

**A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO SOB QUESTIONAMENTO**  
***Liderança, Hegemonia ou Sub-Imperialismo Brasileiro na Geografia da Integração***  
***Regional da América do Sul?***

**Elói Martins Senhoras & Claudete de Castro Silva Vitte**  
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)  
Campinas, SP - CP 6152, CEP 13087-970 - Brasil  
[eloi@ige.unicamp.br](mailto:eloi@ige.unicamp.br), [clavitte@ige.unicamp.br](mailto:clavitte@ige.unicamp.br)

**Resumo**

A análise do Brasil nos processos de regionalização das relações internacionais do Cone Sul das Américas destaca a sua importância estratégica nesse processo devido ao seu papel político e à sua base econômica de expansão na América do Sul.

A partir desse arcabouço analítico, o artigo irá estudar as ações geoeconômicas engendradas nesse fluxo de impulsos tripartite pela ação empresarial e governamental, uma vez que transformam 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 comercialização de produtos industrializados brasileiros em detrimento de uma pauta de produtos primários dos demais países.

Ademais, será focalizada a discussão de uma agenda geopolítica do desenvolvimento da América do Sul sob a liderança do Brasil, a fim de desvendar os fundamentos da inserção internacional do país e as críticas recebidas de atuação sub-imperialista nas relações internacionais da região.

Com essa discussão pretende-se contribuir criticamente para uma melhor compreensão das dinâmicas de construção transregional, com o aprofundamento no debate sobre o processo de aproximação da Comunidade Andina e do Mercosul para a conformação de uma agenda de desenvolvimento por meio de uma Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA) ou uma Comunidade Sulamericana de Nações (CASA).

**Palavras Chaves:** *Brasil, hegemonia, IIRSA, infra-estrutura, liderança, sub-imperialismo.*

## 1 - Introdução

A análise do discurso de vários críticos sul-americanos ao papel do Brasil nos processos de regionalização das relações internacionais do Cone Sul das Américas caracteriza a existência de um Imperialismo brasileiro devido à sua base econômica de expansão na América do Sul por meio de um fluxo 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*.

As ações geoeconômicas engendradas nesse fluxo de impulsos tripartite pela ação empresarial e governamental conformariam um sub-imperialismo brasileiro na América do Sul, uma vez que transforma 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 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.

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.

As novas empresas internacionais com nacionalidade brasileira que aumentaram bastante a sua penetração, expansão e movimentação na área sul-americana, através de fusões e aquisições de empresas argentinas e andinas, localizam-se principalmente nas áreas de energia, engenharia e construção civil tais como a Petrobrás, Andrade e Gutierrez, Oldebrecht, Camargo Correa.

Em terceiro lugar, há amplo *projeto liderado pelo Brasil na integração física da América do Sul* através de grandes obras de infra-estrutura como rodovias, oleodutos, gasodutos, telecomunicações, ferrovias e portos.

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

Através do projeto IIRSA há uma comunhão liderada pelo Brasil para a promoção da integração física, energética e de comunicações na América do Sul, com base no aprofundamento das experiências bilaterais, regionais e supra-regionais existentes, executada por meio da parceria de mecanismos financeiros multilaterais e de propostas setoriais em curso.

## **2 - A Liderança Brasileira na América do Sul: Entre o Sub-Imperialismo e a Hegemonia Regional?**

O Brasil tem registrado historicamente, como uma estratégia permanente, sua inserção e busca de liderança no sistema internacional, embora evidencie através dos discursos diplomáticos, diferentes táticas utilizadas alternando momentos de adesão com momentos de autonomia.

“Observando a atuação brasileira no sistema internacional há uma variação combinada de táticas: o Brasil alterna momentos de adesão com momentos autonomistas e em ambas situações busca capitalizar liderança e protagonismo dentro dos processos de integração e atuação multilateral” (Machado, 2004: 02).

O significado da busca pela hegemonia brasileira é apreendido no sentido de sua realização no âmbito do subsistema ou, dizendo de outro modo, no espaço da formação histórica regional do Cone Sul das Américas.

A idéia da constituição hegemônica do Brasil no âmbito do Cone Sul condicionou de certo modo a construção histórica da *política interna* e da *política externa* brasileira de maneira relacional e pragmática desde os tempos coloniais, quando as entradas e bandeiras alargaram em sentido leste-oeste os limites estabelecidos por Tordesilhas.

