

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Gustavo de Oliveira Queiroz

**A Política Externa Brasileira, a UNASUL e a Iniciativa para a Integração de
Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)**

Florianópolis

2021

Gustavo de Oliveira Queiroz

A Política Externa Brasileira, a UNASUL e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura
Regional Sul-Americana (IIRSA)

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende

Florianópolis

2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Queiroz, Gustavo de Oliveira
A Política Externa Brasileira, a UNASUL e a Iniciativa
para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana
(IIRSA) / Gustavo de Oliveira Queiroz ; orientador, Dr.
Lucas Pereira Rezende , 2021.
55 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio
Econômico, Graduação em Relações Internacionais,
Florianópolis, 2021.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Relações Internacionais,
Política Externa Brasileira, Integração Regional, América do
Sul. I. , Dr. Lucas Pereira Rezende. II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações
Internacionais. III. Título.

Gustavo de Oliveira Queiroz

A Política Externa Brasileira, a UNASUL e a Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)

Florianópolis, 17 de setembro de 2021.

Este Trabalho Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros

Profa. Dra. Clarissa Franzoi Dri
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Certifico que esta é a versão original e final do Trabalho de Conclusão de Curso que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais por mim e pelos demais membros da banca examinadora

Prof. Dra. Lucas Pereira Rezende
Orientador

AGRADECIMENTOS

Ter cursando Relações Internacionais foi uma das decisões mais acertadas que eu já tomei nos meus 24 anos de vida. O que era uma ideia clichê e romantizada acerca do curso caiu por terra e foi substituída por um mundo de pesquisas e teorias difíceis e complexas, que me abriram os olhos para uma realidade que eu nem sabia que existia. Ter cursando Relações Internacionais na Universidade Federal de Santa Catarina foi uma mudança, literalmente, de vida. A cada dia que eu passava pelo portão de entrada escrito UFSC com letras grandes, era a validação diária das minhas escolhas que me davam o conforto de seguir por 4 anos, e em meio a inúmeras dificuldades, o curso que eu tanto gosto.

Por isso, quero agradecer primeiramente aos meus pais, por terem me dado o suporte financeiro e psicológico além dos valores para eu ser quem eu sou, hoje. Aos amigos, que é injusto nomeá-los, mas que sem vocês eu não teria o espaço e apoio para me autoconhecer. E, também, quero agradecer os meus professores, principalmente os que eu tive um contato mais próximo, por serem persistentes. Nesses 4 anos muita coisa mudou em nosso país e parece que sempre para pior. Mas, apesar de todo esse caos que se instalou e teme em se manter, nós seguimos. E vamos continuar seguindo. Mais do que teorias e matérias, vocês me ensinaram a persistir.

Basta lembrar que a Europa levou cinquenta anos para concretizar uma união.
(AMORIM, 2005)

RESUMO

Este trabalho procura entender o significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) para a agência da política externa brasileira no cenário do regionalismo sul-americano no século XXI. O objetivo é entender este objeto através de uma análise crítica desde sua formação até sua incorporação ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2009 através da corrente teórica neoinstitucionalista, examinando a participação dos países signatários para o aprofundamento da integração econômica regional, focando o trabalho no Brasil. Parte-se da hipótese de que o Brasil foi o catalisador para a implementação da Iniciativa e busca-se entender como essa dinâmica se deu.

Palavras-chave: América do Sul, Integração econômica regional, Política Externa Brasileira, Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), UNASUL

ABSTRACT

This final paper seeks the meaning of the Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) for the agency of Brazilian Foreign Policy in South American regionalism. The aim is to understand the object (IIRSA) through a critical analysis from its formation until its incorporation to the South American Council of Infrastructure and Planning (COSIPLAN) in 2009 through the neo-institutionalist theory, examining the participation of signatory countries to deepen regional economic integration, focusing the work in Brazil. It starts from the hypothesis that Brazil was the catalyst for the implementation of the Initiative and seeks to understand how this dynamic took place.

Keywords: South America. Regional Integration. Brazilian Foreign Policy.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Mapa dos Eixos de Projetos da IIRSA..... | 38 |
| Figura 2 - Agenda de Implementação Consensuada (2005-2010) – IIRSA | 39 |
| Figura 3 - Evolução da Carteira de Projetos e Crescimento do Produto Interno Bruto Per Capita – 2007-fevereiro de 2010 (em porcentagem) | 42 |
| Figura 4 - Mapa dos projetos da Agenda Prioritária de Implementação (API)..... | 46 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Evolução da Carteira IIRSA (2004-2012)..... | 42 |
| Tabela 2 - Fonte financiamento projetos concluídos até dezembro 2012 | 43 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC - Argentina, Brasil e Chile

API - Agenda de Projetos Prioritários

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAF - Corporação Andina de Fomento

CAN - Comunidade Andina

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CCT - Comitê de Coordenação Técnica

CDE - Comitê de Direção Executiva

COSIPLAN - Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento

EID - Eixos de Integração e Desenvolvimento

FONPLATA - Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata

GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio

GTE - Grupos Técnicos Executivos

IIRSA - Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONU - Organização das Nações Unidas

PAE - Plano Estratégico para a Infraestrutura

PEB - Política Externa Brasileira

SI – Sistema Internacional

TIC - Tecnologias da Informação e das Comunicações

UE - União Europeia

UNASUL - União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

| | | |
|----------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 15 |
| 1.1 | Problemática | 15 |
| 1.2 | objetivos..... | 16 |
| 1.2.1 | Objetivos gerais..... | 16 |
| 1.2.2 | Objetivos específicos..... | 16 |
| 1.3 | Justificativa | 16 |
| 1.4 | Metodologia..... | 18 |
| 2 | Instituições e Integração..... | 20 |
| 2.1 | Instituições como cerne analítico..... | 20 |
| 2.1.1 | De Regimes a Instituições..... | 21 |
| 2.1.2 | A Evolução do Institucionalismo..... | 23 |
| 2.1.3 | O Neoinstitucionalismo | 23 |
| 2.1.4 | O Neoinstitucionalismo Histórico..... | 24 |
| 2.2 | Das instituições à Integração | 27 |
| 2.2.1 | Definindo Integração | 27 |
| 2.2.2 | Ondas integracionistas | 29 |
| 2.3 | Conclusões preliminares | 31 |
| 3 | A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana | |
| (IIRSA) | 33 | |
| 3.1 | A Estrutura Institucional Da IIRSA..... | 36 |
| 3.2 | Os Projetos da IIRSA..... | 37 |
| 3.2.1 | Desenvolvimento dos Projetos | 41 |
| 3.2.2 | Financiamento dos Projetos..... | 43 |
| 3.3 | A Incorporação da IIRSA ao Cosiplan | 43 |
| 3.3.1 | A Unasul | 43 |
| 3.3.2 | O Cosiplan | 44 |

| | | |
|-------|--|-----------|
| 3.4 | A agência da política externa Brasileira na iirsa | 47 |
| 3.4.1 | A Política Externa do Governo Lula da Silva | 47 |
| 4 | Conclusões | 52 |
| | REFERÊNCIAS | 55 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 PROBLEMÁTICA

A integração regional sul-americana constitui um dos princípios fundamentais da República brasileira e vem sendo concretizada através da agência da diplomacia brasileira em assuntos pertinentes e da participação notória em órgãos internacionais que introduziram, impulsionaram e prosperaram as relações econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina. Nesse sentido, a integração da infraestrutura física está como principal tema na agenda regional desde os anos 2000, motivando as burocracias estatais dos países latino americanos a pensarem e executarem políticas conjuntas de maneira que “as fronteiras sul-americanas deixem de constituir um elemento de isolamento e separação para tornar-se um elo de ligação para a circulação de bens e pessoas, conformando-se assim um espaço privilegiado de cooperação” (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000)

Com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) na Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em 1º de setembro de 2000 na capital brasileira, a pauta integracionista ganhou um novo âmbito para ser desenvolvida. A IIRSA (OLIVEIRA, 2016), foi constituída como foro de intercâmbio e coordenação sobre temas relativos ao planejamento da infraestrutura entre os doze países da América do Sul e desenvolveu projetos importantes e efetivos que serão analisados durante o trabalho. Posteriormente, com o progresso das reuniões presidenciais, em 23 de maio de 2008 foi celebrado o Acordo Constitutivo da UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), criando assim a Organização intergovernamental fundada nos ideais de integração regional multisetorial, e que aproximou as duas Uniões Aduaneiras regionais: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina (CAN). Eventualmente, em âmbito institucional se estabeleceram uma série de conselhos setoriais de nível ministerial, sendo um deles o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), criado em 28 de janeiro de 2009. Posteriormente, em 2011, a IIRSA foi incorporada ao Conselho como seu foro técnico para apoiá-lo no planejamento da integração regional.

