta construção metageográfica, a apropriação do recorte regional de sul-americanidade, enquanto esfera geográfica de prioridade na política externa foi colocada em pauta através da ALCSA e tomou corpo de acordo com a convergência entre o MERCOSUL e a CAN, e com a substituição operacional da ênfase diplomática de América Latina para América do Sul entre 1992 e 1993, quando Fernando Henrique Cardoso (FHC) fora Ministro de Relações Exteriores no Brasil. Porém foi somente a partir de 2000 que surgiu uma sistemática institucionalização da materialidade da América do Sul por meio da *I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos* que se tornou no centro de revalidação ampliada da idéia pelos 12 Estados do sub-continente (Galvão, 2009).

A I Cúpula de Presidentes Sul-Americanos foi um fórum plural onde estiveram presentes os presidentes sul-americanos para abordar um processo de regional transnacional que envolvesse todo o subcontinente e pautado em uma agenda que abordava quatro pontos: discutir a questão da democracia no subcontinente; negociar pautas para aumento do comércio intra-regional; planejar

conjuntamente infra-estruturas de integração; e finalmente, o combate ao tráfico de ilícitos e delitos conexos.

Como o tema da integração infra-estrutural recebeu mais atenção na agenda de negociações, nesta I Cúpula dos Presidentes Sul-Americanos, foi acordado o lançamento da Iniciativa para a Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que se tornou referencial para as discussões nas cúpulas presidenciais seguintes.

Por outro lado, surgiram fricções conjunturais crescentes entre os países ao longo do tempo que induziram a contenciosos de significativa envergadura como os casos das papeleiras na fronteira Argentina e Uruguai, do gás entre Bolívia e Brasil, da hidrelétrica de Itaipu entre Paraguai e Brasil, da construtora Odebrecht entre Equador e Brasil ou das FARCS envolvendo Colômbia, Equador e Venezuela que colocam em xeque o processo maior de regionalização transnacional.

Segundo Almeida (2006), a América do Sul encontra-se em uma trajetória de regionalização transnacional onde o conceito de integração tem pouca significância frente aos efeitos colaterais de desintegração, o que demonstra que mesmo sendo a integração uma hipótese discursiva da diplomacia e da paradiplomacia, a fragmentação é um fato que se materializa principalmente pelas divergentes realidades das lideranças políticas e de seus respectivos projetos nacionais que são muitas vezes contraditórios entre si.

O conceito de fragmentação reflete uma realidade socioeconômica tensionada por tendências político-ideológicas que procuram resolver os problemas imediatos por meio de soluções *ad hoc* definidas nacionalmente e nem sempre coincidentes com a lógica do discurso de integração regional.

Mesmo existindo várias esquerdas e distintas direitas na América do Sul, a tensionada realidade da região pode ser visualizada por uma apreensão do amplo espectro político-ideológico através de três tipos ideais de desenvolvimento político.

Em um primeiro plano, surgiu uma *nova esquerda*, reformista, capitalista e democrática – que foi representada na primeira década do século XXI pelo Uruguai, Brasil e, em parte, pela Argentina e pelo Chile – que procurou conciliar as forças de mercado com intervenção estatal.

Em um segundo plano, apareceu uma *velha esquerda*, que insistiu no anti-imperialismo, no projeto socialista e nas políticas nacionalizantes e estatizantes com traços autoritários, embora legitimados por referendos e mudanças constitucionais[41] – que seria representada pela Venezuela, Bolívia e Equador.

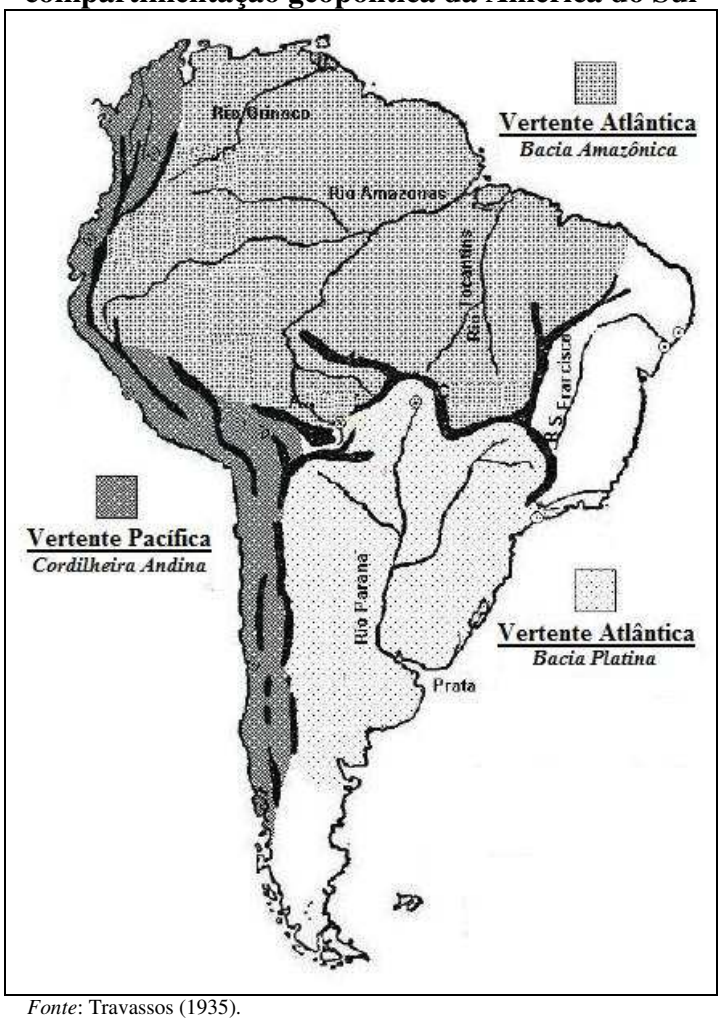
Em um terceiro plano, existiu uma *direita*, que se apoiou no liberalismo econômico e político através de uma política de alinhamento automático com os Estados Unidos – representada pela Colômbia, Peru, e talvez futuramente o Chile, com a eleição de um presidente de direita em 2010.

