

A DIPLOMACIA BRASILEIRA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Dos Discursos às Ações de Projeção sobre a América do Sul

Elói Martins Senhoras
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
 eloi@ige.unicamp.br

Resumo

Com o processo de re-democratização da América do Sul surge uma inflexão no padrão de relacionamento entre os países, o que demonstra claramente um processo de passagem de um *cenário geopolítico conflitivo* para uma dinâmica geoeconômica de cooperação marcada pelo *novo regionalismo*.

Objetivando identificar a centralidade do novo regionalismo sul-americano nos discursos e ações das políticas externas do Estado brasileiro, o artigo faz um resgate das estratégias e percepções brasileiras que refletem o esforço para incrementar sua presença na América do Sul por meio de integração regionais.

Palavras chaves: *Mercosul, regionalismo, União Sul-Americana de Nações.*

Grupo de Trabalho 10: O Mercosul e o novo regionalismo sul-americano.

Introdução

Existem dois campos públicos de construção das relações de poder nas relações internacionais – o campo da subjetividade e da objetividade - que são historicamente construídos através dos discursos e ações ao redor de um conjunto de relações econômico-internacionais, político-diplomáticas e estratégico-militares.

A história mundial tem comprovado que a ausência de uma adequada esfera pública de deliberação nas relações internacionais agrava os problemas internacionais, uma vez que estes problemas são construídos pela cristalização histórica das relações assimétricas.

Segundo esta perspectiva crítica, se torna importante a análise do discurso e das ações das políticas externas brasileiras de *Estado* e de diferentes *governos* nos processos de regionalização das relações internacionais, que têm sido caracterizados pela existência de um pólo estratégico de poder brasileiro na expansão econômica e na difusão de uma geopolítica de desenvolvimento na América do Sul, uma vez que as estratégias e percepções internacionais sobre a diplomacia brasileira ao longo do tempo refletem um duplo esforço brasileiro para incrementar sua inserção internacional e para aumentar a

presença brasileira no continente sul-americano, evitando, sempre que possível, à influência de potências extra-regionais.

Essa matriz de política externa tem profundo impacto nos países vizinhos pelo fato de ser o Brasil uma *potência média*, que considera, no âmbito das relações internacionais, a diplomacia do espaço regional como preferencial para o engajamento político enquanto uma arena em que estão mais diretamente envolvidos seus interesses.

O significado da diplomacia brasileira de integração regional é apreendido no sentido de sua realização no âmbito do subsistema ou, dizendo de outro modo, no espaço da formação histórica regional da América do Sul.

A diplomacia brasileira da integração regional

A inserção internacional contemporânea da diplomacia brasileira tem uma dupla fundação, através da estratégia de aprofundamento do *regionalismo* sul-americano como área geográfica de influência e através de uma política multilateral de adesão às instituições e regras internacionais (Senhoras, 2006).

No processo de regionalização diplomática, a liderança brasileira na integração Sul-Americana tem dois flancos de atuação que reafirmam o exercício de sua hegemonia no plano regional e definem uma política externa que rejeita o alinhamento automático à hegemonia estadunidense no continente americano.

No flanco platino estão os esforços concentrados no emponderamento do Mercosul e na frente andina as negociações para a formação de uma área política e de livre comércio da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)

“O Mercosul e a Comunidade Andina são atores importantes no processo de integração regional e discutem fórmulas para avançá-la e adensá-la, paralelamente a iniciativas no mesmo sentido tomadas individualmente por seus países. Não deixa de ser conceitualmente confortante evoluir de um problema de escassez para o de multiplicidade de esquemas de integração. O essencial é assegurar que esses processos disponham de vasos comunicantes entre si e contribuam para explorar o potencial de nossas economias, fortalecendo os instrumentos da nossa inserção nos mercados internacionais” (Barbosa, 1996: 02).

A despeito de um passado histórico assentado em ideais integracionistas da América Latina, a consideração de que a unidade geoeconômica da América do Sul pudesse ser uma plataforma efetiva para o desenvolvimento desvela uma série de recentes discursos brasileiros propositivos de formação de um espaço integrado sul-americano.

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

“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).

Nos últimos anos, a diplomacia brasileira inserida no Mercosul vem assumindo um papel de liderança na região, trabalhando para manter “os vasos comunicantes” mediante uma política de ampliação aos países da América do Sul, no caso mais recente, dos países da Comunidade Andina.