Assim, partindo do recente abandono do âmbito da UNASUL por diversas nações sul-americanas, inclusive pelo Brasil, destaca-se o problema de pesquisa nesta monografia:

Quais as ações que a Política Externa Brasileira desempenhou na criação do projeto de cooperação de infraestrutura regional, avaliando seu histórico, evolução e efetividade, tendo como referência as diretrizes dos governos Cardoso e Lula da Silva?

1.2 OBJETIVOS

Os objetivos deste trabalho podem ser divididos em Gerais e Específicos.

1.2.1Objetivos gerais

Estudar os esforços da Política Externa Brasileira em consolidar e manter a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana no subcontinente, analisando seus objetivos, seus resultados e projetos empreendidos, refletindo a operação do projeto para os fins políticos de integração regional dos governos sul-americanos entre 2000 a 2012.

1.2.2Objetivos específicos

- a)Apresentar sob perspectiva teórica o processo de integração regional assim como a criação e desenvolvimento de instituições políticas.
- b)Apresentar a criação, evolução do foro de integração da infraestrutura regional levado a cabo pelos países da América do Sul, descrevendo as obras propostas e realizadas de infraestrutura em plano bilateral ou sub-regional;
- c)Identificar o papel que a burocracia estatal brasileira desempenhou no decorrer da iniciativa;
- d)Examinar os interesses nacionais na continuidade ou no encerramento do projeto integracionista.

1.3JUSTIFICATIVA

A ideia de integração latino-americana pode ser resgatada desde as ideias de Simon Bolivar, na sua Carta de Jamaica de 1815, que evidenciam o anseio pela cooperação e a presença de forças centrífugas na região (ALEIXO, 1984), na qual o libertador afirma:

É uma ótima ideia pretender formar por todo o novo mundo, uma única nação com um único elo que ligue suas partes entre si e com o todo. Já que possuem uma origem, idioma, costumes e religião deveriam, assim, ter apenas um governo, que confederaria os diferentes Estados a serem formados¹ [...]; (BOLIVAR, 2015, p. 28).

Além disso, o continente americano passou por diversas operações com intenção de integração tanto econômico, político ou de infraestrutura física como será tratado neste trabalho. Processos como o Tratado do ABC (entre Argentina, Brasil e Chile), Comunidade Andina (entre Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), MERCOSUL, UNASUL, entre outros, expressam a constante intenção de criar mecanismos que acentuam a cooperação entre os países vizinhos, visando superar o subdesenvolvimento e intensificar a identidade cultural própria da região.

Nesse sentido, a integração de infraestrutura física é um aspecto importante da integração regional pois a mesma possibilita que haja uma coparticipação estatal em projetos que possibilitem o "aperfeiçoamento das conexões físicas nos transportes e comunicações" (CARDOSO, 1994) e entre outros temas. Assim, países que não possuem saída para o mar como no caso da América do Sul, Bolívia e Paraguai, podem contar com modais de transportes como rodoviário, ferroviário e portuário que, superando as fronteiras territoriais dos países acordantes de cooperação nesta matéria, possibilitam que estes possam seguir o fluxo contemporâneo das relações internacionais e usufruir dos benefícios do comércio internacional para o desenvolvimento econômico.

Ademais, tão importante quanto integração econômica é a integração política. Nesse sentido, organizações com caráter de unificação política regional têm como prerrogativa a "construção de uma coesão interna que viabilize um reconhecimento mútuo de todos os países da região como partícipes de uma mesma unidade" (COUTO, 2009, p. 14), bem como o reconhecimento dessa unidade por atores do Sistema Internacional.

Desse modo, fica claro que o estudo da integração regional sul-americana é de grande importância para entender a identidade regional dos países, em especial pela ótica da Política Externa Brasileira e, a partir desse marco, poder compreender a estratégia desenvolvimentista associada, traçada em âmbito institucional próprio. Além disso, estudar a IIRSA é entender como os planos dessa iniciativa foram consolidados por órgãos de fomento locais e analisar a

¹ [tradução nossa] No original lê-se: "Es una ydea grandiosa pretender formar de todo el nuevo mundo, una sola nacion con un solo vinculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religion, deberia por consiguiente tener un solo Gobierno, que confederase los diferentes estadoz que hayan de formarse; [...]" (BOLIVAR, 2015, p. 28).

efetividade desses projetos em elevar a conjuntura econômica subcontinental e prover bases para uma maior integração comercial e social.

1.4 METODOLOGIA

O Estudo realizado neste trabalho tem como objetivo a identificação dos processos de criação da IIRSA inserido no contexto de aproximação entre os governos sul-americanos e do estabelecimento do processo de integração regional no continente sul-americano. A pesquisa desenvolvida neste trabalho possui natureza básica visando gerar conhecimentos novos e úteis para o avanço da Ciência e, ainda, apresenta objetivos descritivos e explicativos. O primeiro pela intenção, segundo Triviños (1987), de descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade, já o segundo pela preocupação em identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2007), ou seja, explicar o porquê das coisas através da identificação e posterior descrição dos elementos que impactaram em certa atividade.

O problema de pesquisa será abordado de forma qualitativa por aprofundar a compreensão e explicação da dinâmica de certas organizações e relações sociais. Para Minayo (2001), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Assim, na primeira parte do trabalho abordaremos a teoria de Regimes Internacionais que servirá de base para o entendimento das estruturas institucionais que vão reger a cooperação e a integração regional, assim como a teoria neoinstitucionalista que investiga de que forma as instituições alteram o comportamento dos atores sob sua instância. Além disso, estudaremos o histórico da integração regional na América do Sul a fim de se obter o contexto no qual a Iniciativa se deu.

Posteriormente, na segunda parte, será analisado o processo de criação e evolução da IIRSA, a partir de pesquisa documental em acordos governamentais, discursos presidenciais e relatórios técnicos, assim como em artigos que tratem da Iniciativa e de seu futuro institucional dentro da Unasul.

Já na terceira parte, para atender o objetivo de examinar os interesses nacionais brasileiros na continuidade ou no encerramento do projeto integracionista, serão analisados discursos, atas de reuniões ministeriais e notas oficiais pelos ministros das Relações Exteriores,

durante o período de 2000 a 2012, Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer, Celso Amorim e Antônio Patriota, assim como artigos que estudem a participação brasileira na agenda integracionista sub-regional.

2 INSTITUIÇÕES E INTEGRAÇÃO

2.1 INSTITUIÇÕES COMO CERNE ANALÍTICO

A análise política, tanto dos Estados quanto dos indivíduos, é condicionada por vários elementos políticos. Por exemplo, o estudo do comportamento humano em situações que envolvam o exercício da autoridade governamental – ou seja, a análise da ação política das pessoas sobre os processos governamentais, sobre a constituição desses processos e como são influenciados pelos mesmos -, é chamado de teoria ‘*behaviorista*’ ou ‘comportamentalista’ (LEISERSON, 1956 *apud* PERES, 2008)

Agora, o estudo da influência que os sentimentos, as crenças, os valores e costumes dominantes em determinada cultura, de certa região, país ou comunidade, possuem sobre a ação dos indivíduos é chamado de “cultura política” (ALMOND; VERBA, 1963).

Já a compreensão das ações racionais que os agentes sociais exercem, interessados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis, em termos de quantidades (FEREJOHN; PASQUINO, 2001), é chamada de teoria da escolha racional.

Mas, apesar dessas variáveis analíticas serem importantes, Peters (2008) argumenta que em nenhuma de suas análises, os indivíduos são constrangidos ou influenciados pelas instituições formais ou informais. Para o autor (2008), nas duas correntes, as preferências são exógenas ao processo político, ou seja, os atores agem isoladamente e de forma egoísta. E é nesse contexto que um terceiro enfoque, dentro da Ciência Política, surge: o novo institucionalismo. Essa nova corrente institucionalista pretende retomar o que Peters (2008) considera a origem da Ciência Política, reassumir o interesse pelo estudo das instituições políticas, uma vez que esse conceito foi ignorado pelos enfoques behaviorista e de escolha racional citados acima.