Apesar da proliferação de esquemas de regionalização transnacional, os países da América do Sul continuaram desarticulados e fragmentados não somente por questões advindas da arquitetura complexa de *spaghetti bowl* ou dos nacionalismos e das ideologias difundidas pelos países, mas também por um fator natural, responsável pela perpetuação esta situação, que é a geografia da região, o que demonstra que não existe uma inevitabilidade da integração como sentido mais alto da história.

[41] A institucionalização do populismo bolivariano por meio de referendos e mudanças constitucionais que legitimam a continuidade de líderes no poder na Venezuela e na Bolívia tornou-se uma estratégia política importante na manutenção do poder, embora seja um artifício que aumenta a tendência a fragmentar as sociedades nacionais entre esquerda e direita do que propriamente integrá-las enquanto maioria de opinião pública.

Os obstáculos que enfrenta a América do Sul para a regionalização transnacional são significativos à medida que se observa que existem três grandes macropartições naturais no subcontinente - a Cordilheira dos Andes e as bacias hídricas do Prata e do Amazonas - que continuam a ser variáveis de contenção dos fluxos uma vez que inexiste uma adequada rede infra-estrutural logística e de comunicações entre os países.

Figura 13 **- Vertentes clássicas de compartimentação geopolítica da América do Sul**



Fonte: Travassos (1935).

Existe uma geonaturalidade antagônica à integração regional na América do Sul trazida pela *Cordilheira dos Andes* e pela *Floresta Amazônica* que revela os obstáculos naturais à

expansão das redes de infra-estrutura, sem não antes, também, determinar influências para um padrão geopolítico de exploração dos recursos naturais na região que é conduzido por uma materialidade de redes infra-estruturais de integração que abrem e fecham territórios, segundo uma lógica maleável e fragmentadora via *expansão de economias de fronteira* (Becker, 2004) e de *acumulação por espoliação* (Harvey, 2004).

Neste contexto, a lógica do capitalismo-territorialista tende a desenhar uma nova geografia econômica na América do Sul, balizada pela exploração dos recursos naturais estratégicos e pela incorporação de territórios à lógica da acumulação, o que tende a se refletir em um padrão de desenvolvimento desigual e que reforça a concentração espacial por meio dos processos de abertura e integração funcional de territórios *vis-à-vis* fechamento e fragmentação de outros territórios, o que significa dizer que a construção de aglomerações competitivas ou pólos de desenvolvimento cria uma dinâmica territorial que impacta de maneira simultânea na produção de espaços de marginalização.

A internacionalização de empresas sul-americanas está enquadrada nesta lógica de revalorização da apropriação dos recursos naturais da região, uma vez que um volume concentrado dos fluxos de investimento e exportação é intensivo em *commodities* ou produtos de baixo valor agregado produzidos no setor primário, o que tende a se refletir na formação de imagens negativas sobre empresas estrangeiras de origem regional, principalmente corporações brasileiras, devido às polêmicas ligadas a conflitos socio-ambientais.

O padrão de acumulação concentrado nas estratégias empresariais de exploração de mercados e de recursos naturais induziria a vulnerabilização do processo maior de regionalização transnacional à medida que existe uma identificação social e nacional, em muitos países, de que a internacionalização empresarial contribui de maneira desigual e combinada ao desenvolvimento dos países.

Os atritos e percepções diferenciados entre os distintos atores que participam de modo direto ou indireto da regionalização transnacional também se encontram presentes na área de segurança e defesa em função das redes diplomáticas e paradiplomáticas que se estruturam no concerto regional da América do Sul gerando vetores contraditórios de integração e fragmentação.

A agenda de securitização regional tem sido permeada por um processo de complexidades que se desenvolve de maneira acelerada na América do Sul e que pode ser visualizado por ângulos distintos segundo tendências contraditórias como fragmentação e cooperação, inclinações pacíficas e rivalidades persistentes, ou ainda, tradicionais e novas ameaças.

Em um plano, a política de regionalização transnacional na área de segurança e defesa por meio do Conselho de Defesa Sul-Americano vem de encontro às posições ideológicas da diplomacia e das forças armadas brasileiras em função deste país ter fronteiras com quase todos os países da região, excluídos Equador e Chile, o que o legitima como ponto de desequilíbrio das forças regionais e o outorga uma posição natural de apaziguador perante os seus vizinhos.

Em outro plano de relevância, mesmo sendo considerada uma das zonas mais pacíficas do globo, os tensionamentos trazidos pelas novas ameaças e pela heterogeneidade político-ideológica na região demonstram que existe uma precária unidade na securitização regional que passa a ser dinamizada pelo reaparelhamento nacional das forças armadas em distintos países.

No atual regime de segurança e defesa, a complexidade da região sul-americana é advinda de um paradoxal processo de construção de uma comunidade regional de segurança no qual surgem novas ameaças e ressurgem tendências nacionalistas que tendem a difundir instabilidades, desconfianças e contenciosos.

A diversidade de ações voltadas para a região indica que o conceito de América do Sul se torna nítido e inequívoco na *psique* dos diversos atores que nela atuam, demonstrando que

existem diferentes estratégias que se materializam em distintos resultados, muitas vezes conflitantes, que tomam como referencial básico um discurso de integração regional.

O estudo desta agenda composta por distintos atores e variados temas de caráter diplomático e paradiplomático relacionados à regionalização transnacional demonstra que entre os objetivos iniciais e os resultados finais existem vetores contraditórios que se estruturaram na América do Sul por meio de processos de integração e fragmentação que impõem uma série de desafios no curto e longo prazo.

De um lado, estão os desafios de *curto prazo* da regionalização transnacional na América do Sul que passam justamente pelas incertezas sobre as possíveis continuidades ou mudanças no cenário político, advindas de uma agenda eleitoral que pode alterar o *status quo* ideológico ou de um dilema de insegurança do *arco de instabilidade* sul-americano.

A América do Sul registra um histórico pêndulo político desde a sua independência que tende a revelar a tomada do poder por opostas tendências. Seguindo este padrão, assim como no final da década de 1990 surgiu uma *nova esquerda* com matizes políticas moderadas e radicais que tomou o poder contestando a agenda neoliberal do Consenso de Washington, o futuro da regionalização transnacional aponta tendências de fragmentação, porém é incerto como o movimento de placas tectônicas, onde os blocos político-ideológicos podem ser deslocados pela direita.