A projeção regional da Comunidade Andina e do Mercosul no continente convergiu gradualmente em um processo de construção diplomática com a ambição de conformação de um Espaço Sul-Americano, por meio de diferentes discussões, que progressivamente foram amadurecidas em 1993 pelos acordos de formação da *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 para *União Sul-Americana* (UNASUR).

Se o gatilho dessas iniciativas de integração por um lado foram restrições externas à atuação política e econômica da América do Sul na relação com o centro hegemônico – os Estados Unidos e a pressão para formação da ALCA -, também se observa uma questão de *realpolitik*, em que a integração é também um projeto político brasileiro no sentido de formatar um espaço geográfico para atuação econômica e política, o qual lhe dará apoio e poder de barganha nas negociações que se estabeleçam tanto com o norte hegemônico quanto com o sul igualmente em desenvolvimento.

A diplomacia brasileira na construção regional do Mercosul

As iniciativas para a integração efetiva do Mercosul não são novas na história, uma vez que a proximidade geográfica e a complementaridade econômica sempre foram

estímulos permanentes para um contínuo impulso integrador, apesar da ambivalência crônica de convivência que alternava ciclicamente entre situações de conflito e de cooperação.

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

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

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

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

Se na década de 80, o ponto definitivo para uma inflexão entre as relações bilaterais acontece com os presidentes Sarney e Alfonsín, já na década de 90, a força motora de integração no Mercosul é engendrada pelo consolidado eixo Argentina-Brasil, dos presidentes Meném e Fernando Henrique.

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 acordo de integração regional foi um processo originado nas esferas diplomáticas, mas que sempre teve como motivação básica sua importância potencial ou efetivamente econômica. Nesse sentido o Mercosul constitui-se em um regionalismo aberto

de jure e *de fato*, embora a segunda dimensão tenha prevalecido sobre a primeira, devido ao maior avanço econômico *vis-à-vis* o desenvolvimento político-jurídico.

Quadro 1 - **Hipóteses para a Formação do Mercosul**

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

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

O Mercosul, terceiro maior bloco regional de comércio no mundo depois da União Européia e do NAFTA, representou 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.

Hoje a integração regional do Mercosul contém aproximadamente uma população de 250 milhões de pessoas, contabilizando com aproximadamente 50% do produto industrial e das exportações da América Latina. Esses números demonstram os ganhos de escala trazidos pela integração regional.

Segundo Hirst (2005), é possível chegar a duas conclusões principais a respeito da tortuosa agenda de construção do Mercosul ao longo dos anos de sua existência. A primeira conclusão seria positiva, considerando o conjunto de novos atores, interesses e temas que passam a integrar o relacionamento entre os países do bloco regional; já a segunda conclusão seria pessimista, observando a recorrência de aspectos fragmentares, incentivados por rivalidades recorrentes entre Brasil e Argentina que inviabilizam o fortalecimento do esquema regional.

No primeiro caso, um neoliberalismo de interdependência complexa pode ser identificado nos esforços dos países para manter a estabilidade democrática e nas iniciativas para cooperação bilateral em diversos temas da agenda internacional.

No segundo caso, a tendência realista do relacionamento entre os países está presente na busca conflitiva dos países para manterem os interesses nacionais, acima do propósito de cooperação ou integração regional.

Dentro desse quadro relacional de agendas temáticas entre os países no Mercosul, compreende-se que, se por um lado, a aproximação estratégica entre Brasil e Argentina tratou-se de um processo de fortalecimento da atuação de seus Estados Nacionais na década de 80, com a democratização e se constitui em uma opção de integração regional alternativa às puras exigências multilaterais da globalização neoliberal na década de 90, por outro lado recriou novos formatos assimétricos de poder e dominação em escala sub-regional e dentro do próprio Mercosul.

Os grandes marcos evolutivos 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 bloco.

Na primeira etapa, da segunda metade dos anos 80 a meados dos anos 90, 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.