Por isso, neste primeiro capítulo, pretende-se analisar a formação e evolução da corrente teórica neoinstitucionalista para o campo da Ciência Política, uma vez que ele abrangerá os elementos históricos que moldaram sua aparição, para posterior impacto em suas correntes atuais. Nesse sentido, instituições, de acordo com Hall e Taylor (2003), são regras, procedimentos e práticas de operação padrões que estruturam a relação entre indivíduos, podendo ser instituições governamentais, estruturas do Estado ou normas sociais da nação.

Assim, pode-se notar que as instituições mesmo que não levadas em conta na equação das análises ditas acima, possuem importância na hora de se calcular os resultados políticos (*political outcomes*). Dessa maneira, para entender a relação das instituições para com os comportamentos dos Estados, é preciso analisar a formação dos regimes internacionais que são uma estrutura macro do Sistema Internacional que vão levar à criação de arranjos institucionais.

2.1.1 De Regimes a Instituições

Na década de 80, o estudo das organizações internacionais se concentra em dois principais pontos: os estudos sobre integração regional e os estudos sobre regimes internacionais (LACERDA, 2013, p. 87). Dando um passo atrás na formação das instituições que regem a integração regional, o estudo dos regimes internacionais fornece o ponto de partida sobre a cooperação entre os Estados em agendas específicas.

De modo inicial, Ruggie (1975, p. 570 *apud* Keohane, 1984) define regimes como “conjunto de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e comprometerimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados²”. Ainda, alguns anos depois, Krasner (1983, p. 2 *apud* Keohane, 1984) difunde a definição mais usual de regimes como sendo “conjuntos de princípios, normas, e regras implícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores³”. O que vai ao encontro do que Haas (1980, p. 552) propõe como a definição de regimes sendo “normas, regras, e procedimentos aceitos pelos Estados para regular áreas específicas em questão⁴”. Ainda, em complemento, Krasner afirma:

Princípios são crenças em fatos, causas e justiça. Normas são padrões de comportamentos definidas em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições específicas ou proscições para ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas para fazer e implementar a escolha coletiva (KRASNER, 1982, p. 2).⁵

² [tradução nossa] No original lê-se: “a set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states” John Ruggie, 1975 p. 570

³ [tradução nossa] No original lê-se: “sets of implicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations.

⁴ [tradução nossa] No original lê-se: “norms, rules, and procedures agreed to by states in order to regulate an issue-area”

⁵ [tradução nossa] No original lê-se: “Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscissions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice” (Krasner, 1982, p. 2).

A partir da definição de Krasner (1982), nota-se o papel dos mecanismos institucionais como os princípios, normas, regras e procedimentos que regem a alteração ou o fim de um regime. Neste sentido, mudanças em regras e procedimentos de tomada de decisão são mudanças internas aos regimes, desde que os princípios e as normas não sejam alterados; enquanto as mudanças em princípios e normas são mudanças do próprio regime (KRASNER, 1982, p. 187).

Por isso, o estudo dos regimes em Relações Internacionais é importante pois eles definem, ou prescrevem, as atuações dos Estados, ao mesmo tempo em que constroem o comportamento individualista dos mesmos. Neste sentido, Keohane (1984), forma a concepção de cooperação entre Estados através de uma deliberação política. A cooperação

requer que as ações de indivíduos ou organizações – que não estejam em harmonia pré-existente – sejam levadas a conformidade entre eles através de um processo de negociação, que é comumente chamado de ‘coordenação política’⁶ (KEOHANE, 1984, p. 50).

Assim, a “cooperação acontece quando os atores ajustam suas ações para a preferência política de outros, pelo processo de coordenação política⁷” (KEOHANE, 1984, p. 50), ou seja, no processo de cooperação, padrões de comportamento dos atores devem ser alterados para agendas específicas, afirmadas entre os atores partícipes. Ao seguir esta lógica, em adição ao conceito de Krasner (1982), percebe-se a importância dos regimes para o gerenciamento de assuntos específicos pelos Estados já que, a partir da formação de diferentes arranjos institucionais, seriam internalizados e formalizados os resultados do processo de coordenação política acordado entre os atores, ou seja, um regime é criado em comum acordo entre as partes. Nesse sentido, como cita Young (1986)

A formação de um regime é um processo de barganha ou negociação no qual os membros de um grupo percebem uma zona de acordo, ou zona de contrato, e gradualmente chegam a um acordo sobre um conjunto de arranjos institucionais mutuamente satisfatórios (YOUNG, 1986, p. 110).⁸

⁶ [tradução nossa] No original lê-se: Cooperation requires that the actions of separate individuals or organizations – which are not in pre-existent harmony – be brought into conformity with one another through a process of negotiation, which is often referred to as “policy coordination”.

⁷ [tradução nossa] No original lê-se: Cooperation occurs when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination.

⁸ [tradução nossa] No original lê-se: regime formation is a process of bargaining or negotiation in which the members of a group perceive a zone of agreement, or contract zone, and gradually come to terms on a set of mutually satisfactory institutional arrangements (YOUNG, 1986, p. 110).

Ainda, é necessário destacar que a criação espontânea de regimes, como citado acima, é feita por atores racionais que buscam maximizar seus ganhos (*self-interested utility maximizers*) em um sistema internacional anárquico.

Assim, como aponta Young (1986), regimes são instituições sociais que podem ser entendidas como praticas reconhecidas consistentes de fácil identificação de papéis, somado a coleções de regras ou convenções governando as relações entre os ocupantes desses papéis. Por isso, como observa o autor, essas ações tomadas dentro de instituições possuem um rigor coercivo, “Espera-se que os atores desempenhem seus papéis nas instituições sociais, e o custo para os atores individuais de optar por não participar nas instituições provavelmente será proibido”⁹ (YOUNG, 1986, p. 107), esse é um dos fatores predominantes para a longevidade dos regimes.

2.1.2A Evolução do Institucionalismo

As instituições internacionais oferecem um direcionamento para os comportamentos individuais, restringindo-os aos padrões preconizados por suas normas, além de reduzir a incerteza característica do cenário internacional, e são, por conseguinte, capazes de influenciar positivamente a promoção de resultados mutuamente benéficos aos Estados-membros (MENDES; LIMA, 2005)

2.1.3O Neoinstitucionalismo

De maneira a entender como o neoinstitucionalismo se estrutura, é necessário desdobrar o seu ponto de partida para, assim, compreender suas vertentes. Portanto, como visto nas seções anteriores, o início da percepção de que as instituições respondiam as falhas teóricas e metodológicas do comportamentalismo, foi a maneira pela qual o institucionalismo se reintroduziu nos estudos da Ciência Política. Apesar disso, as raízes que possibilitaram o surgimento do comportamentalismo se mantiveram presentes nesta reintrodução do institucionalismo tradicional, como o rigor metodológico. Assim, o “novo” ou

⁹ [tradução nossa] No original lê-se: Actors are expected to perform their roles in social institutions, and the cost to individual actors of opting out of participation in prevailing institutions is likely to be prohibit (YOUNG, 1986, p. 107)

neoinstitucionalismo, então, é a síntese entre o institucionalismo tradicional e o comportamentalismo.

Como diz Pierson (1996), as instituições importam por definir regras para que haja uma previsibilidade do resultado final dado o conflito entre os atores:

Instituições definem as regras do jogo para conflitos políticos – influenciando identidades de grupos, preferências políticas, e escolhas por alianças. Valorizando o poder de barganha de alguns grupos enquanto desvaloriza o de outros (PIERSON, 1996, p. 156)¹⁰.

Por isso, a volta da variável institucionalista se pôs como o caminho viável de desenvolvimento teórico já que ele busca a interpretação institucional conjuntamente com o rigor científico do comportamentismo.

Neste novo passo teórico dentro da Ciência Política, o neoinstitucionalismo subdivide-se em 3 vertentes teóricas, segundo Hall e Taylor (2003): neoinstitucionalismo histórico, escolha racional e sociológico. Para elucidar a construção desta monografia, é importante que as três vertentes sejam desdobradas em suas características, no entanto o foco será dado a corrente histórica, já que ela será a espinha dorsal da análise proposta.

De maneira geral, as características gerais do institucionalismo são as mencionadas acima: as instituições importam e elas definem e constroem os comportamentos dos atores.