“Das capitanias hereditárias de D. João III até o Barão de Rio Branco, e tendo de permeio as figuras extraordinárias do Marquês de Pombal e de Alexandre de Gusmão, toda a nossa evolução parece obedecer ao propósito da nossa expansão territorial, libertando-nos das limitações impostas pela linha de Tordesilhas” (Mattos, 1977: 10).

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

“Foi justamente a conformação dessa moldagem histórica que deu ao Brasil certa vantagem histórica ante a formação dos demais estados na América do Sul, no sentido de garantir o

estabelecimento de seus interesses geopolíticos e sua consolidação como potência regional” (Silva, 2005: 101).

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

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

A aspiração de tornar o Brasil em uma potência com hegemonia regional na América do Sul surge historicamente com o Estado-Império no século XIX e é reconfirmada continuamente ao longo de todo o século XX, sustentada pela industrialização e pelo seu poderio militar geoestratégico.

De uma aspiração conflitiva *de jure* no século XIX, existe um processo *de facto* tortuoso de aceites e negações que concretizou um papel central do Brasil na hegemonia regional através de diversos acordos cooperativos com os demais países da América do Sul.

As estratégias de inserção e liderança tiveram tradição na política externa brasileira desde a época de Rio Branco, sendo momentos marcantes as políticas de Vargas, Juscelino, a Política Externa Independente e a política externa dos governos militares.

Com a democratização do país, as estratégias de inserção e liderança do Brasil nos âmbitos global e regional foram mantidas, apesar das disparidades de grau em cada momento. Na América do Sul hoje, particularmente, o Brasil tem desempenhado quatro funções que o revestem como uma espécie de poder moderador na região, ao atuar como estabilizador político, dinamizador da economia regional, coordenador da integração e intermediador de conflitos.

A primeira percepção coloca o Brasil como um líder na América do Sul, ao exercer papel de estabilizador político da democracia e intermediador de conflitos na

região, e pela função de "locomotiva" econômica na dinamização da região por meio da integração comercial e da integração física energética, logística e de infra-estrutura.

Essa orientação e os objetivos da política externa do Brasil levam em conta dois aspectos de atuação. Por um lado, a política externa brasileira é caracterizada tradicionalmente pelo diálogo, cooperação, negociação e pouca agressividade. Por outro lado, a liderança brasileira na América do Sul está condicionada a uma série de preocupações para que alguns países-vizinhos não tenham um sub-imperialismo brasileiro, percepção que já se manifestou em outros momentos do passado.

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

A verdadeira agenda positiva do Mercosul e da Comunidade Andina é a integração das infra-estruturas, uma réplica continental do planejamento do Avanço Brasil no âmbito nacional, que passou despercebida da opinião pública.

"O que chamam imperialismo brasileiro se verifica fortemente na implantação da Iniciativa para a Integração da Infra-estrutura Sul-americana (IIRSA), que planeja normalizar as leis dos países envolvidos para facilitar a circulação, principalmente, de bens primários e construir mais de 300 estradas, pontes, hidrelétricas, gasodutos e outras obras, com um custo de 50 bilhões de dólares ao longo de uma década" (Tautz, 2005).

A posição brasileira fortemente aderida na IIRSA coloca a integração da infra-estrutura em três frentes simultâneas: telecomunicações, energia e transporte, a fim de criar ambiente atraente para investimentos produtivos, abrindo caminho para a redistribuição das cadeias produtivas.

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.

### 3 - Da Liderança Hegemônica ao Mito do Imperialismo Brasileiro

Tradicionalmente, 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 hegemonia brasileira que se restringe ao plano regional, uma vez que a percepção em relação à atuação do Brasil no âmbito internacional é restrita.