As crescentes tensões entre Bogotá e Caracas empurram a região para um contencioso com conseqüências imprevistas, haja vista que o Conselho de Defesa Sul-Americano não tem poder de intervenção, e justamente por isso, os Estados Unidos torna-se um ator chave para indicar se ele vai ser um promotor de estabilidade ou desordem na região.

A curta duração da regionalização na América do Sul não permite afirmar se resultará em processos materiais de integração e de desenvolvimento dos países da região, não obstante

indique que ele representa um ponto de inflexão na agenda de internacionalização dos países, uma vez que eles já foram americanos, latino-americanos e hoje tem uma identidade sul-americana.

De outro lado, estão os desafios de *longo prazo* da regionalização transnacional que indicam que o maior obstáculo reside na dialética do duplo processo de integração e fragmentação que tensiona a construção da América do Sul.

Observa-se que mesmo sendo a América do Sul central para um padrão específico de regionalização transnacional na América Latina, ela se enquadra em um pólo magnético alternativo de atração dos fluxos, o que problematiza os processos de integração, já que o *spaghetti bowl* criado *cúpulas internacionais* do MERCOSUL, da UNASUL, do Grupo do Rio e da América Latina e Caribe se multirecorta.

Em função da regionalização transnacional ter objetivos tão ambiciosos ao nível presidencial e diplomático existe um grande desafio que é superar uma retórica curto-prazista pouco pragmática das *cúpulas sul-americanas*, haja vista que a materialização dos projetos regionais mais necessários para o avanço desta região passa necessariamente por processos mais longos de consolidação de infra e supra-estruturas de integração.

A despeito de serem produzidas retóricas pouco pragmáticas, as cúpulas presidenciais e ministeriais têm importância, ao projetarem uma cultura de negociação conjunta que sistematicamente demonstra que nenhum dos 12 países da região pode enfrentar isoladamente às agendas de novas ameaças e oportunidades que se estruturam no âmbito transescalar.

Neste sentido, o conceito de regionalização transnacional envolve tanto a dimensão espontânea das relações econômicas e a expressão explícita do interesse político, implicando em uma combinação complexa de oportunidades e riscos que se naturaliza por um padrão cultural indefinido *à priori*, que se constrói gradualmente no caso da América do Sul por meio de

processos de *hibridação cultural*, segundo uma lógica de absorção recriadora de influências e não através de uma mera transposição automática de tendências aglomeradas de cada país (Canclini, 1990).

Nesta contextualização, o debate sobre uma cultura e uma identidade sul-americana não é tão fácil, pois envolve o híbrido processo de interpenetração e coexistência tanto de uma lógica de integração quanto de fragmentação, que mescla fenômenos opostos, porém indissociáveis na lógica da construção regional que desemboca tanto em ajustes e negociações entre os indivíduos e as culturas de cada país.

Mesmo sendo de maneira indireta, a hibridação cultural existente na América do Sul passa a ocupar um lugar proeminente no processo de regionalização transnacional em função da capacidade dialógica dos povos em aceitar a alteridade e a convergência do contato entre os países, motivos estes que conferem à política um papel central para catalisarem a integração regional em distintas áreas.

Quadro 25 - **Vetores positivos para a construção da identidade sul-americana**

Compartilhamento de valores e ideais	A regionalização transnacional sul-americana para avançar de maneira lógica e articulada tem que passar por um crescente processo de compartilhamento de valores entre Estados vizinhos por meio de uma agenda de temas próprios à América do Sul, em especial no trato a crises sistêmicas e aos problemas internos aos países.
Definição de interesses regionais	Depois da consolidação do marco democrático, o avanço nas obras de integração infra-estrutural de redes de energia, transporte e telecomunicação presentes na agenda planejada da IIRSA seriam as variáveis de maior relevância para a convergência entre os países sul-americanos, tal como aconteceu no caso europeu nas décadas de 1950 e 1960.
Montagem de estratégia regional	Falta à América do Sul simplificar os custos advindos do *spaghetti bowl* de acordos regionais por meio da convergência de projetos com uma lógica única de regionalização, em especial por meio de uma estratégia que incorpore sub-esquemas como a CAN e o MERCOSUL na estrutura institucional da UNASUL.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Galvão (2009).

A despeito de existir uma série de fenômenos de hibridação cultural, a regionalização transnacional de cultura *stricto sensu* não é algo pré-estabelecido, mas antes se trata de uma realidade ainda mais complexa que os processos de regionalização transnacional abordados nesta tese, uma vez que ela tem uma maleabilidade em sua construção que é dada justamente por uma pluralidade de vetores de fragmentação e integração.

Nesta regionalização transnacional da América do Sul, o convívio intercultural assenta-se em formas separadas e que se combinam para gerar novas estruturas, objetos e práticas segundo um padrão de "heterogeneidade multitemporal", no qual há um entrecruzamento de diferentes tempos históricos em cada país que coexiste num mesmo presente regional de forma desarticulada.

Embora não seja possível dizer que exista a formação de um padrão cultural convergente e único na regionalização transnacional da América do Sul, observa-se crescentemente o compartilhamento de alguns valores que possibilitam uma identidade mínima, gerando assim perspectivas positivas para se prospectar a cooperação regional em um espaço que aceita a alteridade mesmo sendo permeado por contradições inter-estatais e intra-nacionais.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, P. R. "América do Sul: rumo à desintegração política e à fragmentação econômica?". **Carta Internacional**, vol. 1, n. 2, 2006.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BECKER, B. K. **Amazônia:Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.

CANCLINI, N. G. **Culturas híbridas - estratégias para entrar e sair da modernidade**. São Paulo: Edusp, 1990.

CEPAL. **Balance preliminar de las economías de America Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2008.

CORRÊA, L. F. S. "Uma agenda da América do Sul". **Revista Archivos del Presente**. Buenos Aires, ano 5, n. 20, 2000.