2.1.40 Neoinstitucionalismo Histórico

Neoinstitucionalismo histórico se constrói em cima da tradição institucionalista antiga de analisar as instituições políticas formais, mas difere-se desta ao expandir os conceitos de quais instituições são mais importantes e porque elas importam mais. E essa diferenciação é particular a corrente pois o neoinstitucionalismo histórico percebe as instituições políticas ou a economia política como sendo os principais fatores estruturando o comportamento coletivo e gerando resultados distintos (HALL; TAYLOR, 1996).

Ademais, como um dos pontos é o olhar para as instituições formais, os neoinstitucionalistas históricos começaram a olhar mais atentamente para o Estado, visto não mais como um ator neutro entre interesses conflitantes, mas como um complexo de instituições capazes de estruturar o caráter e os resultados deste conflito (HALL; TAYLOR, 1996).

¹⁰ [tradução nossa] no original lê-se: “Institutions establish the rules of the game for political struggles - influencing group identities, policy preferences, and coalitional choices, and enhancing the bargaining power of some groups while devaluing that of others”

Por isso, pode-se notar que a definição de instituições para os institucionalistas históricos difere-se, pois, as normas e regras de comportamento são as decretadas por organizações formais como a burocracia do governo, organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas – ONU, a Organização Mundial do Comércio (OMC) ou instituições legais que legislam as relações entre atores. Como Hall e Taylor (2003) colocam:

De maneira geral, eles as definem [instituições] como os procedimentos formais ou informais, rotinas, normas e convenções intrínsecas à estrutura organizacional política ou da economia política. Elas podem variar de regras de uma ordem constitucional ou procedimentos padrões de operação de uma burocracia até convenções sobre o comportamento de uniões comerciais ou relações banco-firma. Em geral, os institucionalistas históricos associam instituições com organizações e as regras ou convenções promulgadas por organizações formais (HALL; TAYLOR, 1996, p. 6).¹¹

Ademais, os autores (1996) elucidam 4 diferenças comparativas do institucionalismo histórico em relação as outras correntes: primeiro, os institucionalistas históricos possuem a tendência de conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual dos indivíduos de maneira generalista ou ampla. Segundo, eles enfatizam as assimetrias de poder associadas com as operações e o desenvolvimento das instituições. Terceiro, possuem têm a tendência de visão sobre o desenvolvimento institucional que enfatiza a dependência da trajetória – *path dependency* - e suas consequências indesejadas. E quarto, estão especialmente preocupados em integrar a análise institucional com a combinação de outros fatores, como a difusão das ideias, para observar os impactos nos resultados políticos.

No que concerne ao primeiro destaque da corrente, a pergunta central que o autor que responder é: como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? E para isso, são elencados dois caminhos possíveis de análise, a abordagem calculista e a abordagem cultural - nos quais focaremos na primeira, pelo alinhamento com a pesquisa. Cada abordagem fornece diferentes respostas a três questões essenciais desdobrados do questionamento acima: como os atores se comportam, o que as instituições fazem, e por que as instituições persistem ao longo do tempo?

A resposta a essas três perguntas fornece um panorama teórico rico na qual pode-se extrair o cerne analítico de cada visão. Pela abordagem calculista, “focada nos aspectos do

¹¹ [tradução nossa] No original lê-se: “By and large, they define them as the formal or informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the policy or political economy. They can range from the rules of a constitutional order or the standard operation procedures of a bureaucracy to the conventions governing trade union behavior or bank-firm relations. In general, historical institutionalists associate institutions with organizations and the rules or conventions promulgated by formal organization”

comportamento humano que são instrumentais e baseados no cálculo estratégico” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 7), os atores se comportam na tentativa de “maximizar a obtenção de uma série de objetivos dados por um funcionalismo preferencial específico, e assim comportando-se estrategicamente” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 7), ou seja, os atores colhem todas as possibilidades dentro do contexto institucional de escolha e definem, racionalmente, as que mais lhes beneficiariam. Por isso, as “preferências são exógenas a instituição” como conclui Hall e Taylor (1996).

Assim, o papel das instituições é o de fornecer previsibilidade dos comportamentos dos outros atores, como os autores afirmam: “o ponto central é que elas [as instituições] afetam a ação individual por alterar as expectativas que um ator tem sobre as ações que outros atores irão executar em resposta ou em coesão com a atividade do primeiro” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 7). Esse é um dos motivos pelos quais as instituições permanecem ao longo do tempo - segundo a abordagem calculista -, já que elas “incorporam algo como um equilíbrio de Nash” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 7). Isto é, os indivíduos aderem às instituições e seguem os padrões de comportamento estabelecidos pois a participação pode gerar mais benefícios e oportunidades do que a não adesão (HALL; TAYLOR, 1996).

Já o segundo destaque da corrente - assimetrias de poder nas análises institucionais -, discorre sobre a distribuição desigual de poder entre os grupos sociais que, na visão dos autores “assumem um mundo no qual as instituições dão a certos grupos ou interesses acesso desproporcional ao processo de tomada de decisão” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 9), focando sua análise na vitória de certos grupos em decorrência da perda de outros.

Ainda, o terceiro atributo, concerne a dependência da trajetória no que diz respeito ao desenvolvimento histórico institucional. Hall e Taylor focam no aprofundamento que a corrente segue nesta dependência para explicar como as instituições são os pilares do desenvolvimento histórico de uma nação, Estado ou outro ente analítico, definindo os caminhos a serem seguidos em frente a novos desafios que sejam postos. As regras, normas que moldam, ditam e limitam os processos decisórios dentro de uma instituição, também o fazem em cenários futuros no qual o desafio iminente deve ser deliberado. Por isso, o desenvolvimento histórico institucional é path dependente pois é regulado por regras já determinadas (HALL; TAYLOR, 1996).

Este conservadorismo em defesa dos caminhos políticos existentes é uma das principais críticas de Peter, Pierre e King sobre a adoção do institucionalismo histórico já que

ele “pode reduzir nossa capacidade de lidar com a mudança” (PETER; PIERRE; KING, 2005 p. 1276). Ainda segundo os autores

mudanças políticas e em esferas burocráticas são processos discretos, caracterizados por extensos períodos de tempo de considerável estabilidade, interrompidos por turbulentos ‘momentos estruturantes’. Durante esses períodos estruturantes, são atribuídos à política pública novos objetivos, novas prioridades são estabelecidas e nova coalizão política e administrativa desenvolvem-se para apoiar essas novas políticas (PETER; PIERRE; KING, 2005 p. 1276).¹²

Por último, os institucionalistas históricos chamam atenção ao papel em que outras forças atuam no jogo político além das instituições que, neste sentido, seriam “uma cadeia causal que acomoda um papel para outros fatores, como o desenvolvimento socioeconômico e a difusão de ideias” (HALL; TAYLOR, 1996, p. 10). Assim, as análises institucionalistas históricas se concentram na relação entre as instituições para com as ideias e crenças. Ou seja, como as instituições possuem o poder de inserir ou reforçar certas ideias acerca de um assunto, em detrimento de outras como, por exemplo, a difusão assíncrona das ideias Keynesianas nos sistemas políticos estadunidense e britânico dadas suas diferenças e especificidades institucionais (WEIR *apud* HALL; TAYLOR, 1996). Assim, fica claro as características essenciais que perpetuam nos estudos do institucionalismo histórico.

2.2 DAS INSTITUIÇÕES À INTEGRAÇÃO

Aprofundado o estudo das características das instituições, o próximo passo para a intensificação política é a integração política entre Estados, formada pela integração de entes e instituições que visam um futuro semelhante. Assim, analisaremos a importância da integração política regional, como ela se dá e quais as características importantes para a nossa análise.

2.2.1 Definindo Integração

Existem muitas definições de integração política entre Estados. Cada autor foca sua explicação em uma interpretação específica do termo, resultando em focos distintos do conceito e, ainda, por serem apoiados em elementos empíricos, são focadas na análise da União Europeia (UE) que ainda é o maior exemplo de desenvolvimento institucional em integração econômico-

¹² [tradução nossa] No original lê-se: “Historical institutionalism conceives of public policymaking and political change as a discrete process, characterized by extended time periods of considerable stability referred to as “path-dependency” interrupted by turbulent, “formative moments”.

político-social em todo o mundo. Apesar disso, as definições aqui usadas nos auxiliam a desenhar o conceito por trás das integrações sub-regionais latino-americanas. Haas (1980), fala que:

Integração política é o processo no qual os atores políticos em diversas conjunturas nacionais são persuadidos a transferir suas lealdades, expectativas e atividade políticas para um novo centro no qual as instituições possuem ou demandam jurisdição sobre os estados nacionais (HAAS, 1980, p. 16).¹³

Mudando o foco analisado por Haas sobre a criação de uma nova autoridade supranacional para uma atividade exercida pelos próprios Estados, defendido por Moravicsz (1999), o autor coloca que:

Os Estados são os atores centrais do processo de negociação e o processo avança através de negociações intergovernamentais, mais do que através de uma autoridade central que, caso exista, apenas toma e reforça decisões políticas já discutidas nas reuniões intergovernamentais (MORAVCSIK, 1999 *apud* SANTOS, 2017).