**Tabela 1 – Teses sobre a Liderança Brasileira**

|                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><i>Liderança Regional Natural</i><br/>(Oferta e Demanda)</p> <p>( ++ )</p> | <p>Os vizinhos sulamericanos imaginam e demandam que o Brasil exerça uma liderança. Não é uma liderança imposta, mas que tem muita capacidade de convocação, que pode estimular convergências na vida política e econômica da América do Sul. A liderança do Brasil é não intervencionista e é aceita por guardar um caráter de associação e convergência; se fosse imposta, seria rejeitada. No Mercosul, o Brasil é o líder natural do processo de integração, pelo fato de ter quase 80% da população do Mercosul, mais de 70% da área geográfica do bloco e em torno de 2/3 do PIB da região.</p> |
| <p><i>Timidez Brasileira para Liderança</i></p> <p>( ± )</p>                  | <p>O Brasil hesita em reconhecer sua liderança regional, pois não tem nem recursos nem vontades para ser o grande administrador e o grande estabilizador da América do Sul. Quando surge a oportunidade de exercitar a liderança, verifica-se certa incompatibilidade entre a percepção, a pretensão e a prática, seja por carência de recursos, seja por baixo apetite brasileiro. Esse recato tem sido explicado pela concorrência de recursos escassos a serem aplicados ou na correção de problemas domésticos, ou em projetos nos países vizinhos.</p>                                           |
| <p><i>Inexistência de Liderança</i></p> <p>( - )</p>                          | <p>Liderança se exerce por várias formas: por coerção, por consenso e sedução e pela capacidade de criar sinergias capazes de multiplicar efeitos sobre os interesses comuns. Enquanto a coerção pode ser estratégico-militar ou econômica, o consenso acontece por um formato econômico benigno ou cultural. Em ambas os formatos o Brasil não reúne condições para exercer a liderança.</p>                                                                                                                                                                                                         |

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Costa e Pfeifer (2004).

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

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

O Brasil exerce sua hegemonia não em termos tradicionais, de dominação política e tendo como base a expansão territorial, mas em termos de garantir a sua liderança regional e, com isso, ampliar seu poder político no plano internacional.

Dentro desse quadro, o Mercosul é considerado um projeto de importância pivotal tanto para a liderança regional brasileira como para avalizar a inserção do Brasil 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.

É difícil imaginar que a política externa brasileira amparada no Mercosul seja equiparada ao expansionismo dos Estados Unidos e da Inglaterra, que ao longo dos séculos impuseram a sua vontade e até mesmo presença física a outros povos e países, mas a ação de empresas brasileiras na América do Sul e a declarada intenção do governo brasileiro liderar um bloco econômico regional estão levando organizações da sociedade civil e povos vizinhos a reclamar contra o que chamam imperialismo brasileiro (Tautz, 2005).

Dessa forma, o mito do imperialismo brasileiro, que foi muito alimentada pela escola geopolítica argentina, ainda mantém forte repercussão na América do Sul, através do projeto IIRSA.

De acordo com a tese do imperialismo brasileiro, o Brasil ambicionaria tornar-se potência regional, expandindo-se e subordinando a América Latina. Argumenta-se que essa estratégia teria iniciado com os militares no poder na década de 60, influenciada como fonte ideológica pelos EUA.

“O que existia na prática eram dois planos de governo não ambiciosos, mas simples planos de governo. A política externa inseria-se nesses planos à medida que seria orientada para o desenvolvimento, e o objetivo maior dos planos era o desenvolvimento acelerado. [...] O discurso do Brasil Potência teria alimentado o ufanismo dos governantes e dos partidários da ditadura, e teria servido como instrumento de propaganda sem maiores conseqüências, se não tivesse ecoado no mundo latino-americano como corolário de idéias geopolíticas” (Souto, 2001: 47-8).

Observa-se que a polêmica relacionada ao Brasil Potência e sua vinculação direta ao um interesse nacional forneceu farta munição para os estudiosos de geopolítica latino-americanos, uma vez que o projeto Brasil Potência era uma espécie de figura de retórica, que servia muito bem ao discurso governamental do período militar.

Segundo Garcia (1997), a tese do imperialismo brasileiro trata-se de interpretação padrão bastante abrangente que, embora levante alguns pontos pertinentes, falha quando superestima a influência norte-americana e tende ao determinismo e à generalização simplista, pois pouca atenção é referenciada às origens nacionais do pensamento brasileiro e ao pragmatismo da política externa, em detrimento de uma valorização de preceitos e teorias geopolíticas.