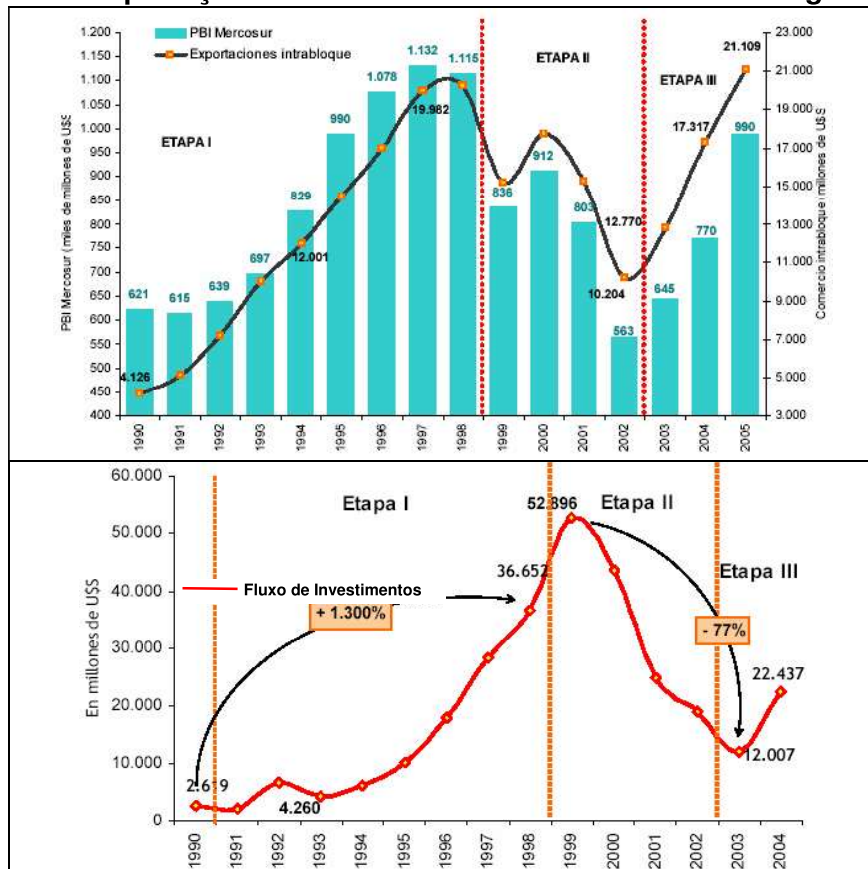
Quadro 2 - Etapas Evolutivas do Mercosul

1ª Etapa	Existe 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 são elevados, diante das reformas estruturais e privatizações que marcaram a abertura de suas economias no período.
2ª Etapa	Existe uma retração econômica e comercial e um estancamento na progressão institucional do Mercosul. Diante de uma subsequente 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 abandonam a região e se concentram nos países do Leste Asiático.
3ª Etapa	Existe uma retomada da expansão econômica do Mercosul, com um novo perfil de crescimento comercial extra-bloco e sem grandes avanços institucionais. Todos os países têm melhores indicadores macroeconômicos diante da retomada da liquidez internacional. Com o fim da crise internacional e o fim das privatizações nos países do Mercosul, há um reingresso paulatino dos fluxos de capitais externos a um nível comparável à 1ª etapa.

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

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 *spillover* 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.

Gráfico 1 – Evolução do Mercosul:
PIB e Exportações Intra-bloco/Investimento Direto Estrangeiro



“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 diferente regimes o impacto de choques externos comuns aos países da região foram suavizados no Brasil e amplificados na Argentina.

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 comerciais e *de jure* no avanço institucional.

Ademais, a política monetária assimétrica entre o Brasil e Argentina produziu efeitos de longo prazo adversos no padrão de comércio e outras variáveis-chaves de integração econômica no Mercosul.

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 aumento de institucionalização do bloco, provocando protestos dos sócios menores, Paraguai e Uruguai, o que resultou em uma agenda para instalação de um parlamento permanente.

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 integração regional.

A diplomacia brasileira de extroversão regional sul-americana

Na história contemporânea da diplomacia brasileira, a projeção de um discurso diplomático de integração regional 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.

Progressivamente os esforços da diplomacia brasileira foram amadurecendo em 1993 pela ampla proposta, que não se efetivou, de formação de uma *Área de Livre Comércio da América do Sul* (ALCSA), em 2000 pela *Iniciativa de Integração Regional da Infra-estrutura da América do Sul* (IIRSA), e finalmente em 2004, pela formação da *Comunidade Sul-Americana de Nações* (CASA), recentemente renomeada como União Sul-Americana (UNASUR).