COSTA, W. M. "O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração". In: OLIVEIRA, E. R. (org.). **Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

COUTO, L. F. "O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul". **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 50, n. 1, 2007.

GALVÃO, T. G. "América do Sul: Construção pela reinvenção (2000-2008)". **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 52, n. 2, 2009.

HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.

LAFER, C. "A integração sul-americana". **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, n. 10, 2009.

NIEMANN, M. **A spatial approach to regionalism in the global economy**. Basingstoke: Macmillan Press, 2000.

SANTOS, M. **Por um outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SERRA, J. "ALCA, o Mercosul e a Abertura Externa Brasileira". **Política Externa,** vol. 7. n. 1, 1998.

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

VEIGA, P. M. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA COMPLETA

ACIOLY, L. "Mudanças institucionais e a lógica de expansão da grande empresa". **Texto para discussão do IPEA**, n. 1419. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. New York: Cambridge University Press, 1998.

ALBAGLI, S. **Geopolítica da biodiversidade**. Brasília: Edições IBAMA, 1998.

ALBUQUERQUE, J. L. C. "Os brasiguaios e os conflitos sociais e nacionais na fronteira Paraguai-Brasil". **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 02, fevereiro, 2009.

ALMEIDA, P. R. "América do Sul: rumo à desintegração política e à fragmentação econômica?". **Carta Internacional**, vol. 1, n. 2, 2006.

ALMEIDA, P. R. "Dez anos de MERCOSUL: uma visão brasileira". **Anuário do programa interdisciplinar globalização econômica e direitos no MERCOSUL**, 2001. Disponível em <www.pralmeida.org>. Acesso em 13/08/2006.

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.

AMAYO ZEVALLOS, E. "Amazonia, Mercosur, and the South American Regional Integration". In: PREVOST, G.; CAMPOS, C. O. (eds.) **The Bush doctrine and Latin America**. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

AMORIM, C. **A diplomacia multilateral do Brasil - Um tributo a Rui Barbosa**. Brasília: IPRI, 2007.

ANÁLISE. Comércio exterior e negócios internacionais: Anuário 2008. São Paulo: Análise, 2008.

ANTIQUERA, D. C. **A Amazônia e a Política Externa Brasileira: Análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua Transformação em Organização Internacional (1978-2002)**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP, 2006.

ANTUNES, C. "Armas põem em questão relação Brasil-EUA". **Folha de São Paulo**, 13 de setembro. São Paulo: Folha, 2009.

ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. São Paulo: UNESP, 1996.

ASHLEY, R. "The geopolitics of geopolitical space: Toward a Critical Social Theory of International Politics". **Alternatives**, nº XII, 1987.

AYOOB, M. **The third world security predicament: state making, regional conflict, and the international system**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1995.

BANDEIRA, L. A. M. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870-2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

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

BASILE, R.; GIUNTA, A.; NUGENT, J. B. "Foreign expansion by Italian manufacturing firms in the nineties: An ordered probit analysis". **Review of industrial organization**, vol. 23, 2003.

BATISTA Jr., P. N. **O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

BCB – Banco Central do Brasil. **Bases Estatísticas: Capitais brasileiros no exterior (2001 a 2008)**. Brasília: BCB, 2009. Dsiponível em: <www.bcb.gov.br>. Acesso em 21/01/2010.

BCG – Boston Consulting Group. **The 2009 BCG Multilatinas: A fresh look at Latin America and how a new breed of competitors are reshaping business landscape**. BCG, 2009a.

BCG – Boston Consulting Group. **The 2009 BCG 100 New Global Challengers: How Companies from Rapidly Developing Economies Are Contending for Global Leadership**. BCG, 2009b.

BECKER, B. K. "Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários?" **Parcerias Estratégicas**, n. 12, 2001.

BECKER, B. K. **Amazônia:Geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2004.

BINIMELI, C. Q. **Visión geopolítica de América Latina: El caso de Argentina, Brasil y Chile**. Santiago: ASEPOL, 2006. Disponível em: <www.asepol.cl>. Acesso em 15/07/2009.

BONAVIDES, P.; AMARAL, R. **Textos políticos da história do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2002.

BONELLI, R. "As estratégias dos grandes grupos industriais brasileiros nos anos 90". **Texto para discussão**, n. 569. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V. (eds.) **MERCOSUL: Perspectivas da Integração**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

BUZAN, B. **People, states & fears: an agenda for international security studies in the post-Cold War era**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1991.

BUZAN, B.; WAEVER, O. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CANCLINI, N.G. **Culturas híbridas - estratégias para entrar e sair da modernidade**. São Paulo: Edusp, 1990.

CARVALHO, M. A.; SILVA, C. R. L. "Mudanças na pauta das exportações agrícolas brasileiras". **Revista de Economia e Sociologia Rural**, vol. 46, 2008.

CECEÑA, A. E. “América Latina en la geopolítica del poder”. **Alternatives Sud: Les dessous de l’ALCA**, vol. X, n. 1, 2003.

CEPAL. **Balance preliminar de las economías de America Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2008.

CEPIK, M. “Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural”. **Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-Americano**, n. 9, 2005.

CEPIK, M. “Segurança Nacional e Segurança Humana: Problemas Conceituais e conseqüências Políticas”. **Security and Defense Studies Review**, vol. 1, Spring, 2001.

CERVO, A. L. **O Brasil e a América do Sul**. Brasília: Editora Thesaurus/FUNAG, 2009.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: UNB/IBRI, 2002.

CHESNAIS, F. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CORAZZA, R. I. **Inovação tecnológica e demandas ambientais: notas sobre o caso da indústria brasileira de papel e celulose**. Dissertação de Mestrado. Campinas: IG-UNICAMP, 2006.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. "Booming sector and de-industrialisation in a small open economy". **The Economic Journal**, vol. 92, 1983.

CORRÊA, L. F. N. **O MERCOSUL e a OMC: Regionalismo e Multilateralismo**. São Paulo: LTr, 2001.

CORRÊA, L. F. S. “Uma agenda da América do Sul”. **Revista Archivos del Presente**. Buenos Aires, ano 5, n. 20, 2000.

COSTA, W. M. **Geografia política e geopolítica**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1992.