Por isso, dada a proposta desse trabalho, seguiremos com a interpretação de Moravcsik (1999) dado seu alinhamento para com a análise voltada aos Estados nacionais, colocados aqui como os atores principais das relações intrainstitucionais.

Ademais, como afirma Hurrell (1995 *apud* MARIANO, 2015), existem 4 tipos de regionalismo que delimitam os vários níveis de integração. São eles: 1) regionalização: é o aumento da integração entre as sociedades de uma região pelo aumento das interações sociais e econômicas que não são dirigidas pelos Estados, mas sim por empresas, mercados, comércio privado, fluxo de investimentos ou, ainda, sociedades civis regionais e gera um aumento da interdependência econômica entre os atores. Por não ser uma política de Estado, este tipo de regionalismo não altera a relação entre eles e vai além das fronteiras nacionais (MARIANO, 2015, p. 18).

2) consciência e identidades regionais: neste processo há uma identidade compartilhada entre as sociedades e é apoiada tanto em fatores internos (cultura, história, religião comum) como em externos. Por isso é um fenômeno subestatal e supranacional, no

¹³ [tradução nossa] No original lê-se: Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states” (HAAS, 1980, p. 16).

qual a identidade regional é alterada por fenômenos ou discursos políticos (MARIANO, 2015, p. 19).

3) cooperação regional entre Estados: é um tipo de regionalismo impulsionado pelos governos que buscam estabelecer uma cooperação entre si, seja formal ou informal, a partir da negociação de acordos ou regimes interestatais ou intergovernamentais. Por isso, há uma preocupação na institucionalização do processo, para que os atores consigam atingir suas finalidades. O que leva, posteriormente, a uma preocupação pelos Estados de ceder parcelas de sua soberania à instituição regional para a solução de problemas comuns (MARIANO, 2015, p. 20).

4) coesão regional: esse nível é a junção dos 3 anteriores que, neste caso, surgiria uma unidade regional coesa e consolidada. Esta coesão pode assumir 2 organizações principais: a externa e a interna, sendo a primeira quando a região passa a assumir um papel bem definido nas relações entre os seus Estados-membros e o resto do mundo; já na segunda organização, a região se transforma na unidade política comum aos vários Estados-membros - que seria o caso da Europa atualmente (MARIANO, 2015, p. 20).

Desse modo, dado os 4 níveis de integração regional, existe “nos processos de integração da América Latina a combinação destes vários regionalismos, mas todos eles sempre iniciados dentro da lógica da cooperação regional entre Estados” (MARIANO, 2015, p. 20). Por isso, é de fundamental importância para este trabalho, a definição de integração regional latino-americana não como um processo de redução tarifária entre nações, nem mesmo um mecanismo de inserção comercial num mundo globalizado (MARIANO, 2015), mas sim como uma estratégia de união política em torno da resolução de questões concernentes ao desenvolvimento material, normativo e político dos Estados da região.

2.2.2 Ondas integracionistas

Por conseguinte, as tendências integracionistas latino-americanas acompanham o contexto econômico e político internacional dado pelas mudanças geradas por eventos como a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o fim do período de dualidade ideológica da Guerra Fria (1947-1991). Isso trouxe cenários e desafios distintos aos países não só da região latina, mas, também, aos países de outras regiões que foram compelidos, assim, a adotarem alternativas cooperativas como meio de resolução e atualização de suas estratégias nacionais frente a cenários inéditos (MARIANO, 2015). Portanto, “isto indica que estes processos não surgem de vontades políticas, mas de necessidades contextuais” (MARIANO, 2015, p. 30). Por

isso mesmo, “o contexto é um elemento chave para compreender não somente as origens, mas também as características desses processos e seu desenvolvimento” (MARIANO, 2015, p. 30).

Assim, o primeiro momento histórico favorável ao regionalismo foi após a Segunda Guerra Mundial, já que havia uma ascensão do modelo socialdemocrata e a construção de Estados de Bem-Estar Social, ao mesmo tempo que no campo econômico as lógicas protecionistas e desenvolvimentistas ganhavam força.

Já a segunda onda integracionista ocorreu a partir dos anos 1980 quando esse ideário estava sendo substituído pela lógica neoliberal, que defendia novos parâmetros no que se refere às relações interestatais, especialmente a abertura econômica e o desmonte do Estado Desenvolvimentista (MARIANO, 2015). Essa mudança caracteriza o que a CEPAL (1990 *apud* CORAZZA; HERRERA, 2006) propõe como um novo paradigma regional da integração latino-americana, o “regionalismo aberto”, definido como:

um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CORAZZA; HERRERA, 2006, p. 145).

Nesta lógica, este regionalismo foi iniciado pelos dois movimentos existentes na economia política internacional: a desregulamentação da economia mundial trazida pelas rodadas de acordo comercial no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e a estratégia de intensificação da presença dos países latino-americanos na economia mundial através de blocos regionais. Por isso, a interdependência entre os países participantes dos blocos regionais foi impulsionada pelo contexto descrito.

Assim sendo, é necessário que se entenda a natureza da interdependência entre os Estados inseridos neste contexto. Keohanne e Nye (1988) o movimento de emergência de outros atores na política mundial, em especial o crescimento da importância da economia nas relações internacionais e o surgimento de empresas transnacionais, usando-se o conceito de interdependência nos processos de barganha (KEOHANNE; NYE Jr., 1988 *apud* CADEMARTORI; SANTOS, 2016). Assim, a interdependência refere-se a “situações nas quais os protagonistas ou os acontecimentos em diferentes partes de um sistema afetam-se mutuamente” (NYE JR., 2009, p. 250-251 *apud* CADEMARTORI; SANTOS, 2016). Ou seja, interdependência significa dependência mútua entre os estados (CADEMARTORI; SANTOS, 2016).

Nesse sentido, a interdependência pode se referir ao plano militar, econômico, social, político, etc. e existem benefícios e custos, não necessariamente simétricos, derivados desta relação. “Os benefícios podem significar o ganho de um estado em cima da perda de outro, ou de ganho de dois ou mais estados. Os custos envolvem a sensibilidade a curto prazo ou uma vulnerabilidade a longo prazo de cada estado” (CADEMARTORI; SANTOS, 2016).

Em retomada, é neste novo contexto da segunda onda integracionista que foram criados blocos como o Mercosul e a Comunidade Andina, que respondem as correntes neoliberais de abertura e integração econômica adotadas nos governos nacionais dos países sul americanos. E é, também, neste mesmo contexto sistêmico que fóruns de integração como a iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), objeto de estudo neste trabalho, foram criados.

2.3 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Desse modo, buscou-se, neste primeiro capítulo, apresentar como se deu a evolução do estudo das instituições e como esse se tornou importante no campo da Ciência Política - e, de maneira estendida, a todas as Ciências Sociais, como o estudo das Relações Internacionais.

Por elevar a importância da variável do arranjo institucional, uma vez que este ambiente circunda a formação, a expressão, o cálculo e a disputa das escolhas e princípios políticos dos atores envolvidos, esta se tornou a principal referência de análise para os teóricos neoinstitucionalistas, especialmente os da vertente histórica. As instituições, por compartilharem de regras, normas e procedimentos padrão voltadas aos atores, sejam eles Estados, grupos ou indivíduos – focando-se no primeiro pela seleção do neoinstitucionalismo histórico em elenca-lo como o ator relevante para a análise institucional -, fazem com que haja uma maior integração e aproximação entre os atores envolvidos.

Essa integração entre os países sul-americanos é motivada por distintos motivos, mas pelo principal de se unirem visando a inserção na economia mundial mais complexa pelo pós Guerra Fria, aliado a fatores internos como a redemocratização dos países da região, que fomentam a lógica de cooperação regional.