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

Quadro 3 - Cronologia de negociações diplomáticas do novo regionalismo sul-americano

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

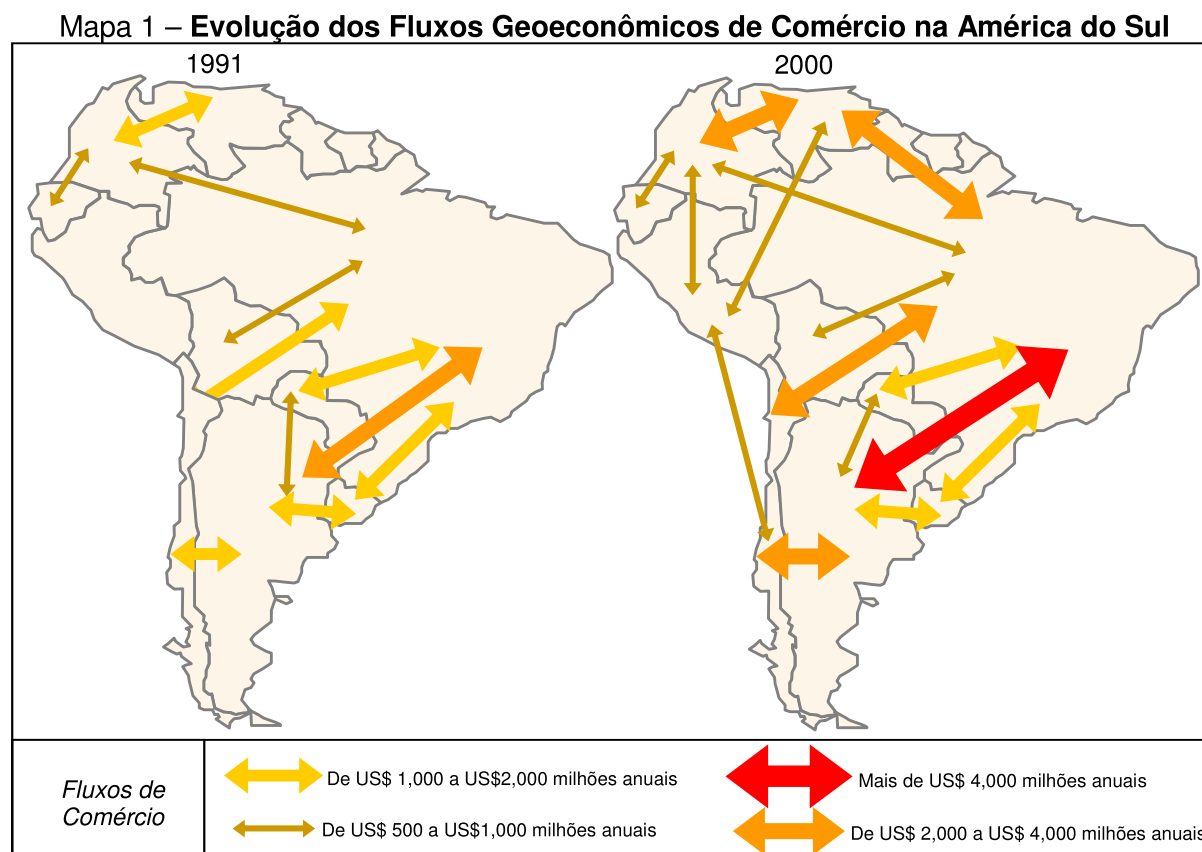
Fonte: Elaboração própria.

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

Por meio de um *fluxo geoeconômico* de impulsos tripartite, correspondente a um movimento de absorção trans-regional, um movimento de expansão internacional e o projeto de Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul, observa-se que a liderança diplomática brasileira na América do Sul surge como uma nova conformação capitalista no conjunto das economias da região, com uma forte centralização e concentração do capital global na economia brasileira.

A despeito de um passado histórico assentado em ideais integracionistas da América Latina, a consideração de que a unidade geoeconômica da América do Sul pudesse ser uma plataforma efetiva para o desenvolvimento desvela uma série de discursos diplomáticos brasileiros recentes, de formação de um espaço integrado sul-americano.

“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).



