

Elen de Paula Bueno <sup>1</sup> |  
Victor Arruda Pereira de Oliveira <sup>2</sup> |

## A política externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana: mudanças, projetos e desafios

### RESUMO

A integração da infraestrutura física regional constitui um dos temas mais importantes da agenda da política externa brasileira desde o final do governo FHC, tendo sido priorizada e desenvolvida durante o governo Lula. O objetivo do presente artigo consiste na análise literária das respectivas agendas da política externa no apagar do século XX para o século XXI, analisando as mudanças de um regionalismo aberto para o denominado regionalismo pós-liberal ou estrutural, bem como oferecer um panorama dos principais projetos em matéria de infraestrutura do continente sul-americano e seus impactos para o Brasil, a agenda e a execução das obras realizadas e as principais fontes de financiamento, bem como os planos e os desafios do atual Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

### Palavras-chave

Política externa brasileira. Integração regional. IIRSA. Unasul. Cosiplan.

### ABSTRACT

*The integration of the physical regional infrastructure has been one of the most important issues on the agenda of Brazilian foreign policy ever since the end of the Fernando Henrique Cardoso administration, and was considered a priority and developed during the Lula administration. The aim of this paper is to carry out a literary analysis of the respective agendas of foreign policy at the end of the twentieth century through to the beginning of the twenty-first century, showing the changes that took place, shifting from an open regionalism to a so-called post-liberal regionalism or structural regionalism. It also provides an overview of the main projects, in terms of infrastructure, projected for the South American continent and their impact on Brazil, the agenda and infrastructure works carried out, the main sources of funding for these projects, as well as the plans and the challenges of the current South American Infrastructure and Planning Council (Cosiplan).*

### Keywords

*Brazilian foreign policy; Regional integration; IIRSA; Unasul; Cosiplan.*

1. Advogada. Doutoranda em direito internacional pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre em Integração da América Latina pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/USP). É graduada em direito e em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp). Pesquisadora do Grupo de História do Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP).

2. Advogado. Mestrando em relações internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC) e em direito internacional pela USP. Graduado em direito pela USP e pesquisador do Grupo de História do Direito Internacional da Faculdade de Direito da mesma instituição.

## Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar a atuação da Política Externa Brasileira (PEB) no que se refere à integração da infraestrutura física regional sul-americana, partindo da contextualização da Primeira Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos e do lançamento da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), ocorrida em 2000, durante o governo Fernando Henrique Cardoso. Adicionalmente, focaremos na passagem do denominado regionalismo aberto para o chamado regionalismo pós-liberal ou regionalismo estrutural, que passou a dominar o cenário da integração regional a partir da primeira década do século XXI, com a criação da União de Nações Sul-Americana (Unasul) e de seu Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan).

Com efeito, abordaremos em linhas gerais os grandes projetos de infraestrutura mapeados e realizados na América do Sul, bem como o papel do Estado em promover obras de infraestrutura, facilitando a integração física regional. Entretanto, além do breve mapeamento analítico e histórico, buscando auferir a evolução da importância da IIRSA e do Cosiplan na política externa brasileira, buscar-se-á prioritariamente identificar e fazer um balanço da literatura existente sobre a integração da infraestrutura física no contexto sul-americano. Assim, tentaremos identificar quais são as diversas abordagens que a literatura fornece para o papel da PEB na integração da infraestrutura física regional.

Igualmente, buscar-se-á trabalhar a questão do regionalismo e sua relação com o conceito de desenvolvimento, tendo em vista que desde o início do século XX a política externa brasileira é colocada a serviço do desenvolvimento nacional, debatendo se hodiernamente a integração da infraestrutura seria uma nova estratégia de desenvolvimento da PEB. Desta forma, ganha importância a discussão da passagem do denominado regionalismo aberto para o regionalismo pós-liberal ou regionalismo estrutural, caracterizando o papel primordial do setor público como fomentador da criação da infraestrutura regional, bem como as parcerias do Estado com grupos empresariais, tanto na realização de obras infraestruturais, como nos benefícios e ganhos econômicos possibilitados pelo aumento da integração.

Para tanto, partiremos da constatação de que foi criada uma ordem regional sul-americana na primeira década do século XXI que contrasta com a visão liberal e linear da política internacional vigente nos anos 1990, pautada na lógica da globalização e da normatização crescentes, com o internacional

transbordando para áreas cada vez maiores e conseqüentemente diminuindo a atuação pública dos Estados, privilegiando uma noção de governança global. Ao contrário, tentaremos demonstrar como voltou a ganhar força de forma expressiva — desde a realização da Primeira Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos, convocada em agosto de 2000 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso — o papel do Estado brasileiro como condutor e promotor do desenvolvimento nacional, utilizando a política externa para tal objetivo, havendo um claro nexos entre o contexto doméstico e o contexto internacional no que se refere ao desafio de integrar a infraestrutura regional sul-americana.

### **1. A integração sul-americana em dois momentos: a passagem do regionalismo aberto ao regionalismo pós-liberal ou estrutural**

Os processos de integração na América do Sul podem ser compreendidos à luz de duas principais fases delineadas ao longo do século XX: o denominado velho regionalismo e o regionalismo aberto. Em ambas as fases, a busca de um espaço sul-americano integrado teve como característica precípua a reunião de particularidades ligadas à geografia, à cultura e aos aspectos econômicos e sociais da região. A distinção das respectivas fases repousa na orientação de políticas econômicas adotadas pelos Estados e na formulação de políticas externas em consonância com os objetivos políticos e econômicos internos, além das influências exógenas, sempre marcadas pela crescente abertura ao comércio multilateral.

Grosso modo, pode-se considerar que o prisma essencialmente liberal e econômico norteou os processos de integração na região durante quase todo o século XX. Embora seja possível contemplar os traços peculiares do desenvolvimentismo e do neoliberalismo nas duas principais fases desse período, a preocupação econômica, seja com forte ou mitigada presença estatal, foi preponderante tanto na formulação das agendas políticas dos Estados, como no âmbito das teorias econômicas e de integração regional.