Como a proposta deste trabalho é, em conclusão, entender a união dos países sul-americanos voltados a criação de instituições que promovam e consertem a pauta integracionista, principalmente a infraestrutura física comum aos Estados, será analisada no capítulo seguinte a construção e atuação da IIRSA como fórum de discussão regional.

3 A INICIATIVA PARA A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA REGIONAL SUL-AMERICANA (IIRSA)

De acordo com Couto (2009), nos anos 1990 houve uma inflexão para as relações internacionais e para a política exterior do Brasil. Essa inflexão se observa na onda integracionista, citada no capítulo anterior, em que Mariano (2015) traz as mudanças na dinâmica internacional decorrentes do fim da Guerra Fria e da decomposição do Estado Desenvolvimentista nos países latino-americanos, que culminaram na inserção da lógica neoliberal como política econômica dos Estados da região.

Neste cenário, o Governo Cardoso (1995-2002), com o desafio da inserção internacional do Brasil num cenário internacional mais complexo, tomou medidas que foram ao encontro do termo utilizado pela CEPAL (1994) para representar essa nova inflexão política regional: o “regionalismo aberto”. Ou seja, frente a nova realidade, buscou-se um crescimento endógeno.

Com essa nova identificação para com a América do Sul em detrimento das referências regionais que o Brasil já adotou, como o americanismo¹⁴ e latino-americanismo, Couto (2009) afirma:

Parece o Brasil reconhecer, a partir da década de 1990, a América do Sul como parte de sua identidade e, o fazendo, passou a assumi-la na sua estratégia de inserção internacional. Essa referência regional substitui a antiga referência latino-americana, e passa a constituir parte da nova roupagem com a qual o Brasil vai se apresentar no cenário internacional (COUTO, 2009, p. 40)

Apesar disso, no mesmo cenário que representou essa inflexão na política externa brasileira, é preciso notar que, pelo fim da dualidade política da Guerra Fria, houve a elevação dos Estados Unidos a condição de potência hegemônica global (PINHEIRO, 2004) o que contrabalanceava a introspecção brasileira à América do Sul com os interesses políticos e econômicos que a relação Brasil-Estados Unidos trazia (COUTO, 2009).

Neste sentido, Pinheiro (2004), afirma que nos anos 1990 houve uma coexistência¹⁵ dos paradigmas americanistas e globalistas¹⁶ mas que, a partir do início do governo Cardoso,

¹⁴ O paradigma americanista foi aquele que “concebia os Estados Unidos como eixo da política externa, donde a maior aproximação a Washington elevaria os recursos de poder do país aumentando assim sua capacidade de negociação (PINHEIRO, 2004)”.

¹⁵ Coexistência por falta de caminho a ser definido

¹⁶ O globalismo foi “concebido como uma alternativa ao americanismo, elegendo a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para aumentar seu poder de barganha, inclusive kinto aos Estados Unidos (PINHEIRO, 2004).

pelas palavras do então ministro das Relações Exteriores há época Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), construiu-se um novo paradigma de política externa: o *paradigma da autonomia pela integração*. Neste paradigma, “permanecia o objetivo por maior autonomia, só que agora em articulação com o meio internacional” (PINHEIRO, 2004, p. 61). Ainda, Pinheiro (2004) acredita que, de fato, o governo Cardoso inaugurou um novo padrão de política externa, mas que poderia ser denominado de “institucionalismo pragmático” pelas duas características essenciais ao entendimento do período, a ver, o institucionalismo e o pragmatismo. O primeiro, pela volta ao multilateralismo como forma de relacionamento interestatal e o anseio de participar das instituições internacionais ao qual o Brasil dirigiu-se:

pela adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporam como solução para os problemas de ação coletivos. [...] em nome da diminuição dos custos de transação, redução de incertezas e busca da maximização de ganhos (absolutos) (PINHEIRO, 2004, p. 62).

Já o pragmatismo, pela manutenção “da visão realista clássica que percebe as relações internacionais como calcadas no princípio do auto interesse e na busca por ganhos relativos” (PINHEIRO, 2004, P. 62).

Deste modo, o Governo Cardoso adotou medidas estratégicas no campo das relações exteriores que reforçaram o posicionamento voltado ao processo de integração regional, agregando o *status* de polo de articulação entre os países da região em direção a adesão a instituições ou acordos já existentes¹⁷ - ou a serem lançados -, utilizando destas estratégias regionais para lidar com a dinâmica da globalização, bem como promover a liderança brasileira na região (PINHEIRO, 2004).

Assim, numa destas medidas, o Brasil convidou os chefes de Estado e de governo dos 11 países sul-americanos¹⁸ – e os presidentes do BID e CAF - para a I Reunião de Presidentes da América do Sul¹⁹, uma reunião de cúpula em Brasília, 2000, em que seriam tratados quatro temas: democracia; comércio; infraestrutura de integração; e drogas e delitos conexos

¹⁷ O Chile e a Bolívia se tornaram membros associados ao Mercosul através da assinatura de acordos de livre-comércio em 1996 (PINHEIRO, 2004).

¹⁸ Os Chefes de Estado da Argentina, Fernando De la Rúa; Bolívia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colômbia, Andrés Pastrana Arango; Equador, Gustavo Noboa; Guiana, Bharrat Jagdeo; Paraguai, Luís Angel González Macchi; Peru, Alberto Fujimori Fujimori; Suriname, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguai, Jorge Batlle Ibañez; e Venezuela, Hugo Chávez, participaram, nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, da Reunião de Presidentes da América do Sul.

¹⁹ A I Reunião de Presidentes da América do Sul, ocorrida em setembro de 2000 em Brasília, pode ser considerada um marco divisor no regionalismo sul-americano pois, pela primeira vez os 12 países do subcontinente se reuniram para discutir os rumos da região frente ao século 21 (HONÓRIO, 2013, p. 28).

(COUTO, 2009, p. 49). O resultado da Reunião foi o Comunicado de Brasília (2000), um documento produzido como resultado do encontro que firmou a intenção dos mandatários presentes em desenvolver os temas propostos ali discutidos.

Mas foi no campo da integração de infraestruturas que o encontro se mostrou frutífero. Visto como um tema diretamente ligado ao desenvolvimento econômico da região e como o principal motor integracionista deste período, foram adotadas medidas que fomentaram a superação das fronteiras nacionais a fim de intensificar-se a unidade sul-americana. Segundo o Comunicado:

As fronteiras sul-americanas devem deixar de constituir um elemento de isolamento e separação para tornar-se um elo de ligação para a circulação de bens e pessoas, conformando-se assim um espaço privilegiado de cooperação (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000, §36).

Deste modo, foi lançado na reunião de 2000 o Plano de Ação para a Integração da Infraestrutura Regional na América do Sul, documento embrionário da IIRSA, o objeto de análise deste estudo. Nele, era previsto, em um horizonte de 10 anos, sugestões e propostas para a ampliação e modernização da infraestrutura física da América do Sul, com vistas a configurar eixos de integração e de desenvolvimento econômico e social, destacando o “papel motriz da energia, das redes de transporte e das comunicações para a integração dos países” (COMUNICADO DE BRASÍLIA, 2000, §40).

A IIRSA, é um mecanismo de cooperação e diálogo entre 12 países da América do Sul para intercambiar informação e coordenar políticas e planos de investimento setoriais. Tem como objetivo promover a integração física nas áreas de transporte, comunicações e energia, procurando promover o desenvolvimento sustentável da região. Seu papel estratégico consiste em mitigar e, na medida do possível, eliminar os obstáculos de integração física mais notórios (gargalos, trechos faltantes, etc.); fomentar o comércio intrarregional na América do Sul; estimular a reorganização de cadeias produtivas; ajudar na construção de uma economia sul-americana mais integrada, competitiva e dinâmica num contexto de sustentabilidade social e ambiental; incentivar a participação do setor privado; promover a harmonização de políticas públicas e quadros reguladores entre os países e setores e diminuir o custo comercial e de distribuição mediante o desenvolvimento de infraestrutura nos setores de transporte, energia e tecnologias da informação e das comunicações (TIC) (IIRSA, 2011; CEPAL, 2012).