Devido à inexistência da instrumentalização geopolítica de um imperialismo, Myamoto (1985) argumenta que a política brasileira, tanto no plano interno, quanto no plano externo, obedece apenas à uma lógica geoeconômica do desenvolvimento capitalista, ao estudar o período militar, mas cujas conclusões podem ser tomadas também no período de democracia posterior. Embora não exista um pragmatismo imperialista, as medidas tomadas pelos governantes e empresas brasileiras

apresentam desdobramentos em países vizinhos em suas órbitas de influência e na conquista de novos mercados necessários à expansão de capital.

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

Por outro lado, as temáticas geopolíticas focalizadas de segurança na América do Sul são determinantes para a definição da liderança regional brasileira na *cooperação* com os países vizinhos e na *negociação* com os EUA, uma vez que os conflitos inter-estatais têm hoje menor influência em detrimento de problemas transnacionais e intra-estatais, como o narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo e guerrilha.

Entre a cooperação e a negociação tem existido na área de segurança um esforço para ampliar o raio de atuação da inteligência brasileira através da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que em 2005 abriu quatro sedes táticas na América do Sul, na Venezuela, Colômbia, Paraguai e Bolívia, além dos escritórios já existentes na Argentina e nos Estados Unidos (Zibechi, 2006).

O Brasil ocupando uma posição estratégica no continente sulamericano, nunca perdeu de vista o viés realista da política internacional, pois a vizinhança com os Estados Unidos, sempre poderosos no sistema internacional, condicionou ou restringiu a atuação internacional brasileira. Tanto nos seus momentos de adesão como nos momentos de autonomia a poderosa vizinhança influencia a ação externa brasileira.

Dentro do atual cenário sulamericano, faz-se necessário ponderar o conceito de liderança e evitar que se confunda com anseios de imperialismo ou sub-imperialismo brasileiro, haja vista que no espaço sul-americano, os Estados Unidos são uma variável central e a partir daí há que se dimensionar o escopo possível da ação brasileira.

O conceito de subimperialismo refere-se à necessidade dos países periféricos desdobrarem sua acumulação para o exterior, ao alcançarem um determinado grau de composição orgânica do capital com a industrialização. O específico do

subimperialismo é que ele produz o movimento ao exterior sem integrar a economia nacional, pois a superexploração limita o espaço interno da realização da mais-valia.

O subimperialismo é a forma que assume a economia dependente ao chegar à etapa dos monopólios e do capital financeiro, pois “o subimperialismo implica dois componentes básicos: por um lado, uma composição orgânica média na escala mundial dos aparatos produtivos nacionais e, por outro lado, o exercício de uma política expansionista relativamente autônoma, que não somente é acompanhada de uma maior integração ao sistema produtivo imperialista senão que se mantém no marco da hegemonia exercida pelo imperialismo a escala internacional. Colocado nesses termos, nos parece que, independentemente dos esforços de Argentina e outros países para se elevarem a uma categoria subimperialista, somente o Brasil expressa plenamente, na América Latina, um fenômeno desta natureza” (Marini, 1977: 17).

Não é conclusiva a afirmação de que o Brasil tem uma política imperialista, embora resulte evidente a busca pela hegemonia regional. A liderança brasileira choca com vários obstáculos tanto na escala nacional, devido aos problemas domésticos, como na escala internacional, pois além dos limites impostos pela superpotência, Estados Unidos, os países vizinhos na América do Sul temem as tendências de liderança da mais poderosa nação do subcontinente.

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 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.

A liderança do Brasil não se restringe à ação política do governo brasileiro, pois exige uma forte participação do setor privado em investimentos e comércio com os países vizinhos e na viabilização da integração da infra-estrutura física.

#### 4 - À Guisa de Últimas Considerações

A inserção internacional do Brasil 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 regionalismo, a liderança brasileira na integração Sulamericana tem dois flancos de atuação que reafirmam o exercício de sua hegemonia no plano regional e definem uma política externa que rejeita o alinhamento automático à proposta americana da ALCA.

No flanco platino estão os esforços concentrados no emponderamento do Mercosul e na frente andina as negociações para a formação da ALCSA e da Comunidade Sulamericana de Nações.

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

Nos últimos anos o Mercosul 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. Neste contexto de estreitamento das relações entre os processos de integração, o projeto IIRSA capitaliza o esforço da construção de um espaço sul-americano.