Fonte: Elaboração própria. Baseada em dados estatísticos da CEPAL

As ações geoeconômicas engendradas nesse fluxo de impulsos tripartite pela ação empresarial e governamental conformariam um sub-imperialismo brasileiro na América do Sul, segundo alguns críticos, uma vez que tem transformado o comércio nesta área de forma *conjuntural*, ao pressionar um aumento do déficit comercial dos demais parceiros com o Brasil, e de forma *estrutural*, ao aprofundar a especialização intra-sul-americana com a comercialização de produtos industrializados brasileiros em detrimento de uma pauta de produtos primários dos demais países.

Primeiramente, há um *movimento de absorção 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 nesta área, e as correspondentes empresas industriais, que materializam a concentração do capital, se deslocaram de antigas posições para uma nova geografia econômica e comercial na área. Passada a fase mais aguda do último período de crise, os observadores mais atentos se deram conta dos profundos movimentos e dessa nova repartição espacial do capital financeiro e industrial nesta área. [...] A economia brasileira foi o principal destino do capital financeiro e das empresas multinacionais que abandonaram a Argentina e os países andinos” (NEP, 2005: 01).

Esse movimento de um significativo deslocamento de massas de capital financeiro e industrial no interior da área sul-americana é liderado pelo Brasil ao conformar um processo de centralização através de um braço financeiro, e um processo de concentração através de um braço produtivo.

No plano econômico-financeiro, a liderança do governo brasileiro na América do Sul revela um determinado grau de legitimidade pelos países-vizinhos, uma vez que ele tem acesso no sistema financeiro internacional à recursos de agências multilaterais devido à sua credibilidade e detém um dos mais capitalizados bancos de desenvolvimento no mundo, o BNDES.

Diante da ausência de uma agência sub-continental de desenvolvimento incumbida de analisar os projetos e propor o planejamento, o financiamento da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional da América do Sul (IIRSA) está regionalmente assentado sobre a Cooperação Andina de Fomento (CAF) e sobre o Fundo Financeiro da Bacia do Prata (FONPLATA), agências estas em que o Brasil têm um elevado poder de voto e de direcionamento de recursos e que têm conseguido captar recursos internacionais a custos baixíssimos, tendo classificação de AA ou AAA em várias agências de classificação de risco.

Mas é ao lado do BID e do Banco Mundial, que o BNDES se torna o grande agente financiador dessa integração da infra-estrutura. Devido à importante atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) em volume e no atrelamento de condições de financiamento, o projeto IIRSA tem recebido ampla manifestação de imperialismo brasileiro.

Se por um lado, a centralização do capital no Brasil se materializa no seu formato financeiro através do BNDES, bancos globais privados e agências multilaterais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Financeiro da Bacia do Prata (FONPLATA) e Cooperação Andina de Fomento (CAF), por outro lado, a concentração do capital se materializa na sua forma produtiva através de novas plantas industriais ou ampliação das anteriormente instaladas.

Em segundo lugar, o Brasil encontra sua base econômica também em um *movimento de expansão internacional* através da transnacionalização de suas grandes empresas da área de energia, minérios, engenharia pesada e construção civil.

No plano empresarial, a liderança sul-americana do Brasil privilegia fatores econômicos e portanto a vinculação de atividades de suas empresas transnacionais de diversos setores, destacando-se particularmente as grandes construtoras brasileiras que se beneficiaram dos projetos de integração física da IIRSA e das vinculações de empréstimo do BNDES na América do Sul.

Tautz (2005) ataca por nomes a Construtora Odebrecht, Furnas, Petrobrás e o próprio BNDES por terem demonstrado “voracidade por financiar, construir e explorar megaprojetos em países sul-americanos, ocupando espaços de grande ocorrência de recursos naturais, em sistemas ecológicos sensíveis, e com evidente importância geopolítica”.

As novas empresas internacionais com nacionalidade brasileira aumentaram bastante a sua penetração, expansão e movimentação na área sul-americana, através de fusões e aquisições de empresas argentinas e andinas.

Com a estratégia de integração física da América do Sul, o Brasil acredita ter um maior potencial de desenvolvimento regional, via coordenação e integração de setores complementares, com a possibilidade de buscar uma competitividade maior no mercado global e por outro lado reserva para si também uma fatia expressiva desse mesmo mercado regional.