Assim, na I Reunião de Presidentes foi lançado a IIRSA, partindo, a partir do Plano de Ação mencionado, para a fase de planejamento, desenho institucional e consolidação da metodologia comum para o planejamento territorial das obras. É neste período, também, que foi definido o perfil de “fórum de discussão regional” no qual as estruturas institucionais seriam flexíveis para se adequar às demandas mutáveis dos projetos da região e não se buscava criar um órgão político e centralizado. Ademais, foi definido como se daria a participação dos governos nos processos de tomada de decisões da Iniciativa (HONÓRIO, 2013).

Nos subitens a seguir, serão analisadas as principais características da Iniciativa de modo a explorar o objeto de estudo.

3.1 A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA IIRSA

A IIRSA foi planejada com 3 instâncias principais, o CDE, o CCT e os GTEs do mais deliberativo e burocrático ao mais operacional, nesta ordem. Primeiro, o Comitê de Direção Executiva – CDE foi um conselho de ministros de infraestrutura e de planejamento dos doze países participantes, com as funções superiores de acompanhamento e orientação dos projetos de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos. Era integrado por representantes de alto nível designados pelos governos e, na maioria dos casos, constituído por ministros de Estado nos âmbitos de infraestrutura e planejamento.

Em segundo lugar, o Comitê de Coordenação Técnica – CCT, era responsável pela organização dos trabalhos e dos grupos técnicos, definição de prioridades e identificação dos projetos e ações estruturantes. Era formado pelo BID, Fonplata e Corporação Andina de Fomento (CAF). E, em terceira instância, os Grupos Técnicos Executivos – GTEs, que eram responsáveis pela análise de assuntos específicos como a harmonização e compatibilização de marcos normativos entre os países, analisar e propor alternativas de financiamento para os projetos, executar os trabalhos de acordo com as orientações do CDE e informar ao CCT sobre a evolução dos trabalhos executados no âmbito do grupo (COUTO, 2009).

Desse modo, Honório (2017) resume o fluxo de funcionamento institucional da IIRSA como:

a partir do agrupamento de projetos elencados pelos GTEs, o CCT, baseado nos diagnósticos de identificação e estudos das principais atividades econômicas e fluxos de comércio existentes e potenciais, seguindo os princípios da IIRSA, realizava um processo técnico de hierarquização dos projetos e encaminhava ao CDE para análise

e votação, uma vez aprovados em consenso pelos representantes dos governos eles entravam para a carteira de projetos (HONÓRIO, 2017, s. p.)

3.2 OS PROJETOS DA IIRSA

Nos primeiros anos da IIRSA, os países indicaram uma série de projetos de infraestrutura de integração, elencados por conta própria, para serem considerados na seleção de projetos. Esse primeiro inventário contava com 335 projetos, com um valor total de US\$37,47 bilhões, em diferentes estágios de desenvolvimento e, ainda, não contavam com um alinhamento aos projetos integracionistas, almejado pela Iniciativa (COUTO, 2009).

Por isso, no ano de 2002, na terceira Reunião do CDE, realizada na cidade de Brasília, os países elegeram os princípios orientadores da Iniciativa que serviriam como uma referência para o desenvolvimento dos projetos e norteariam as ações e objetivos gerais da integração física com os objetivos-macro de integração da região. Eram eles: 1) Regionalismo Aberto; 2) Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID); 3) Sustentabilidade Econômica, Social, Ambiental e Político-Institucional; 4) Aumento do valor Agregado da Produção; 5) Tecnologias da Informação; 6) Convergência Normativa; e 7) Coordenação Público-Privada. Nesse sentido, nota-se a correspondência entre os princípios elencados para a Iniciativa com as pautas político-econômicas da região sul-americana.

Assim, a Carteira de Projetos formou-se levando em conta a visão geoeconômica dos eixos de integração e desenvolvimento, ou seja, os projetos foram pensados a partir de sua importância econômica e comercial para a região (HONÓRIO, 2013), além da viabilidade estratégica proposta pela seleção técnica dos CCTs.

Para isso, foram indicados doze eixos de integração e desenvolvimento na reunião de 2000, no Uruguai, que foram reavaliados por um refinamento na metodologia aplicada aos projetos, para serem reduzidos a dez e apresentados na V Reunião do CDE realizada em Santiago, no Chile, em 2003. Desse modo, os eixos eram os seguintes: 1) Eixo Andino; 2) Eixo Andino do Sul; 3) Eixo da Hidrovia Paraguai – Paraná; 4) Eixo de Capricórnio; 5) Eixo do Amazonas; 6) Eixo do Escudo das Guianas; 7) Eixo do Sul; 8) Eixo Interoceânico central; 9) Eixo Mercosul – Chile; e 10) Eixo Peru – Brasil – Bolívia, como explicado na Figura 1.

projetos setoriais, particulares de cada projeto tendo em conta o seu funcionamento (HONÓRIO, 2013).

Uma vez aprovados em consenso pelo CDE, esses projetos entravam para a carteira da IIRSA, agregados na Agenda de Implementação Consensuada – AIC, apresentada durante a Terceira Reunião dos Presidentes da América do Sul, realizada em Cuzco, Peru, em dezembro de 2004 (COUTO, 2009). A AIC, como mostra a Figura 2, apresentou um portfólio com 31 projetos, sendo 28 na área de transportes, 01 na área de energia e 02 na de comunicações, com todos os países da região contemplados com pelo menos um projeto e, por fim, um horizonte temporal de implantação dos projetos de seis anos, 2005 a 2010, o que corrobora a intenção do plano de ação para a IIRSA, citado anteriormente.

Figura 2 - Agenda de Implementação Consensuada (2005-2010) – IIRSA



Fonte: IIRSA²¹

²¹ Disponível em:

http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/uploads/documents/aic_2005_2010_relatorio_de_avaliacao.pdf

Com os projetos adicionados à AIC, significava dizer que eles tinham passado pelo crivo técnico e de viabilidade de execução o que os tornavam mais atrativos do ponto de vista de financiamento e investimentos externos (HONÓRIO, 2013, p. 46). Entretanto, a partir da análise da Figura 1, Figura 2 e do número de projetos que compunham a primeira carteira de projetos da IIRSA, é possível levantar duas questões: a primeira sendo que a composição dos eixos de integração legitima uma estratégia de integração regional voltada para fora (VERDUM, 2007; PADULA, 2011; COUTO, 2009 *apud* HONÓRIO, 2013) e a disparidade entre o número de projetos nacionais em relação a projetos transnacionais. Sobre o primeiro ponto, Honório (2013) fala:

O estudo de Padula (2011) aponta que o fato de a maior parte dos corredores estarem voltados para a costa e o predomínio de corredores bioocênicos leste-oeste, e não norte-sul, privilegia o acesso aos mercados internacionais e não busca o fortalecimento do comércio regional (HONÓRIO, 2013, p. 47).

Sobre este ponto, Couto (2009) critica a seleção dos projetos sem ter uma visão estratégica de longo prazo para a América do Sul. O que vai diretamente contra o primeiro princípio orientador da Iniciativa, o regionalismo aberto, criando condições favoráveis a criação de mecanismos de, não somente a entrada de mercados internacionais na região, mas também facilitando o escoamento das produções agrícolas, fonte primária de receita da maioria dos países da região.

A partir do momento em que são implementadas nos territórios, as infraestruturas impulsionam um tipo de desenvolvimento a partir dos fluxos que favorece. Os países estariam integrando suas infraestruturas sem ter claro que tipo de desenvolvimento almejam, se algo que impulse o desenvolvimento regional ou que alimente ainda mais o modelo agroexportador excludente típico da maioria dos países da região (COUTO, 2009, p. 68).

Ademais, apesar da AIC ter sido exitosa e representar “um marco nos trabalhos da IIRSA” (COUTO, 2009, p. 67) ao incluir os 12 países com pelo menos um projeto, dentre os 31 elencados na Agenda, somente 15 são binacionais ou transnacionais, ou seja, envolvem a participação direta de dois ou mais Estados na organização e execução do projeto em si, com parcela igual nos benefícios. Os demais, apesar de poderem exercer influência na melhoria da integração entre 2 ou mais países que se beneficiariam de tal projeto, são voltados para a melhoria local, dentro das fronteiras territoriais de um só Estado.