COSTA, W. M. “O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração”. In: OLIVEIRA, E. R. (org.). **Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional**. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

COSTA, W. M. “Políticas territoriais brasileiras no contexto da integração sul-americana”. **Revista Território**, ano IV, n. 7, 1999.

COUTO, L. F. “O horizonte regional do Brasil e a construção da América do Sul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 50, n. 1, 2007.

CRUZ, S. V. “Um prisma ex-cêntrico: O campo das relações internacionais no Brasil e os desafios da época” (mimeo), 2005.

DIAS, R. “Os blocos econômicos e o Estado-Nação”. In: DIAS, R.; RODRIGUES, W. (orgs.). **Comércio exterior: teoria e prática**. São Paulo: Editora Atlas, 2004.

DOMINGUES, J. M. “Regionalismos, poder de Estado e desenvolvimento”. **Análise de Conjuntura OPSA**, n. 7, junho, 2005.

DUNNING, J. **Alliance capitalism and global corporation**. London: Routledge, 1997.

DUPAS, G. “Identidade, soberania e integração sob o impacto das novas tensões econômicas globais”. In: CARDIM, C. H. & HIRST, M. (orgs). **Brasil-Argentina: A Visão do Outro – Soberania e Cultura Política**. Brasília: IPRI/FUNAG, 2003.

DURAND, M. “Geografia e relações internacionais: globalização, territórios e redes na perspectiva da escola geográfica francesa”. **Caderno CRH**, vol. 19, n. 48, 2006.

EGLER, C. “As escalas da economia: Uma Introdução à dimensão territorial da crise”. **Revista Brasileira de Geografia**, vol. 53, nº 3. Rio de Janeiro, 1991.

ELIAS, A.; MARCHINI, J. “Debilidades, mais do que fortalezas comuns”. **Carta Maior**, 16 de Junho, 2006. Disponível em <www.cartamaior.com.br>. Acesso em 20/07/2009.

EXAME. **Melhores e Maiores 2009: As 1000 maiores empresas do Brasil**. São Paulo: Exame, 2009.

FELIX, L. **Evolución y composición de los flujos de inversión extranjera en América del Sur bajo la óptica de las principales empresas inversionistas**. Brasilia: PNUD/CEPAL/NAE, 2007.

FEYERABEND, P. **Contra o Método**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

FIATES, G. G. S.; KRESS, H. U. R. H. "Consórcios de Exportação: Uma alternativa para a Inserção de Micro, Pequenas e Médias Empresas Catarinenses de Apicultura no Mercado Externo". **Anais do XI Seminários em Administração**. São Paulo: FEA-USP, 2008.

FOBOMADE - Foro Boliviano sobre Medio Ambiente y Desarrollo. **Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en Sudamerica**. La Paz: FOBOMADE, 2005.

FONSECA, E. "Meio ambiente e contas nacionais: a experiência internacional". **Contabilização econômica do meio ambiente**. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 1992.

FURLAN, F. M.; PRAZERES, T. L. "O Brasil e a geografia comercial nas Américas: MERCOSUL, Comunidade Andina e Alca". **Política Externa**, vol. 14, n^{o} 1, 2005.

GAITÁN, G. P. Ambiente Estrategico Regional de Seguridad (Presentación en el curso Estratégia y Política de Defensa). Washington:CHDS-NDU, 2008 (CD-ROM).

GALEANO, E. "Bolívia: El país que quiere existir". **Comunicação & política**, vol. 10, n. 3, 2003.

GALVÃO, T. G. "América do Sul: Construção pela reinvenção (2000-2008)". **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 52, n. 2, 2009.

GARCÍA, J. "El Consejo de Defensa Sudamericano: ¿Instrumento de Integración Regional o Mecanismo para la Hegemonía del Brasil?". **UNISCI Discussion Papers**, n. 18, Octubre, 2008.

GARRAY, C. “El Consejo de Defensa Sudamericano. Perspectivas de una propuesta brasileña en el contexto subregional”. **Memorias de la Conferencia Sub Regional 2009**. Washington, D.C: CHDS, 2009.

GHEMAWAT, P. “Estratégias regionais para a liderança global”. **Harvard Business Review**, agosto, 2006.

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.

GOMES, K. R. S. “Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)”. In: MERCADANTE, A. A. *et* al. **Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006.

GONÇALVES, R. “A empresa transnacional”. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial: Fundamentos e práticas no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GONÇALVES, R. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

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.

GOUVÊA, R.; SANTOS, T. B. S. Uma estratégia de internacionalização: as multinacionais brasileiras. **Revista de Economia & Relações Internacionais**, vol.3, n. 5, 2004.

GUEDES, A. L. “Internacionalização de empresas como política de desenvolvimento: uma abordagem de diplomacia triangular”. **Revista de Administração Pública**, vol. 40, n. 3, 2006.

GUHA, R.; ALIER, J. M. **Varieties of environmentalism: Essays North and South**. London: Earthscan, 1997.

GUIMARÃES, M. A. "O Conselho Regional de Defesa da América do Sul e a Conformação de um Sistema de Segurança Regional". **Anais do III Seminário Internacional Organizações e Sociedade**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

GUIMARÃES, M. A. "Aspectos teóricos para a análise de um conselho sul-americano de defesa a partir dos objetivos da política externa brasileira de conformação de um processo de integração regional". **Procedings of the ISA-ABRI Joint International Meeting**. Rio de Janeiro: ABRI, 2009.

G1 - Portal Globo.com. "Uribe tenta convencer Lula a aceitar bases militares dos EUA na Colômbia". **Portal G1**, 06 de Agosto de 2009. Disponível em <www.g1.globo.com>. Acesso em 12/10/2009.

HAAS, P. M. "Epistemic Communities and International Policy Coordination". **International Organization**, n. 1, vol. 46, 1992.

HABERLER, G. "Integration and growth of the world economy in historical perspective". **The American Economic Review**, vol. 14, 1964.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia – entre facticidade e validade**. Rio de janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

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.

HANSON, N. R. **Patrones de descubrimiento. Observación y explicación**. Madrid: Aliaza Universidad, 1977.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, D. **El nuevo imperialismo**. Madrid: Akal, 2004.