Em terceiro lugar, fruto da confluência dos processos de absorção e expansão trans-regional surge um amplo *projeto liderado pela diplomacia brasileira na integração física da América do Sul* através de grandes obras de infra-estrutura como rodovias, oleodutos, gasodutos, telecomunicações, ferrovias e portos.

Trata-se da Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional da América do Sul (IIRSA), que está assentada politicamente no conceito elaborado pela diplomacia brasileira de Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) a ser construído para consolidar uma Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA) ou União Sul-Americana (UNASUR).

Mapa 2 - Obras de Infra-estrutura da Agenda Consensuada da IIRSA (2005-2010)



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

O papel de coordenador da integração sul-americana é uma função de liderança que o Brasil vem exercendo em duas frentes, em um primeiro plano com o processo de aprofundamento da integração do Mercosul e em um segundo plano com a aproximação junto à Comunidade Andina, o que resultou na convergência de ambos os planos na conformação de uma agenda de construção da UNASUR por meio da IIRSA, fazendo contraposição às negociações da ALCA.

Um aspecto, amplamente discutido sobre a importância da IIRSA, revela o seu papel estratégico na ultrapassagem de complicadas divergências nas relações internacionais entre os interesses envolvidos na negociação de uma Área Sul-Americana de Livre Comércio (ALCSA) *vis-à-vis* à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que dividem opiniões, dificultando uma solução consensual para a protocolação de ambos acordos.

Essa integração de infra-estrutura pode caminhar independentemente das decisões de caráter macro sobre regimes cambiais e tarifas externas comum que têm dominado e emperrado as negociações político-diplomáticas, por isso está sob ataque da esquerda radical, que revive as tradicionais teses sobre um suposto "imperialismo brasileiro", como um instrumento para fomentar o avanço do Brasil sobre o Cone Sul das Américas.

O pretenso caráter brasileiro de liderança da integração física da América do Sul via IIRSA, que muitas vezes se confundiu com movimentos de expansão territorial, de fato tem sido produto relacional de debilidades estruturais de um arranjo hegemônico regional e da própria evolução singular do capitalismo periférico, mas abre a potencialidade de uma política menos dependente dos EUA, com grandes implicações estratégicas e conseqüências históricas importantes para a região diante da consolidação da UNASUR.

Últimas considerações

Nos estudos de relações internacionais, o conceito de hegemonia tem sido associado pelas teorias realistas à manipulação de ameaças e incentivos materiais tanto para coagir quanto para cooptar *vis-à-vis* às concepções das teorias liberais do institucionalismo e da interdependência complexa que pressupõem a liderança em detrimento de um determinado grau de legitimidade obtido por meio da socialização e transformação dos sistemas de crenças e valores e do consentimento de estados secundários.

Historicamente, nas relações internacionais da América do Sul identifica-se uma pretensa hegemonia brasileira que se restringe ao plano regional, uma vez que a percepção em relação à atuação do Brasil no âmbito internacional é restrita.

Por um lado, a *política de segurança e defesa* brasileira teria se estruturado para ter as forças armadas de prontidão para atender um conflito, possivelmente em um confronto com um país limítrofe, geralmente por questões de domínio de um espaço territorial em disputa, uma vez que a história do Cone Sul fora até o período da redemocratização também a história das rivalidades e desencontros dos países que o integram.

Por outro lado, a identificação da *política externa* brasileira entre seus países-vizinhos é controversa, embora se atribua uma posição recorrente de atuação, normalmente, benigna na resolução de conflitos, na elaboração de tratados internacionais e na construção de um regionalismo no Cone Sul, contrapondo-se às pressões assimétricas engendradas na globalização pelas políticas de países hegemônicos, o que confere ao Brasil sua característica de líder regional.

“A coincidência de percepções positivas, tanto no que diz respeito à participação do Brasil na criação de órgãos regionais, quanto na defesa dos interesses da região, e simultaneamente a percepção de que a ação do país no plano internacional é bastante restrita mostra que os vizinhos identificam na política externa brasileira, uma prioridade voltada ao subcontinente e, conseqüentemente, aprovam o teor dessa liderança, o que contribui para a sua legitimação” (Oliveira e Onuki, 2000: 15).