A experiência europeia no mesmo século e as novas formulações teóricas demonstraram a complexidade do fenômeno da integração, cujos interesses envolvidos indubitavelmente ultrapassam os aspectos meramente econômicos. Com efeito, a integração pode ser compreendida como um fenômeno multifacetado, complexo quanto à variedade de temas e dinâmico em termos de introdução de novos temas (CELLI, 2006). Neste diapasão, a teoria neofuncionalista das relações internacionais ganhou forças dentro da experiência do processo de integração europeia e contou com a contribuição de Haas, teórico que pincelou a relevância das instituições na formação de comunidades entre Estados. O efeito *spillover*, formulado pelo teórico, afirma que a integração

de determinada função contribui para a integração de outras funções, o que cria a necessidade de instituições e legislações comuns (SARFATI, 2005). Em outras palavras, torna-se fundamental para a própria integração econômica, o desenvolvimento de instituições políticas, além de outras formas de cooperação capazes de aprimorar a integração regional.

Diferentemente do regionalismo europeu, o qual seguiu características próprias na segunda metade do século precedente, a integração regional na América do Sul contou com um novo cenário na transição dos séculos. O denominado regionalismo aberto, marcado pela crescente interdependência e sob a ótica da liberalização da economia internacional e das ideias neoliberais, mostrou seus primeiros sinais de enfraquecimento diante de economias fragilizadas e altamente dependentes das formulações da política externa norte-americana.

Desde o Congresso Anfictiônico do Panamá, realizado em 1826, as tentativas de aproximação entre os países da América do Sul sempre tiveram, além das semelhanças históricas e culturais, a presença de uma característica comum: a busca pela autonomia e a resistência a quaisquer pretensões hegemônicas na região. O fator autonomia versus dependência econômica não pode ser olvidado em termos de integração na América do Sul, frequentemente vinculada à agenda da política externa dos Estados Unidos. A Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington entre outubro de 1889 e abril de 1890, pode ser compreendida como uma fase inicial na formação de um sistema interamericano segundo os desígnios da potência hegemônica.

Desde então, e de forma aparentemente contraditória, tornou-se comum a vinculação de interesses nacionais aos moldes norte-americanos, com maiores resistências por parte de determinados governos, mormente a maior parte dos governos brasileiros que, com as breves exceções dos governos Dutra, Castelo Branco e início do governo Collor de Mello, se negaram ao alinhamento. Inicialmente apenas presente na política externa brasileira, a posterior resistência à formação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) por parte dos demais países sul-americanos no século subsequente veio de encontro ao tradicional dilema acima mencionado.

Com efeito, as transformações no cenário geopolítico na passagem do século XX para o século XXI, culminando com os impasses nas negociações multilaterais, na atenção prioritária da política externa norte-americana ao Oriente Médio, o fracasso da Alca, a ascensão dos governos de esquerda na América Latina e a “Diplomacia Moderada” formulada pelo Brasil, contribuíram para o advento de uma nova fase no âmbito dos processos de integração na América do Sul. Trata-se do regionalismo pós-liberal,<sup>3</sup> ou também denominado regionalismo estrutural,<sup>4</sup> o qual ampliou a agenda de formulações políticas em termos de integração, incluindo novos temas como infraestrutura,

**3.** Termo utilizado por vários autores, entre eles: MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Série Comércio Internacional, n. 82, 2007. Santiago de Chile: Cepal. Disponível em: [[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612\\_pt.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/S2007612_pt.pdf?sequence=1)]. Acesso em: 07/02/2015.

**4.** Termo empregado por vários autores e utilizado por COUTINHO, M. V.; LIMA, M. R. S. de. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli. (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 123-127.

energia, meio ambiente, segurança, educação, entre outros. Como bem expõe Lima (2013), a própria mudança nas prioridades estratégicas dos Estados Unidos nos últimos anos, passando a priorizar a Ásia-Pacífico, a Europa e o Oriente Médio, além das mudanças profundas ocorridas na América do Sul, fortaleceu o afastamento relativo entre a parte norte e a sul do hemisfério. Em tal conjuntura, ampliaram-se as possibilidades de exercício de políticas externas com maior grau de autonomia em relação ao centro e mesmo algumas de natureza claramente anti-hegemônicas.<sup>5</sup>

A União Sul-Americana de Nações (Unasul), que pode ser compreendida como um projeto diplomático brasileiro,<sup>6</sup> nasceu no âmbito do regionalismo pós-liberal e denota a relevância da perspectiva política como suporte ao próprio desenvolvimento da integração econômica. Um dos principais temas essenciais para propiciar a integração econômica diz respeito à integração física e à premente necessidade de melhorias no setor de infraestrutura para o desenvolvimento regional.

## 2. A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana na agenda da política externa brasileira

A Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) teve sua fase embrionária na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em Brasília entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000. Celebrada no contexto das comemorações dos 500 anos do Descobrimento do Brasil, essa reunião reiterou o espírito de busca por uma agenda comum na região. Observadas a evolução da estabilidade política e o crescimento econômico regional, os chefes de Estados reunidos reconheceram a necessidade de ampliação dos temas pertinentes ao aprofundamento das relações de cooperação com foco no fortalecimento da democracia e na infraestrutura de integração.<sup>7</sup> Como bem recorda Karen dos Santos Honório (2013), ressaltando o papel-chave desempenhado pelo Brasil no lançamento da iniciativa de integrar a infraestrutura regional, a IIRSA também pode ser compreendida como consequência da metodologia de planejamento da infraestrutura do governo brasileiro no final dos anos 1990 para a região:

A necessidade de um planejamento sistemático da infraestrutura regional encontra suas raízes no modelo adotado pelo Ministério de Planejamento para a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs), 1996-1999/2000-2003, baseados nos cinturões de desenvolvimento, renomeados eixos de integração e desenvolvimento pelo governo, pensados por Eliézer Batista da Silva. (HONÓRIO, 2013, p. 170)

5. LIMA, M. R. S. *Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil*. Lua Nova, n. 90, 2013, p. 167-201.

6. Diversos autores consideram a criação da Unasul como um projeto da diplomacia brasileira para a América do Sul. Entre outros, destacam tal aspecto Clodoaldo Bueno e Amado Luiz Cervo, ao considerarem que “(...) a Unasul não exerce apenas o papel de mediador entre interesses brasileiros e objetivos globais da política exterior. O polo de poder recém-criado, o ente América do Sul, ao adquirir operacionalidade, realiza diretamente interesses brasileiros.” (CERVO; BUENO, 2012, p. 551). De igual forma, Leandro Freitas Couto (2010), em seu artigo *Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula*, publicado na Revista Civitas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), atribui a iniciativa da criação da Unasul à casa de Rio Branco.