HEIDRICH, A. L. "Tendências e mudanças recentes na organização do espaço em face dos processos de reestruturação econômica global e reforma do Estado". **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, vol. 24, 1998.

HELPMAN, E.; MELITZ, M. J.; RUBINSTEIN, Y. "Exports versus FDI: An empirical test. **American Economic Review**, vol. 94, 2004.

HISSA, C. E. V.; GERARDI, L. H. O. "Imagens da geografia contemporânea: modernidade, caos e integração dos saberes". In: GERARDI, L. H; MENDES, I. A. (orgs). **Teoria, técnica, espaços e atividades: temas de geografia contemporânea**. Rio Claro: UNESP/AGETEO, 2001.

HURRELL, A. "An emerging security community in South America?", In: ADLER, E.; BARNETT, M. **Security Communities**. New York: Cambridge University Press, 1998.

IANNI, O. **Teorias da globalização**. 4ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

IGLESIAS, R. M.; VEIGA, P. M. "Promoção de exportações via internacionalização das firmas de capital brasileiro". In: PINHEIRO, A. C.; MARKWALD, R.; PEREIRA, L. V. **O desafio das exportações**. Brasília: BNDES, 2002.

IIRSA - Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica. **Planificacion Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos**. 2004. Disponível em <www.iirsa.org>. Acesso em 03/09/2008.

IIRSA - Iniciativa de Integracion de la Infraestructura de Sudamerica. **Construyendo una visión estratégica para la integración física regional**, 2006. Disponível em <www.iirsa.org>. Acesso em 01/02/2009.

JALIFE-RAHME, A. "Las 865 bases militares de EU en 40 países. ¿Más siete de Colombia?" **La jornada**, 09 de Agosto. Disponível em: www.jornada.unam.mx. Acesso em 13/12/2009.

JAUNARENA, J. H. "Políticas de Defesa do Brasil e da Argentina". **Anais do Seminário Brasil Argentina**. Brasília: IPRI, 1999. Disponível em <www.mre.gov.br/ipri>. Acesso em 02/02/2009.

KAGARLITSKY, B. **A desintegração do monolito**. São Paulo: Editora da Unesp, 1993.

KALTENTHALER, K.; MORA, F. O. "Explaining Latin American economic integration: the case of Mercosur". **Review of International Political Economy**, vol. 9, n° 1, 2002.

KEOHANE, R. **Instituciones Internacionales y poder estatal**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.

KNELLER, G. F. **A ciência como atividade humana**. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

KOLODZIEJ, E. A. "A Segurança Internacional depois da Guerra Fria: Da Globalização à Regionalização". **Contexto Internacional**, vol. 17, n. 02, 1995.

KRASNER, S. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1996.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: Passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAFER, C. "A integração sul-americana". **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**. Brasília: Projeto Raúl Prebisch, n. 10, 2009.

LAFER, C. "Apresentação". **Anais do Seminário Organização do Espaço Sul-Americano: seu significado político e econômico**. Brasília: IEPES, 2000.

LAKATOS, I. **La metodología de los programas de investigación científica**. Madrid: Alianza Universidad, 1983.

LAPLANE, M., SARTI, F. "Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90". **Texto para Discussão**, n. 629. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

LAPLANE, M., SARTI, F. "Investimento direto e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90". **Economia e Sociedade**, vol. 8, 1997.

LEFEBVRE, H. **The production of Space**. Oxford: Blackwell, 1991.

LEFF, E. "La geopolítica de la biodiversidad y el desarrollo sustentable: Economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza". **Revista del Observatorio Social de América Latina**, ano VI, n. 17, 2006.

LEÓN, E. "Comentarios en torno a la geopolítica de la riqueza biológica amazónica". In: FOBOMADE. **Geopolítica de los recursos naturales y acuerdos comerciales en Sudamerica**. La Paz: FOBOMADE, 2005.

LERDA, J. C.. Globalização da economia e perda de autonomia das autoridades fiscais, bancárias e monetárias. In: BAUMANN, Renato (Org.). **O Brasil e a economia global**. Rio de Janeiro: Campus: Sobeet, 1996.

LEWIS, M. W.; WIGENS, K. E. **The Myth of Continents: a Critique of Metageography**. Berkeley: University of California Press, 1997.

LIMA, M. R. S. "Instituições democráticas e política exterior". **Contexto Internacional**, vol. 22, nº 2, 2000.

LINS, H. N. "Energia e Geopolítica". **Atualidade Econômica**, Ano 18 N. 49, 2006.

MACEDO, A. "Mais um bloco regional?". **Mundo Relações Internacionais**, 26/05/2008. Disponível em: <www.mundori.com> . Acesso em 06/01/2010.

MACEDO, A. "MERCOSUL ou Unasul?". **Mundo Relações Internacionais**, 13/11/2009. Disponível em: <www.mundori.com> . Acesso em 06/01/2010.

MACHADO, M. F. "A integração financeira no Mercosul". In: BRANDÃO, A. S. P.; PEREIRA, L. V. **Mercosul: Perspectivas da Intergração**. São Paulo: FGV, 1998.

MAGALHÃES RAMON, I. V. **A Amazônia e a integração ao Pacífico. Euclides da Cunha: no Centro da História?** Dissertação de Mestrado. Araraquara: UNESP, 2003.

MAIEROVITCH, W. F. "Novas bases militares dos EUA na Colômbia. Guerra às drogas serve de pretexto". **Sem fronteiras**, 31 de julho de 2009. Disponível em: <www.maierovitch.blog.terra.com.br>. Acesso em 10/10/2009.

MALLMANN, M. I. "Integração Sul-Americana: Entre Pragmatismo e Identidade Regional". **Anais do VI Encontro Internacional do Fórum do MERCOSUL**. Aracajú: UFS, 2007.

MARGULIS, S. "Introdução à economia dos recursos naturais". In MARGULIS, S. (ed.) **Meio ambiente: aspectos técnicos e econômicos**. Rio de Janeiro: IPEA, 1990.

MARQUES, A. A. "Concepções Estratégicas Brasileiras no Contexto Internacional do Pós-Guerra Fria". **Revista de Sociologia e Política** nº 20, junho, 2003.