A liderança do Brasil nesse processo tornou-se estratégica a partir da Cúpula dos Chefes de Estado da América do Sul, realizada em Brasília em setembro de 2000,

fazendo com que se intensificassem os debates sobre o papel internacional do Brasil na região.

Embora longe de ser consensual, a percepção predominante é a de que o Brasil tem assumido, após um longo período de cautela, a disposição de assumir uma postura mais assertiva de liderança regional para conformar mais claramente tanto o espaço econômico (ALCSA) como o espaço político sul-americano (CASA).

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

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

No plano político, apesar das constrições fiscais do governo brasileiro, sua liderança se faz imprescindível e até mesmo natural na construção de uma Comunidade Sulamericana de Nações (CASA), pois enquanto conceito teórico existe uma necessidade intrínseca para transformá-lo em uma base territorial solidamente constituída por redes capazes de integrar fisicamente os países membros e permitir a circulação de mercadorias e informações entre estes, pois é somente com a constituição de um sistema de circulação eficiente que os tratados e acordos econômicos ganham vida.

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 o mais capitalizado banco 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 do projeto 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.

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, Petrobras 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”.

Como a história de sucessos de investimento em infra-estrutura tem sido medida menos pelo impacto da tecnologia e mais pela interação entre a tecnologia, a sociedade e a economia, diversas pesquisas corroboram para confirmação da liderança brasileira regionalmente construída e negociada na América do Sul, pois revelam que as *redes de infra-estrutura* são duplamente políticas e técnicas, e por isso são sempre contestadas, sendo que seus impactos nunca são neutros, pois estão em

conformidade com os processos de negociação de uma *rede assimétrica de atores* hegemônicos e não-hegemônicos.

Dentro desse quadro de integração física de infra-estrutura, um olhar preliminar sobre os discursos e teorias da rede de atores envolvidos na consolidação do projeto IIRSA desvelou que entre o discurso oficial e entre os críticos há uma convergência de diagnóstico sobre a construção brasileira de uma liderança geoeconômica na América do Sul, pois a criação da infraestrutura nos projetos da IIRSA é um constituinte basilar de um aparato normativo-regulador capaz de criar condições para o aumento do fluxo de circulação de mercadorias entre os países membros através do estabelecimento de eixos de interconexão que em sua maioria convergem para uma centralização logística no Brasil.

Um aspecto, amplamente discutido sobre a importância da IIRSA, revela o seu papel estratégico na ultrapassagem de complicadas divergências nas relações internacionais entre os interesses envolvidos na negociação de uma Área Sulamericana 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.

Dessa forma, muito além das discussões controversas movidas entre os críticos da integração das Américas via ALCA por um lado, e os defensores de uma ALCA *light* ou à *la carte*, caracterizada pela integração seletiva de alguns mercados, ou os defensores de uma ALCA abrangente por outro lado, descortina-se a partir da IIRSA uma estratégia brasileira de relações internacionais que se coaduna como rápida na consolidação da ALCSA, por se tratar de uma *fast track*, que é efetivada por um corpo técnico-burocrático que é *quasi autonomous*, independente portanto das mobilizações sociais ou das discussões políticas<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Profundas mudanças ocorrem nas relações internacionais devido à participação de novos atores, além do Estado, que tem hoje papel decisivo: a sociedade civil organizada, os governos estaduais e a cooperação internacional. Na ausência de miopia coletiva, tais mudanças são percebidas segundo

regional e da própria evolução singular do capitalismo periférico, mas abre a potencialidade de uma política menos dependente dos EUA, com grandes implicações estratégicas e consequências históricas importantes para a região diante da consolidação da ALCSA.