7. *Comunicado de Brasília, 1º de setembro de 2000. mre – Notas à Imprensa*. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR]. Acesso em: 12/11/2014.

Conforme disponibilizado em relatório realizado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), durante a reunião foi firmado o Comunicado de Brasília, registrando o entendimento político sobre a importância de desenvolver uma visão regional capaz de incorporar e ampliar as então consideradas visões estritamente nacionais na elaboração de planos para as áreas de infraestrutura. Esse enfoque regional objetivava criar sinergias evidentes para o desenvolvimento da infraestrutura física da América do Sul. Igualmente, o Comunicado fixou entendimento acerca do conceito de eixos regionais de desenvolvimento. A noção de eixos favorecia a adoção de projetos de infraestrutura voltados para o desenvolvimento econômico e social sustentável das regiões envolvidas e buscava promover uma visão integrada nas áreas de energia, transportes e telecomunicações. Além disso, os presidentes sul-americanos tomaram conhecimento da existência de um Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, elaborado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em coordenação com a Corporação Andina de Fomento (CAF). O Plano de Ação sugeriu a institucionalização de um mecanismo de seguimento multilateral para o setor de infraestrutura, e identificou as seguintes áreas prioritárias de trabalho: *i*) coordenação dos planos nacionais de investimentos; *ii*) compatibilização e harmonização dos aspectos regulatórios e institucionais e *iii*) a identificação de formas inovadoras de financiamento público e privado.<sup>8</sup>

Com efeito, essa primeira reunião confirmou a relevância da integração e do desenvolvimento da infraestrutura física como duas linhas de ação que se complementam. A formação do espaço econômico depende, indubitavelmente, da complementação e expansão de novos projetos de integração orientados pelos princípios da sustentabilidade social e ambiental, da capacidade de atração de capitais extrarregionais e da geração de efeitos multiplicadores intrarregionais. Nesse primeiro momento, ainda sob inspiração do regionalismo aberto, os presidentes reunidos discutiram acerca da necessidade de financiamento tendo em vista a prevalência de instituições do setor privado e de instituições financeira multilaterais, entre as quais, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF), o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) e o Banco Mundial (BM). Ademais, enfatizaram o papel motriz da energia, das redes de transporte e das comunicações para integração dos países da América do Sul.

Como destacam Clodoaldo Bueno e Amado Luiz Cervo, tal integração atendia a desígnios formulados pela diplomacia brasileira:

A integração da América do Sul foi alçada ao nível de condição prévia para a integração hemisférica pela diplomacia brasileira. Os argumentos a favor dessa estratégia eram três: a expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região, a consequente

8. Relatório realizado pela Organização de Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI), disponível em: [http://www.oei.es/oeivirt/cimeira0.htm]. Acesso em: 09/02/2015.

elevação de seu desempenho e competitividade e a percepção de que a proposta norte-americana [Alca] destinava-se a alijar a hegemonia brasileira em benefício próprio. (CERVO; BUENO, 2012, p. 521)

Para a diplomacia brasileira tratava-se de ganhar tempo face ao avanço das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), e, sobretudo, impedir que países como a Argentina, o Chile e, eventualmente, o Uruguai aderissem antecipadamente à proposta norte-americana, esfacelando a estratégia da política externa brasileira em relação ao Cone-Sul. Assim, Cervo e Bueno (2012) ainda nos recordam dos objetivos da diplomacia brasileira no momento da convocação da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos realizada por Fernando Henrique Cardoso, ao considerarem que a diplomacia brasileira atuou firmemente e foi eficaz ao impedir a fragmentação do Cone-Sul, que poderia ocorrer caso a defecção da Argentina e do Chile se consumasse. Como nos informam os referidos autores, os governos argentino e chileno naquele momento consideravam antecipar a implantação da Alca de 2005 para 2003. Assim, FHC relançou a ideia da Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) a ser construída por acordos comerciais entre o Mercosul e a Comunidade Andina, com a possível adesão do Chile.<sup>9</sup>

Nesse mesmo contexto de utilização do regionalismo sul-americano pela política externa brasileira como reação às iniciativas hemisféricas dos Estados Unidos, tal estratégia já era utilizada desde o início dos anos 1990 pelo Brasil.

Além da prioridade conferida à conformação do Mercosul, a diplomacia brasileira deu então início à expansão de sua estratégia regionalista, buscando, na América do Sul, alternativas ao regionalismo liderado pelos Estados Unidos. Em dezembro de 1992, o Brasil anunciou o lançamento da Iniciativa Amazônica, que visava a negociação de acordos de complementação econômica com os países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica (Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Peru, Suriname e Guiana). No ano seguinte, absorvendo a proposta da Iniciativa Amazônica, o Brasil lançou o projeto de criação de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa), que visava congrega os países do Mercosul, do Grupo Andino e o Chile, mediante a negociação de uma rede de acordos de livre-comércio. (MELLO, 2002, p. 39)

Posteriormente, o Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, formulado no âmbito da Segunda Reunião de Presidentes da América do Sul, em 2002, reiterou a importância do fortalecimento da infraestrutura como fator essencial para a integração do espaço econômico da América do Sul, sob o prisma da sustentabilidade econômica, ambiental e desenvolvimento institucional. Nesse segundo encontro,

9. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2012, p. 522.