Por um lado, o Mercosul é considerado um projeto incompleto de importância pivotal para a diplomacia regional brasileira avaliar a sua inserção na definição de uma política sul-americana, pois é através 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 brasileira, enquanto uma vertente econômica que torna viável a política externa neodesenvolvimentista, 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 (Hirst, 2001).

Nas Américas, naturalmente a grande influência é os EUA e é com este país que o Brasil deve lidar, consideradas as distintas prioridades de ambos, para construir uma eficaz política sul-americana.

Ademais, se por um lado o Brasil aspira a ser considerado um ator importante no cenário econômico internacional e razões para isso não lhe faltam, tanto pela composição e diversificação geográfica de seu comércio, que o caracterizam como um *global trader*, como pelas dimensões do país, por outro lado, existe uma série de questões internas que limitam a sua capacidade de influência na América do Sul.

O maior problema da liderança diplomática brasileira na América do Sul decorre do fato do maior país da região não ter condição de oferecer recursos orçamentários expressivos em favor da integração, devido às diversas assimetrias sociais internas.

Nesse cenário sul-americano, a construção de uma resposta regional de integração não é uma tarefa simples, pois há por um lado, poucos recursos e consenso sobre as estratégias de desenvolvimento conjunto; enquanto por outro lado, todos os países sofrem dos problemas do subdesenvolvimento ao mesmo tempo.

A problemática dos conflitos que surgem devido à combinação entre a interdependência regional dos países e a distribuição desigual de poder, acabam muitas vezes por solapar ainda mais os esforços do arranjo de uma maior integração sul-americana.

Diante desses desafios, a diplomacia brasileira pode ser o responsável por balancear os parâmetros dos interesses dos Estados sul-americanos, caso seja hábil nas negociações de cooperação regional e no diálogo com a potência hegemônica, mas em

ambos os casos ele tem que tomar um papel de líder, que beneficie tanto aos demais países quanto a ele próprio.

Referências bibliográficas

- BARBOSA, R. A. “Área de Livre Comércio da América do Sul: Conformação de Um Novo Espaço Econômico”. *Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 18, Janeiro-Junho, 1996.
- BATISTA Jr., P. N. *O Brasil e a Economia Internacional – Recuperação e Defesa da Autonomia Nacional*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- BOCCARDO, A. B. “El Desafío de la Unión Sudamericana”. **Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba**. Córdoba: ANDCSC, 2005. Disponível em <www.acader.unc.edu.ar>, 2007.
- ESPINOSA, A. “De la agenda ‘no comercial’ en los últimos 15 años”. *Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas*. São Paulo: Memorial da América Latina, 2006. Disponível em: <www.memorial.sp.gov.br>, 2006.
- HIRST, M. “A amizade Argentina-Brasil, 20 anos depois do Encontro de Foz do Iguaçu”. *El Clarín*, 28, novembro. Buenos Aires, 2005.
- HIRST, M. “La política de Brasil hacia las Américas”. *Foreign Affairs en Español*, Otoño-Invierno, 2001.
- IIRSA – Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. *Planificación Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos*. Washington: IIRSA/BID, 2004. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.
- IIRSA – Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. “Construyendo una visión estratégica para la integración física regional”. Washington: IIRSA/BID, 2006. Disponível em <www.iirsa.org>, 2006.
- LOHBAUER, C. “O papel do Brasil como líder sul-americano”. *Valor Econômico*, 16 de Março. São Paulo, 2001.
- MACHADO, S. R. M. Discursos Diplomáticos Brasileiros: Inserção e Liderança”. Anais do Simpósio Internacional Fronteiras na América Latina. Santa Maria: UFSM, 2004.
- NEP - Núcleo de Educação Popular. “Às vezes a Argentina tem razão”. *Crítica Semanal da Economia*, ano 19, nº 12. São Paulo: NEP, 2005.
- OLIVEIRA, A. J. & ONUKI, J. “Liderança hegemônica e integração regional: O Brasil na visão das elites do Cone Sul”. *Revista Cena Internacional*, vol. 2, nº 2, 2000.

- SENHORAS, E. M. “A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo”. *Carta Internacional*, ano 1, nº 2. São Paulo: NUPRI-USP, 2006.
- TAUTZ, C. “Imperialismo brasileiro”. *Rede Brasil*, 11 de agosto. Brasília: Rede Brasil, 2005.
- Disponível em <www.rbrasil.org>, 2006.