## 5 - Referências Bibliográficas

- BANDEIRA, L. A. M. (1998) *O expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: Argentina, Uruguai e Paraguai, da colonização à guerra da Tríplice Aliança*. Brasília: Editora UnB.
- BARBOSA, R. A. (1996) “Área de Livre Comércio da América do Sul: Conformação de Um Novo Espaço Econômico”. *Boletim de Integração Latino-Americana*, nº 18, Janeiro-Junho.
- BOCCARDO, A. B. (2005) “El Desafio de la Union Sudamericana”. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Disponível em <[www.acader.unc.edu.ar](http://www.acader.unc.edu.ar)>.
- COSTA, R. T. & PFEIFER, A. (2004) “Política Sul-Americana”. MARCONINI, M. (org.) *Política externa brasileira em perspectiva: Segurança, comércio e relações bilaterais*, vol. 1. Rio de Janeiro: CEBRI/Columbia University.
- ESPINOSA, A. (2006) “De la agenda ‘no comercial’ en los últimos 15 años”. *Seminário 15 anos do Mercosul: Avaliação e Perspectivas*. São Paulo: Memorial da América Latina. Disponível em: <[www.memorial.sp.gov.br](http://www.memorial.sp.gov.br)>.
- HARVEY, D. (2004) *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.
- IIRSA – Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. (2004) *Planificación Territorial Indicativa – Cartera de Proyectos*. Disponível em <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>, 2006.
- IIRSA – Iniciativa de Integración de la Infraestructura de Sudamérica. “Construyendo una visión estratégica para la integración física regional” (s.d.) Disponível em <[www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)>, 2006.

---

diversos interesses dominantes na escala global, nacional e regional, gerando conflitos que dificultam a implementação de políticas públicas.

- GARCIA, E. V. (1997) "O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 40, nº 1.
- LÊNIN, V. I. (1979) *O Imperialismo, Fase superior do Capitalismo*. São Paulo: Alfa-Omega.
- LOHBAUER, C. (2001) "O papel do Brasil como líder sul-americano". *Valor Econômico*, 16 de Março. São Paulo.
- MACHADO, S. R. M. (2004) Discursos Diplomáticos Brasileiros: Inserção e Liderança" Anais do Simpósio Internacional Fronteiras na América Latina. Santa Maria: UFSM.
- MARINI, R. M. (1977) "La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo". *Cuadernos Políticos*, nº 12, abril-junio. Disponível em: <[www.marini-escritos.unam.mx](http://www.marini-escritos.unam.mx)>, 2006.
- MATTOS, M. (1977) *A geopolítica e as projeções do poder*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- MIYAMOTO, S. (1985) *Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecumênico (Geopolítica e Política Externa no Brasil Pós-64)*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP.
- NEP - Núcleo de Educação Popular (2005). "Às vezes a Argentina tem razão". *Crítica Semanal da Economia*, ano 19, nº 12. São Paulo: NEP.
- OLIVEIRA, A. J. & ONUKI, J. (2000) "Liderança hegemônica e integração regional: O Brasil na visão das elites do Cone Sul". *Revista Cena Internacional*, vol. 2, nº 2.
- PORTILLO, L. (2004) "El Eje de Desarrollo Occidental obedece a los intereses del ALCA". *Soberania.info*, 2006. Disponível em: <<http://www.soberanía.info>>.
- SANTOS, M. (1994) "Razão Local, Razão Global: Os espaços da racionalidade". *Festival Internacional de Geographie*. St Dié des Voges.
- SANTOS, M. (1979) *Economia Espacial: Críticas e alternativas*. São Paulo: Hucitec.
- SENHORAS, E. M. (2006) "A economia política internacional entre o regionalismo e o multilateralismo". *Carta Internacional*, ano 1, nº 2. São Paulo: NUPRI-USP.
- SILVA, H. M. (2005) "Subimperialismo à brasileira? Alguns apontamentos sobre o expansionismo e as pretensões hegemônicas brasileiras no cone Sul". *Acta Scientiarum*, vol. 27, nº 1. Maringá.
- SOJA, E. (1993) *Geografias Pós-modernas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.

- SOUTO, C. V. (2001) “A política externa do governo Médici (1969-1974): Uma nova proposta de inserção internacional para o Brasil”. *Revista Cena Internacional*, vol. 3, nº 1.
- TAUTZ, C. (2005) “Imperialismo brasileiro”, 11 de agosto. Disponível em <[www.rbrasil.org](http://www.rbrasil.org)>, 2006.
- VITTE, C. C. S. (2005) “Infra-Estrutura Produtiva, Regulação Estatal e Gestão do Território: O Caso da Bolívia”. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**. São Paulo: USP.
- ZIBECHI, R. (2006) “Brazil – The Difficult Path to Multilateralism”. Disponível em <[www.alterinfos.org](http://www.alterinfos.org)>, 2006.