os presidentes destacaram as primeiras iniciativas formuladas pelos 12 países, entre as quais o Plano de Ação, que inicialmente continha a identificação de 162 projetos ligados ao transporte, energia e telecomunicações.<sup>10</sup>

Nessa esteira, Cintra, Oliveira e Vigevani (2003) identificam que na política externa do governo FHC, à luz da perspectiva da “autonomia pela integração”, prevaleceu a política de atuar simultaneamente nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido: OMC, Mercosul-União Europeia e Alca. De forma secundária, uma tímida política voltada para pontos estratégicos na América do Sul teve início, mormente no que diz respeito aos projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos. A preocupação demonstrada pelo governo FHC na efetivação de instrumentos reais de ação, utilizando recurso da Corporação Andina de Fomento (CAF), do BNDES, do Fundo da Bacia do Prata (Fonplata), sugeria patamares mais realistas para a política regional. Ainda assim, a ideia de interesses comuns, por haver certa identidade e uma visão semelhante da região, não se fortaleceu suficientemente a ponto de tornar o tema da integração o grande articulador de interesses naquele período, seja no Brasil seja nos países vizinhos.

Já Visentini (2013), ao analisar a política externa do governo FHC para a esfera regional, recorda que, desde o período em que atuou como ministro das Relações Exteriores, ainda no governo de Itamar Franco, FHC deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica de política regionalista. Tal política tornou-se ainda mais necessária com as crises internacional e doméstica existentes no segundo mandato de FHC. Segundo o autor, o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional começava a se desarticular. O discurso governamental de adesão submissa à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica. Nesse cenário, a Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília, também denominada de Cúpula de Brasília, realizada em 2000, optou por priorizar a construção da infraestrutura de transporte e comunicações entre os países sul-americanos:

A proposta foi denominada IIRSA, Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana. Tratava-se de inverter uma tendência histórica, pois eles sempre estiveram voltados para o mar (e para o mercado mundial) e de costas uns para os outros. A ocasião para o lançamento da iniciativa sinalizava a estruturação de uma reação (ainda que modesta) a movimentos norte-americanos: o lançamento do Plano Colômbia e a aceleração da Alca. (VISENTINI, 2013, p. 108)

Posteriormente, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os projetos da IIRSA continuaram com a criação da Agenda de Implementação

10. Unasul, Documentos. Disponíveis em: [http://www.comunidadandina.org/unasul/documentos.htm]. Acesso em: 12/11/2014.

Consensuada, aprovada para o período de 2005 a 2010, a qual delineou 31 projetos prioritários concernentes à integração física da região. Além dos projetos em matéria de transporte (rodovias, portos, aeroportos e hidrovias), a Agenda contempla ainda temas concernentes à energia (oleodutos, gasodutos, redes de energia elétrica), comunicações e logística (transporte, fretes e seguros). Em matéria de financiamento, o plano inicial de implementação da agenda contou com o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Corporação Andina de Fomento (CAF) e do Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata). Os investimentos predominantemente públicos dos governos nacionais, além de investimentos públicos em parcerias com o setor privado, constituem outras fontes de financiamento dos projetos desenvolvidos. Assim, analistas passaram a identificar a ocorrência de uma importante simetria entre o discurso diplomático e os investimentos diretos externos brasileiros na América do Sul, como acentuado por Honório (2013), que igualmente lembra não existir consenso na literatura especializada sobre mudanças essenciais na política externa do Brasil para o subcontinente na passagem do governo Cardoso para o governo Lula.

Analisando a política regional do governo Lula da Silva, Vigevani, Ramanzini Júnior e Correia (2008) consideram que esta apresenta elementos de continuidade e de ruptura. Assim, o país permanece com o papel de mediador de crises na região e, refletindo parcialmente sua política doméstica, a política externa de Lula seria caracterizada por um perfil simultaneamente desenvolvimentista e pragmático, adaptado ao pragmatismo demandado pela globalização. Ainda segundo tais autores, conceitos tradicionalmente presentes na história da política exterior brasileira, tais como autonomia e soberania, foram renovados, adquirindo um papel central a partir de 2003, havendo ênfase na importância atribuída aos esforços de integração do subcontinente.

A partir de 2008, com a criação da Unasul, o processo de integração regional ganhou maior densidade no subcontinente, impactando também a integração da infraestrutura regional, que, a partir de 2009, estará ao abrigo do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), ganhando assim um órgão próprio. Entretanto, ainda que o tratado constitutivo da Unasul sublinhe os avanços obtidos pelo Mercosul e pela Comunidade Andina de Nações (CAN), acaba por incorporar outras modalidades de integração regional, permitindo novas formas de cooperação e superando o foco anterior centrado quase que exclusivamente em transações comerciais, como destaca Maria Regina Soares de Lima:

Nessa nova configuração, a principal iniciativa de regionalização foi a criação da Unasul, em 2008, incorporando todos os 12 países da América do Sul, que surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração

comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região. Ao contrário do que afirmam algumas análises correntes, a Unasul não pretende substituir nenhum dos regimes existentes, até porque não se constituiu como regime comercial, mas exatamente para propiciar que possam existir iniciativas de cooperação regional em diversos outros campos, como o militar, energético, logístico e de infraestrutura, produtivo, na área da saúde pública e mesmo na coordenação de temas de segurança como a questão das drogas e do narcotráfico. (LIMA, 2013, p. 182)

Avaliando a agenda do Brasil para a América do Sul em perspectiva histórica, Cepaluni e Vigevani (2007) consideram que o tema da integração regional sul-americana, sobretudo o Mercosul, foi central na agenda brasileira desde a democratização do país em 1985. Na administração FHC, o processo de integração regional era visto como um instrumento com o qual o Brasil poderia disputar um espaço político e econômico maior no mundo. O governo Lula da Silva, embora mantivesse o interesse pelo Mercosul, acentuou fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), posteriormente transformada na Unasul. Houve uma ênfase retórica acompanhada do desenvolvimento da IIRSA. Assim, a integração regional esteve no topo da agenda externa do país e a administração de Lula da Silva buscou manter o equilíbrio nas relações com os países da região para capitalizar a aparente convergência em relação à integração e evitar agravar situações potencialmente conflituosas. Segundo os autores, as mudanças percebidas na política externa do governo Lula da Silva tiveram algumas diretrizes:

(1ª) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2ª) fortalecer as relações bilaterais e multilaterais de forma a aumentar o peso do país nas negociações políticas e econômicas internacionais; (3ª) adensar relações diplomáticas no sentido de aproveitar as possibilidades de maior intercâmbio econômico, financeiro, tecnológico, cultural etc.; e (4ª) evitar acordos que possam comprometer em longo prazo o desenvolvimento. Essas diretrizes, ao longo do primeiro período de governo, de 2003 a 2006, provavelmente desdobrando-se no segundo período, implicaram ênfases precisas: (1ª) aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa); (2ª) intensificação das relações entre países emergentes como Índia, China, Rússia e África do Sul; (3ª) ação de destaque na Rodada Doha e na Organização Mundial do Comércio, assim como em algumas outras negociações econômicas; (4ª) manutenção de relações de amizade e desenvolvimento das relações econômicas com os países ricos, inclusive com os Estados Unidos; (5ª) retomada e estreitamento das relações com os países africanos; (6ª) campanha pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas, visando um lugar de membro permanente para o Brasil; e (7ª) defesa de objetivos sociais que permitiriam maior equilíbrio entre Estados e populações. (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 292)

Continuando a análise de como a literatura conceituou a agenda da política externa brasileira para o regionalismo no governo Lula, Visentini (2013) entende que o Brasil atribuiu uma importância estratégica à iniciativa de desenvolver a infraestrutura física na América do Sul, aprofundando qualitativamente a política esboçada pelo governo FHC. Com isso, o que se observou foi o retorno da América do Sul ao protagonismo diplomático e ao processo de integração que acabou se realizando em três níveis: o Mercosul, a IIRSA e a Unasul.<sup>11</sup> Nesse contexto, um importante indicador de posição regional do Brasil passou a ser o seu nível de cooperação técnica e financeira com os seus vizinhos. Na América do Sul, o Brasil passou a financiar projetos de infraestrutura, engajados em iniciativas de cooperação técnica. No plano financeiro, o BNDES começou a emprestar dinheiro para projetos de infraestrutura realizados por empresas brasileiras em outros países do continente, algo que não era permitido anteriormente (SARAIVA, 2010). Também ocorreu aumento significativo dos investimentos e da atuação de empresas brasileiras na América do Sul, podendo ser destacados os realizados pela Petrobras, Gerdau, Bunge, Banco Itaú, Vale do Rio Doce, AmBev, BR Foods, TAM Mercosul, Odebrecht, Camargo Correa, Andrade Gutierrez, OAS, entre outras (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; CORREIA, 2008).

Entretanto, tal atuação das denominadas “campeãs nacionais” nem sempre é avaliada como positiva a partir das perspectivas de nossos vizinhos sul-americanos, como nos recorda José Antonio Sanahuja:

La autopercepción de Brasil como un “líder benigno” no siempre se corresponde con la visión de sus vecinos, a menudo caracterizada por la desconfianza y los celos hacia su poder. Algunos vecinos consideran las posiciones políticas y diplomáticas de Brasil como “hegemónicas”. El comportamiento de algunos de sus actores públicos y privados, como BNDES, Petrobras o Odebrecht es, frecuentemente, similar a otras corporaciones multinacionales foráneas.<sup>12</sup> (SANAHUJA, 2012, p. 59)

**11.** Para Visentini (2013), outro fator que contribuiu para a continuidade dos processos de integração regional foi a mudança de posição argentina. O presidente Kirchner, no plano internacional, manifestou a intenção de estreitar a cooperação com o Brasil, resgatar o Mercosul e contribuir ativamente para a integração sul-americana.

**12.** A percepção do Brasil como um “líder benigno” nem sempre corresponde à visão de seus vizinhos, muitas vezes caracterizada pela desconfiança e suspeita de seu poder. Alguns vizinhos consideram as posições políticas e diplomáticas do Brasil como “hegemônicas”. O comportamento de alguns dos seus atores públicos e privados, como o BNDES, Petrobras e Odebrecht, é frequentemente semelhante a outras corporações multinacionais estrangeiras.

*Tradução nossa.*

### 3. Projetos da IIRSA, a Agenda de Implementação Consensuada e o Cosiplan: impactos e oportunidades para o Brasil

Os projetos da Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana foram divididos em pontos de concentração, voltados a integrar os diferentes eixos existentes na América do Sul. Nesse sentido, no Eixo Mercosul-Chile, integrado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Chile, se concentra a integração energética, com ênfase nos gasodutos e na construção de hidrelétricas. No mesmo trajeto, há a previsão do projeto de aprimoramento da rede de transportes por meio da construção de um túnel que interligará o Chile e a

Argentina. A tradicional rota utilizada entre os dois países encontra limites em termos de celeridade no transporte de mercadorias, o que prejudica a integração econômica da região. Os veículos de transporte advindos do sul do Brasil passam pela Argentina e atravessam a precária Rodovia dos Andes até chegar ao Chile. As condições físicas e a própria barreira natural marcada pela Cordilheira dos Andes dificultam o transporte de mercadorias entre os países do Eixo Mercosul-Chile. Assim, o projeto, que inclui a construção de um túnel ainda indefinido se rodoviário ou ferroviário, promete agilizar a rede de transportes, mormente durante invernos rigorosos, período de maior dificuldade na locomoção de veículos na Rodovia dos Andes. Com efeito, a importância do túnel que liga ambos os países pela cordilheira andina, além de propiciar o incremento do comércio regional, também possibilitará ao Chile maior facilidade e rapidez no acesso a mercados europeus e africanos via porto de Buenos Aires.