MARTÍNEZ, J. L. "¿Sudamérica está en condiciones de operar un Consejo de Defensa?". **Memorias de la Conferencia Sub Regional 2009**. Washington, D.C: CHDS, 2009.

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

MEDEIROS FILHO, O. "Da confrontação à cooperação: as alterações geopolíticas na América do Sul". **Anais do XVII Encontro Regional de História**. Campinas: UNICAMP, 2004.

MEDEIROS FILHO, O. "Entre a cooperação e a dissuasão: dilemas na construção de uma comunidade regional de segurança na América do Sul sob a perspectiva militar". In:

SENHORAS, E. M.; GEHRE, T. **Novas Proposições em Relações Internacionais: Regiões em um mundo fragmentado**. Boa Vista: EdUFRR, 2009 (no prelo).

MIRANDA, J. C. R. **Abertura comercial, reestruturação industrial e exportações brasileiras na década de 1990**. Brasília: IPEA, 2001.

MORAES, A. C. R. "Bases da formação territorial do Brasil". **Geografares**, n. 2, junho, 2001.

MORAES, A. C. R. **Capitalismo, geografia e meio ambiente**. Tese de livre docência. São Paulo: USP, 2000.

MORAES, A. C. R. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.

MIYAMOTO, S. "O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP)". **Revista brasileira de política internacional**, vol. 52, n.2, 2009.

NAGEL, E. **La Estructura de la Ciencia**. Buenos Aires: Paidos, 1978.

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.

NOGUEIRA, J. P. "Notas sobre a contribuição da teoria crítica à problematização do espaço nas relações internacionais". **Contexto Internacional**, vol. 22, n. 2, 2000.

OELSNER, A. "Consensus and Governance in Mercosur: The Evolution of the South American Security Agenda". **Security Dialogue**, vol. 40, n. 2, 1999.

OHMAE, K. **O fim do Estado Nação. A Ascenção das economias regionais**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

OLAG - Observatório Latino Americano de Geopolítica. **Mapa geopolítico interativo**. Disponível em <www.geopolítica.ws>. Acesso em 03/02/20009.

PAGLIARI, G. C. “Temas da agenda de segurança hemisférica no pós-guerra fria: entre a hegemonia e a multidimensionalidade”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh, 2005.

PAIM, E. S. **IIRSA – É esta a integração que nós queremos?** São Paulo: Núcleo Amigos da Terra, 2003.

PAULA, G. El control sobre los recursos naturales, la seguridad y el conflicto en los países de América del Sur: El caso del gas natural en Bolivia y el agua potable en la Argentina. Buenos Aires: Edición CAENI, 2006.

PEREIRA, A. C. J. “O Brasil e os entendimentos em Defesa e Segurança na América do Sul”. **Anais do XVII Encontro Regional de História**. Campinas: UNICAMP, 2004.

PORTO-GONÇALVES, C. W. “A luta pela reapropriação social dos recursos naturais na América Latina: O caso da Petrobrás no Equador”. **América Latina en Movimiento**, 02 de junho de 2007. Disponível em: <www.alainet.org>. Acesso em 03/05/2009.

PRADO, D. F. B. “Os governos locais como atores nas relações internacionais: a atuação via rede de cidades”. **Anais do VI Congresso do Fomerco**. Aracaju: FOMERCO, 2007.

PRIGOGINE, I.; STENGERS, I. **A Nova Aliança: A Metamorfose da Ciência**. Brasília: Editora da UNB, 1984.

PROCÓPIO, A. “A Amazônia Caribenha”. **Revista brasileira de política internacional**, vol. 50, n. 2, 2007.

RABELO, L. “Conselho Sul Americano de Defesa”. **Conjuntura Internacional**, julho. Belo Horizonte: PUC Minas, 2008. Disponível em: <www.pucminas.br/conjuntura>. Acesso em 02/01/2009.

RAFFESTEIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Editora Ática,1993.

RIBEIRO, F. J.; LIMA, R. C. **Investimentos brasileiros na América do Sul: desempenho, estratégias e políticas**. Rio de Janeiro: SDC/Funcex, 2008.

RIBEIRO, W. C. **Geografia Política da Água**. São Paulo: Editora Annablume, junho, 2008.

ROSE, A. H. **A geography of international relations**. Dayton: University of Dayton Press, 1965.

ROVAI, R. L.; CAMPANÁRIO, M. A.; COSTA, T. R. "Multinacionais Brasileiras - Evolução e Perspectivas Teóricas: Caracterização de uma Tipologia". **Anais do XXIV Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Florianópolis: ENEGEP, 2004.

SABBATINI, R. C. **Regionalismo, multilateralismo e MERCOSUL: Evidência da inserção comercial brasileira após alguns anos de abertura**. Tese de Doutorado. Campinas: Ie-Unicamp, 2001.

SAINT-PIERRE, H. "Political Definitions Defence and Security". In: DONADIO, M. (org.). **A Comparative Atlas of Defence in Latin America**. Buenos Aires: Ser en el 2000 press, 2008.

SANTOS, M. **A Naturaza do Espaço. Técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, M. **Por uma geografia nova. Da crítica da geografia a uma geografia crítica**. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. **Internacionalização das Micro e Pequenas Empresas - Primeiro *Worshop***. Brasília: SEBRAE, 2006.

SENHORAS, E. M. "A Indústria Automobilística sob enfoque Estático e Dinâmico: Uma Análise Teórica". **Anais do VIII Seminários em Administração**. São Paulo: FEA-USP, 2005.

SENHORAS, E. M. **Regionalismo Transnacional e Integração Física: Um Estudo sobre a Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Sul-Americana**. Dissertação de Mestrado. Campinas: UNICAMP/FAPESP, 20008.

SENHORAS, E. M.; CARVALHO, P. N. "Policymaking brasileiro em segurança e defesa: Um ensaio sobre a agenda de formulação, atores e variáveis envolvidas". **Anais do I Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. São Carlos: UFSCar-ABED, 2007.