A região do Eixo Andino, que congrega, de norte a sul, Venezuela, Colômbia, Equador, Peru e Bolívia, tem como foco a integração energética, com ênfase na construção de gasodutos. O Eixo Andino incorpora, ademais, os grandes corredores viários norte-sul, que integram as principais cidades desses países, com destaque para a Rodovia Panamericana, que serpenteia ao longo da Cordilheira dos Andes em trechos na Venezuela, Colômbia, Equador e Peru, bem como a Rodovia Marginal de la Selva, a qual interliga os Andes venezuelanos à Floresta Amazônica colombiana, equatoriana e peruana, alcançando também o norte da Bolívia. A área de influência delimitada para o Eixo Andino alcança uma superfície de 2.556.393 km<sup>2</sup>, equivalente a 54,41% da área de superfície total dos países que englobam o referido eixo.<sup>13</sup>

O Eixo Interoceânico Central, que abrange Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, apresenta como projeto principal o Corredor Bioceânico, o qual visa aperfeiçoar a rede de transportes voltada a facilitar e acelerar a exportação de produtos agrícolas brasileiros e minérios bolivianos tanto pelo Oceano Pacífico, como pelo Oceano Atlântico, atingindo assim, facilmente, a totalidade dos principais mercados globais. Como expõe Bandeira (2012, p. 289), “O presidente Lula deu continuidade ao projeto de integração física e energética, elaborado no governo de Fernando Henrique Cardoso, ampliando-o com a participação do BNDES.” Dentro do denominado Eixo Interoceânico ganhou densidade e importância a construção da Rodovia Interoceânica, obra inclusive já concluída. Com 1.100 quilômetros de extensão, conectando o Acre aos portos de Matarani, Ilo e Maratani, no sudeste peruano, possibilitou ao Brasil alcançar mais facilmente os mercados asiáticos por meio das rotas mercantis do Oceano Pacífico. Orçada em US\$ 700 milhões, um montante de US\$ 417 milhões, correspondente a 60% do total, foi financiado pelo governo brasileiro por meio do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), sendo os restantes 40% arcados pelo Peru, com o apoio da CAF (BANDEIRA, 2012).

13. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. Disponível em: [http://www.iirsa.org/ejeandino.asp?CodIdioma=ESP]. Acesso em: 12/11/2014.

A continuidade dos projetos mapeados em tal eixo visa atravessar o continente sul-americano do Porto de Santos, no Brasil, passando pela Bolívia, até chegar aos portos chilenos de Arica e Iquique, possibilitando à Bolívia um maior acesso ao mar. A mesma pretensão interoceânica é visualizada no Eixo Interoceânico de Capricórnio — mais ao sul, passa pelo Chile, Argentina, Paraguai e Brasil —, de cunho estratégico igualmente fundamental.

No ano de 2010, o BNDES lançou o relatório sobre pesquisas e estudos técnicos destinados à avaliação técnica, econômico-financeira e jurídico-regulatória de soluções destinadas a viabilizar o sistema logístico ferroviário de carga entre os portos do Sul e Sudeste do Brasil e os portos do Chile. O projeto, inserido nos eixos de Capricórnio, Mercosul e Mercosul-Chile, tem como premissas fundamentais: *i*) a existência de uma malha ferroviária minimamente consolidada, com possibilidades de construção de novos trechos e conectada a portos relevantes do Sul e Sudeste do Brasil, bem como aos principais portos chilenos que já tenham interligações operacionais com o modo ferroviário; *ii*) a necessidade de implementação não apenas da ferrovia bioceânica, como também da integração e desenvolvimento regional dos países situados nos referidos eixos, englobando obrigatoriamente de três a cinco países — Brasil, Argentina, Paraguai, Bolívia e Chile.<sup>14</sup>

Outras regiões foram igualmente inseridas como prioritárias no âmbito da IIRSA, como o Eixo Amazonas, o qual conta com a criação de uma rede eficiente de transportes hidroviários, vitais para o transporte de cargas volumosas em longas distâncias, e o Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, essencial para integração dos transportes fluviais e para o desenvolvimento da produção de energia hidrelétrica, bem como a utilização compartilhada das redes de distribuição de energia elétrica.

A Agenda de Implementação Consensuada aprovada para o período de 2005 a 2010, como já referido anteriormente, acabou por delinear 31 projetos prioritários concernentes à integração física da região. A prioridade de determinados projetos foi estabelecida de acordo com o interesse de investimentos privados em associação com o setor público. Em termos de investimentos, houve a consolidação de uma evolução financeira de um total de US\$ 4, 316 bilhões em 2004 para US\$ 14,23 bilhões em 2010.<sup>15</sup> Entre os projetos que apresentam aumentos significativos nos investimentos é importante destacar o Projeto Ferroviário Los Andes- Mendoza, binacional entre a Argentina e Chile, e a Rodovia Lima-Tingo María-Pucallpa, integrando portos e centros logísticos do Peru, no Eixo Amazonas.

Por seu turno, o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) foi criado em agosto de 2009 durante encontro presidencial da Unasul em substituição ao Comitê de Direção Executiva da IIRSA. O Conselho, organizado em nível de ministros da Unasul, buscou

**14.** Estudos Técnicos Referentes ao Eixo de Capricórnio. Descrição e Cadastro de Rotas dos Corredores Bioceânicos formulados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/arqs/corredor\_bioceanico/Produto%203.pdf]. Acesso em: 11/11/2014.

**15.** IIRSA, relatórios. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/aic\_2005\_2010\_relatorio\_de\_avaliacao.pdf]. Acesso em: 08/11/2014.

conferir maior institucionalização e suporte político às atividades desenvolvidas em termos de infraestrutura e no âmbito dos projetos prioritários já delineados. Em observância ao artigo 2º. do Tratado Constitutivo da Unasul, os presidentes sul-americanos, reunidos na Terceira Reunião da organização em Quito, em agosto de 2009, decidiram a criação do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento. De acordo com seu Estatuto, o Cosiplan constitui uma instância de discussão política e estratégica para implementar a integração da infraestrutura regional dos países membros da Unasul.<sup>16</sup> Aos moldes dos projetos delineados no âmbito da IIRSA, o Cosiplan também formulou o Plano de Ação Estratégico (PAE) 2012-2022, dando sequência aos projetos mapeados no âmbito da IIRSA.