SENHORAS, E. M.; GAMA NETO, R. B. "Petróleo como arma de poder: Uma contextualização da petrodiplomacia venezuelana nas relações internacionais". **Meridiano 47: Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais**, vol. 105, 2009.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A.; VITTE, C. C. S. "A Geografia da Paradiplomacia Subnacional na América do Sul". **Scripta Nova**, vol. 12, 2008.

SENHORAS, E. M.; MOREIRA, F. A.; VITTE, C. C. S. "Planejamento transregional e sua geografia de relações internacionais: Uma discussão sobre os projetos de integração infra-estrutural na América Latina". **Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Montevidéu: EGAL, 2009.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "Avanços e tropeços do Mercosul: Um debate sobre os quinze anos de Integração Regional". **Anais da XIV Jornadas de Jovens Pesquisadores da AUGM**. Campinas: UNICAMP-CORI, 2006.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "A geoestratégia brasileira na agenda de políticas de segurança e defesa na América do Sul". **Strategic Evaluation**, vol. 1, n. 1, 2007a.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S. "Por uma geografia das Relações Internacionais". **Anales del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007b.

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”. **Memórias del XI Encuentro de Geógrafos de América Latina**. Bogotá: UNAL, 2007c.

SEOANE, J. “Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: Resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas”. **Observatorio Social de América Latina**, año VI, n. 17, 2005.

SERRA, J. “ALCA, o Mercosul e a Abertura Externa Brasileira”. **Política Externa,** vol. 7. n. 1, 1998.

SHIVA, V. **Biopirataria: a pilhagem da natureza e do conhecimento**. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

SICA, D. “Mercosur: Evolución y perspectivas”. **Anais do Seminário 15 años de Mercosur: Evaluación y perspectivas**. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006.

SILVA, F. M.; TATTO, L. “Empreendedorismo Internacional: uma reflexão sobre as possíveis estratégias de internacionalização de empresas”. **Congresso Internacional de Administração**. Ponta Grossa: UFPG, 2008.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **Sipri Yearkbook 2009: Armaments, Disarmament and International Security**. Solna: SIPRI, 2009.

SMITH, N. “Contornos de uma política espacializada”. In: ARANTES, A. (org.). **O espaço da diferença**. Campinas: Papirus, 2002.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOARES, S. A. “As Percepções das Forças Armadas de Brasil e Argentina sobre a Cooperação em defesa e Segurança Internacional”. **Anais do XXIII Simpósio Nacional de História**. Londrina: Uel-Anpuh, 2005.

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

STEGER, U. **Corporate Diplomacy: the strategy for a volatile, fragmented business enviroment.** West Sussex: John Wiley & Sons, 2003.

STOPFORD, J.; STRANGE, S. **Rival States and rival firms: competition for world market shares**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

TAUTZ, C. "Imperialismo brasileiro". **Rede Brasil**, 11 de agosto de 2005. Disponível em <www.rbrasil.org >. Acesso em 23/10/ 2008.

TAYLOR, P. J. *et* al. "A new mapping of the world for the new millennium". **The Geographical Journal**, vol. 167, n. 3, Sept 2001.

TAYLOR, P. J.; FLINT, C. **Geografia Política: Economia-Mundo, Estado-nación y localidad**. Madrid: Trama, 2002.

TCA – Tratado de Cooperação Amazônica. **Assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica**. Brasília: MRE, 1978.

TRAVASSOS, M. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

UNASUR – União Sul-Americana de Nações. **Declaración final: Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa Del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) de la UNASUR**. Santiago: UNASUR, 2009.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. **Foreign Direct Investiment Statistics**. Disponível em <www.unctad.org>. Acesso em 12/12/2009.

UNEP – United Nations Environmet Programme. **Global Environment Outlook**. Nairobi: UNEP, 2000.

VALENCIA, A. R. “El posicionamento débil y disperso de América Latina y el Caribe”. In: VALENCIA, A. R. *et* al. **La Integración regional de América Latina en una encrucijada histórica**. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2003.

VARGAS, G. M. “Amazônia: novas dinâmicas e territorialidades”. **Revista História, Ciências, Saúde: Manguinhos**, vol. 13, n. 1, 2006.

VAZ, A. C. **Cooperação, integração e processo negociador - a construção do MERCOSUL**. Brasília: IBRI, 2002.

VEIGA, P. M. **O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas**. Santiago de Chile: CEPAL, 2007.

VERTUM, R. “Introdução”. In: VAINER, C.; NUTI, M. **La integración energética sudamericana: contribuciones para una agenda socio-ambiental**. Brasilia: INESC, 2008.

VESENTINI, J. W. “Controvérsias geográficas: epistemologia e política”. **Confins -Revista Franco Brasileira de Geografia**, n. 2, 2008.

VIEIRA, I. C. G.; SILVA, J. M. C.; TOLEDO, P. M. “Estratégias para evitar a perda de biodiversidade na Amazônia”. **Estudos Avançados**, n. 19, vol. 54, 2005.

VIGEVANI, T *et* al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: UNESP, 2004.

VIOLA, E. “Green Politics in Brazil”. In: BARRY, J.; FRANKLAND, G. (orgs.). **International Encyclopedia of Environmental Politics**. Londres: Routledge, 2002.

VITTE, C. C. S.; SENHORAS, E. M. “A Construção Escalar do Regionalismo Transnacional”. **Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR**. Belém: ANPUR, 2007.

WALKER, R. B. J. **Inside/outside – International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALLERSTEIN, I. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WALLERSTEIN, I. **El modierno sistema mundial: la agricultura capitalista y los origines de la economía-mundo europea en el siglo XVI**. México: Siglo Veintiuno, 1979.

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.

WALTER, M. "Nuevos conflictos ambientales mineros en Argentina. El caso Esquel (2002-2003)". **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, vol. 8, 2008.

WALTZ, K. N. **Theory of International Politics**. Nova York: McGrill, 1979.

WEBER, M. **Metodologia das Ciências Sociais**, partes 1 e 2. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

WENDT, A. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WTO - World Trade Organization. **International Trade Statistics**. Geneva: WTO, 2001.

ZEN, E. L. **Movimentos sociais e a questão de classe: um olhar sobre o movimento dos atingidos por barragens**. Dissertação de Mestrado. Brasília, UNB, 2007.