Em suma, verifica-se que os anos que marcaram a constituição da IIRSA apresentaram um novo cenário institucional no continente sul-americano. Nesse sentido, o advento da Unasul contribuiu de forma significativa para consolidação dos projetos em andamento e a criação de novos mecanismos necessários ao desenvolvimento da infraestrutura na região. Malgrado os desafios existentes, não há como negar que a integração física faz parte da integração regional. Torna-se, inclusive, cada vez mais premente para os avanços da integração *vis-à-vis* o cenário mundial marcado por processos velozes de comunicação e transporte.

#### 4. Considerações finais

Como pudemos observar, o desafio de integrar a infraestrutura física da América do Sul, lançado formalmente na Primeira Reunião de Chefes de Estado Sul-Americanos, realizada em Brasília durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi incorporado pelo governo Lula da Silva, ganhando maior densidade ao longo dos anos por intermédio da participação de importantes agências de fomento, como a CAF, o Fonplanta, o BID e, sobretudo, o BNDES, incorporado a tal lógica por meio das linhas de financiamento abertas a empresas brasileiras que expandiram suas atuações e investimentos no subcontinente. Assim, podemos concluir que o anseio pela integração física passa a fazer parte, de forma perene, da política externa brasileira, independente das singularidades, particularismos e nuances ideológicas de cada governo. Caso correta, tal constatação reforçaria a análise de parte da literatura que entende que, em política externa, normalmente não há grandes viragens diplomáticas, sendo possível modificar algumas questões pontuais, mas mantendo certa coerência lógica, o que é significativo em relação à história da política externa brasileira, geralmente identificada

16. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp\_guyana10\_estatuto\_del\_cosiplan.pdf] Acesso em: 05/11/2014.

como tendo poucos momentos de ruptura de paradigmas.

Modelos diferentes de inserção internacional e distintas visões de mundo relativas à integração regional continuam a existir no contexto sul-americano, sendo que a força dos princípios da soberania e da não intervenção dificultariam os intentos de aprofundar a integração (CERVO; BUENO, 2012). Além disso, há também certo receio dos vizinhos brasileiros da existência de um “imperialismo brasileiro” (SANAHUJA, 2012), argumento que ganhou força com o significativo crescimento econômico e a expansão de empresas brasileiras na América do Sul, observados na última década. Embora tais impasses existam, “condições favoráveis explicam, de outro lado, o êxito parcial do processo de integração: o crescimento econômico no início do século e o aumento da inclusão social, além da constituição de reservas financeiras e da disponibilidade de estoques de energia.” (CERVO; BUENO, 2012, p. 552).

Assim, política externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana insere-se na transição, no apagar do século XX para o século XXI, do regionalismo aberto para o regionalismo estrutural (ou pós-liberal) que, conforme demonstrado, ampliou a agenda de formulações políticas em termos de integração, incluindo novos temas como infraestrutura, energia, meio ambiente, segurança, educação, entre outros.

À luz da literatura apresentada ao longo do artigo, é possível delinear as principais vertentes interpretativas da política externa brasileira, nos governos FHC e Lula, em matéria de integração da infraestrutura sul-americana e política regionalista:

- i. Desde o início dos anos 1990, a diplomacia brasileira deu início à expansão de sua estratégia regionalista, buscando, na América do Sul, alternativas ao regionalismo liderado pelos Estados Unidos (MELLO, 2002);
- ii. Malgrado FHC tenha priorizado, à luz da perspectiva da “autonomia pela integração”, a política de atuar simultaneamente nos três tabuleiros das negociações comerciais multilaterais nas quais o país estava envolvido, sendo eles a OMC, o Mercosul-União Europeia e a Alca, houve uma paulatina mudança de perspectiva no final do seu governo, com uma tímida política voltada para pontos estratégicos na América do Sul, mormente no que diz respeito aos projetos de integração física, como a interligação das redes de energia elétrica e gasodutos (CINTRA; OLIVEIRA; VIGEVANI, 2003);
- iii. O receio, por parte da diplomacia brasileira, do avanço das negociações da Alca e da respectiva adesão de países como Argentina, Chile e Uruguai levou à convocação da Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000, realizada por FHC. Nesse sentido, parte da literatura sustenta que a diplomacia brasileira atuou firmemente e foi eficaz ao impedir

- a fragmentação do Cone-Sul, que poderia ocorrer caso a defecção da Argentina e do Chile se consumasse (BUENO; CERVO, 2012);
- iv. Fernando Henrique Cardoso, desde o período em que atuou como ministro das Relações Exteriores, ainda no governo de Itamar Franco, deu início à substituição da ênfase na América Latina pela América do Sul, delimitando uma nova esfera geográfica de política regionalista. Tal política tornou-se ainda mais necessária com as crises internacional e doméstica existentes em seu segundo mandato. O discurso governamental de adesão submissa à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica. Assim, a Reunião de Presidentes Sul-Americanos em Brasília, também denominada de Cúpula de Brasília, realizada em 2000, optou por priorizar a construção da infraestrutura de transporte e comunicações entre os países sul-americanos (VISENTINI, 2013);
  - v. O governo Lula, embora mantivesse o interesse pelo Mercosul, acentuou fortemente o peso do projeto da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa), posteriormente transformada na Unasul. Houve uma ênfase retórica acompanhada do desenvolvimento da IIRSA. Assim, a integração regional esteve no topo da agenda externa do país durante a administração de Lula da Silva (CEPALUNI E VIGEVANI, 2007);
  - vi. A diplomacia brasileira, durante o governo Lula, atribuiu à iniciativa de desenvolver a infraestrutura física na América do Sul uma importância estratégica, aprofundando qualitativamente a política esboçada pelo governo FHC. Com isso, o que se observou foi o retorno da América do Sul ao protagonismo diplomático e ao processo de integração, que acabou se realizando em três níveis: o Mercosul, a IIRSA e a Unasul (VISENTINI, 2013);
  - vii. Na América do Sul, o Brasil passou a financiar projetos de infraestrutura, engajados em iniciativas de cooperação técnica (SARAIVA, 2010), bem como na expansão dos interesses comerciais e empresariais brasileiros sobre a região (CERVO; BUENO, 2012). Nesse diapasão, ocorreu aumento significativo dos investimentos e da atuação de empresas brasileiras na América do Sul, podendo ser destacados os realizados pela Petrobras, Gerdau, Bunge, Banco Itaú, Vale do Rio Doce, AmBev, BR Foods, TAM Mercosur, Odebrecht, Camargo Correia, Andrade Gutierrez, OAS, entre outras (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR; CORREIA, 2008);
  - viii. A principal iniciativa de regionalização foi a criação da Unasul, em 2008, incorporando todos os 12 países da América do Sul, que surge não como alternativa aos regimes comerciais existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração comercial, permitindo outras modalidades de cooperação regional e, mais importante, superando as restrições geradas pela existência dos respectivos regimes comerciais existentes na região (LIMA, 2013);
  - ix. Por derradeiro, Vigevani, Ramanzini Júnior e Correia (2008) consideram

que a política externa do governo Lula apresenta elementos de continuidade e de ruptura em relação ao governo FHC, havendo ênfase na importância atribuída aos esforços de integração do subcontinente.

Finalmente, como ressalta Guimarães (1999), o espaço sul-americano tem desafios que são comuns a todos os países da região e que somente podem ser superados em conjunto, pela união de seus esforços, não sendo possível uma solução individual para nenhum país do continente. Nessa perspectiva, assume relevo fundamental a integração da infraestrutura física em um subcontinente marcado por considerável extensão geográfica e significativas barreiras naturais, algo a ser cada vez mais considerado pela diplomacia brasileira no sentido de possibilitar a construção de arranjos junto aos seus vizinhos e fortalecer seu poder global.

§

## Referências bibliográficas

- BANDEIRA, L. A. M. O Brasil e a América do Sul. In: LESSA, A. C.; OLIVEIRA, H. A. (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL de. *Estudos técnicos referentes ao Eixo de Capricórnio*. Descrição e Cadastro de Rotas dos Corredores Bioceânicos formulados pelo BNDES. Disponível em: [http://www.bn-des.gov.br/arqs/corredor\_bioceanico/Produto%203.pdf]. Acesso em: 15/11/2014.
- BRASIL, MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Balanço da Política Externa Brasileira 2003-2010. Página Oficial do Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1.1.6-america-do-sul-infraestrutural]. Acesso em: 18/11/2014.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Obras de Integração Física na América do Sul*. Brasília: MRE. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/index.php?lang=pt-BR]. Acesso em: 12/11/2014.
- CELLI JÚNIOR, U. Teoria geral da integração: Em busca de um modelo alternativo. In: MERCADANTE, A.; CELLI JR., U. (orgs.). *Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia*. 1ª ed. Curitiba: Editora Juruá, 2006.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2012.
- \_\_\_\_\_. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, n.1, jan./jun. Brasília, 2002.
- COUTINHO, M. V.; LIMA, M. R. S. de. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 123-127.
- COUTO, Leandro Freitas. *Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula*. Porto Alegre: Civitas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, vol. 10, n. 1, 2010, p.23-44.
- DUPAS, G. A América Latina e o novo jogo global. In: DUPAS, G. (org.). *América Latina no início do século XXI: Perspectivas Econômicas, Sociais e Políticas*. São Paulo: Editora Unesp, 2005.
- GUIMARÃES, S. P. Quinhentos anos de periferia. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- HONÓRIO, K.S. O paradoxo do regionalismo à brasileira (2000-2010): Notas para se pensar a ação do Brasil na integração da América do Sul através da participação brasileira na IIRSA. In: *Revista Monções da UFGD*, vol. 2. n. 3, jan./jun., 2013.
- IIRSA. *Iirsa, 10 anos depois*. Suas conquistas e desafios. Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/lb\_iirsa\_10\_anos\_sus\_logros\_y\_desafios\_port.pdf]. Acesso em 15/11/2014.
- IIRSA. documentos e Cosiplan, estatuto. Disponível em: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/rp\_guyana10\_estatuto\_del\_cosiplan.pdf]. Acesso em: 05/11/2014.
- LIMA, M. R. S. *Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil*. Lua Nova, n. 90, 2013, p. 167-201.
- MELLO, F. C. *Política externa brasileira e os blocos internacionais*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol. 16, n.1, 2002, p. 37-43.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Cosiplan: Agenda de Projetos Prioritários de Integração*, 2011. Disponível em: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130\_Cosiplan\_API\_Agenda\_de\_projetos\_prioritarios\_de\_integracao.pdf]. Acesso em: 12/11/2014.
- MOTTA VEIGA, P.; RIOS, S. P. O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. In: *Série Comércio Internacional*, n. 82, 2007. Santiago de Chile: Cepal.
- OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- SANAHUJA, J. A. *Post-liberal regionalism in South America: The Case of Unasur*. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Global Governance Programme, 2012.
- SARAIVA, M. G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula administration: caught between South America and Mercosur. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, n. spe., Brasília, 2010.
- SARFATI, G. *Teoria das relações internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. *A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação*. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 29, n. 2, jul./dez., 2007, p. 273-335.
- \_\_\_\_\_; OLIVEIRA, M.F.; CINTRA, R. *Política externa no período fhc: a busca de autonomia pela integração*. São Paulo: Tempo Social, vol. 15, n. 2, 2003.
- \_\_\_\_\_; RAMANZINI JÚNIOR, H.; CORREIA, R. A. Relação entre política doméstica e integração regional: uma interpretação do Brasil no governo Lula da Silva. In: AYERBE, L. F. (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.
- VISENTINI, P. F. *A projeção internacional do Brasil, 1930-2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Recebido em 01/05/2015  
e aceito em 19/07/2015.