3.2.1 Desenvolvimento dos Projetos

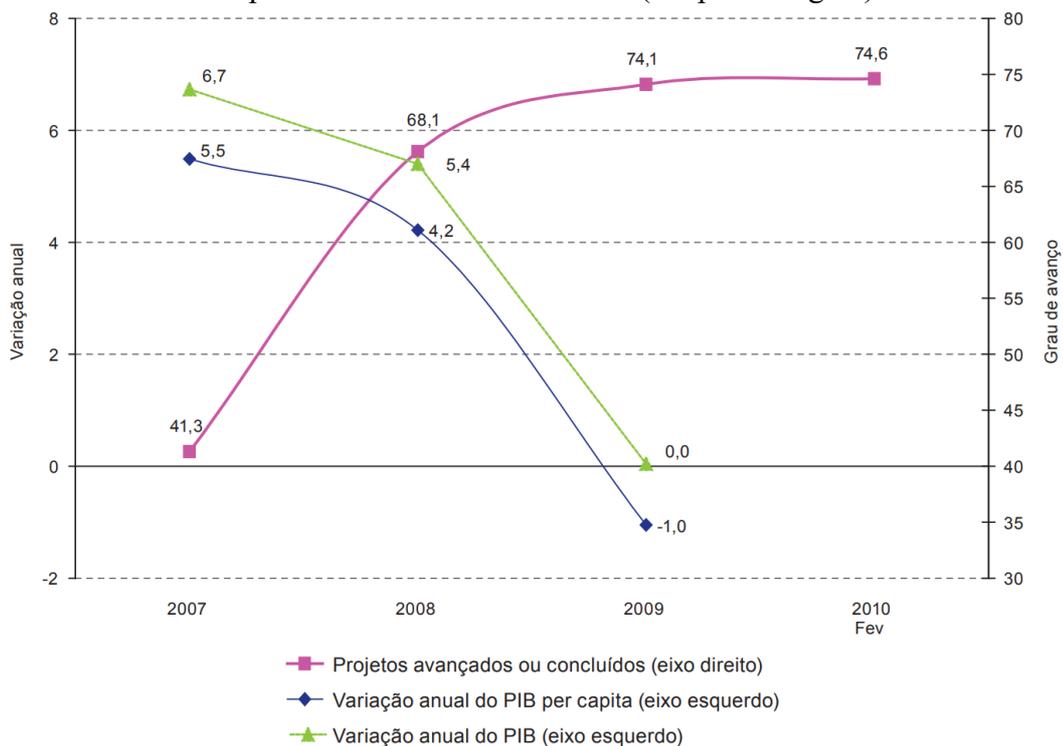
A partir da apresentação da AIC, a IIRSA entrou na fase de execução, levando a pauta de monitoramento estratégico dos projetos à centralidade das discussões. Em 2006, os países participantes, acordaram em promover uma ampla divulgação da Iniciativa, por dois principais motivos, como argumenta Couto (2009, p. 70): o primeiro para tentar atrair o setor empresarial para os projetos da IIRSA como uma estratégia de angariar capital a implementação de outros projetos interessantes à classe. E, segundo, para responder a demanda da sociedade civil organizada em participar ativamente da construção do projeto. Neste sentido, a ideia era:

Gerar mecanismos de participação direta dos setores produtivo, empresarial e social no processo de planejamento e na identificação das cadeias produtivas integradas ou complementares entre os países (COUTO, 2009, p. 70)

Por conseguinte, após um ano da apresentação da AIC, um projeto já havia sido concluído – a Ponte sobre o Rio Acre, entre Brasil e Peru, e, no final de 2007, apenas 08 projetos foram apontados como fora do cronograma original proposto (COUTO, 2009). Já a carteira de projetos da IIRSA, em agosto de 2011, contava com 524 projetos. 73,7% dos projetos (ou seja, 386 projetos) apresentam avanços concretos: 53 destes projetos (10%) haviam sido concluídos, 176 projetos (equivalentes a 34%) estavam em execução e outros 158 (30%) estavam em preparação efetiva. Além disso, em termos do investimento envolvido na execução dos projetos, os concluídos representavam 8,8% (8,469 bilhões de dólares) do total estimado; por sua vez, os projetos que estavam em execução envolviam um investimento de 45,836 bilhões de dólares, equivalentes a 47,7% do total estimado, enquanto os projetos que permaneciam em preparação efetiva representavam 30% do valor total estimado, ou seja, 29,059 bilhões de dólares (CEPAL, 2012).

Neste sentido, a Figura 3 mostra a grande evolução dos projetos da carteira da IIRSA de 2007 a fevereiro de 2010, em relação com o PIB da região no mesmo período. Nota-se que, apesar da inflexão dos dados decorrida pela crise econômica mundial de 2008, que impactou diretamente o crescimento do Produtos dos países da região, os projetos implementados pela Iniciativa possuíam um grau de avanço elevado. Além disso, pelo gráfico de evolução dos projetos, percebe-se a permanência dos resultados obtidos através da integração de infraestrutura regional ao longo de períodos de instabilidade e câmbio a que o SI é suscetível (CEPAL, 2012).

Figura 3 - Evolução da Carteira de Projetos e Crescimento do Produto Interno Bruto Per Capita – 2007-fevereiro de 2010 (em porcentagem)



Fonte: TOMASSIAN, 2011 *apud* CEPAL, 2012²²

Ao longo dos anos, a Carteira de Projetos da IIRSA foi redimensionada. O número de projetos subiu de 514 em 2008 para 531 em 2011, chegando a um total de 116 bilhões de dólares necessários para a execução da totalidade da Carteira. A Tabela 1 mostra a evolução da Carteira entre 2004-2012. Pode-se notar o crescimento no número de projetos ao longo dos anos, numa taxa de 62,38%. Já nos investimentos estimados, a taxa de crescimento foi de 312,65%.

Tabela 1 - Evolução da Carteira IIRSA (2004-2012)

²² Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/3045-unasul-infraestrutura-integracao-regional>

| Ano | Número de Projetos | Investimento Estimado em Bilhões de Dólares |
|------------|---------------------------|--|
| 2004 | 335 | 37.424,80 |
| 2007 | 349 | 60.552,60 |
| 2008 | 514 | 69.000,00 |
| 2009 | 510 | 74.542,30 |
| 2010 | 524 | 96.119,20 |
| 2011 | 531 | 116.120,60 |
| 2012 | 544 | 153.434,27 |

Fonte: Elaboração própria. Dados IIRSA *apud* HONÓRIO, 2013

3.2.2 Financiamento dos Projetos

No final de 2012, um total de 544 projetos na carteira sendo 74 concluídos, percebemos a seguinte configuração de financiamento:

Tabela 2 - Fonte financiamento projetos concluídos até dezembro 2012

| Quantidade de projetos | Valores em Bilhões de dólares | Fonte de Financiamento |
|-------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| 12 | 3.821.787.895,00 | Privado |
| 56 | 22.950.157.473,00 | Público |
| 6 | 1.833.409.767,00 | Público-privado |
| 74 | 28.605.355.135,00 | |

Fonte: Elaboração própria. Dados IIRSA *apud* HONÓRIO, 2013

Resta observar que os projetos financiados pelo BNDES não constam na agenda prioritária dos projetos da IIRSA (COUTO, 2009). Além disso, analisando a Tabela 2, percebe-se a alta dependência do investimento público, a baixa participação das instituições multilaterais de desenvolvimento como o BID, CAF e BNDES, além do distanciamento do setor privado (CONTI; CASTRO, 2020).

3.3A INCORPORAÇÃO DA IIRSA AO COSIPLAN

3.3.1A Unasul

Em 23 de maio de 2008, em Brasília, os 12 países sul-americanos²³ acordam o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas criando, assim, a UNASUL como uma organização dotada de personalidade jurídica internacional, ou seja, é reconhecida como um ator político no cenário internacional. Um dos principais objetivos da Organização, era a de fortalecer o diálogo político entre os Estados Membros para reforçar a integração sul-americana.

A UNASUL tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensual, um espaço de integração e união no campo cultural, social, econômico e político entre seus povos, atribuindo prioridade ao diálogo político, às políticas sociais, à educação, à energia, à infraestrutura, ao financiamento e ao meio ambiente, entre outros, visando a eliminar a desigualdade socioeconômica, obter a inclusão social e a participação cívica, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no contexto do fortalecimento da soberania e independência dos Estados (Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, 2008, artigo 2).

Nesse sentido, Couto (2009) avalia que a UNASUL trouxe um novo projeto para a integração regional sul-americana, pois os Estados, ao identificarem as falhas no cenário internacional como uma debilidade do multilateralismo que gerava um processo de aprofundamento das assimetrias entre os países, puderam, a partir disso, propor novas soluções como um novo modelo de integração, com:

Identidade própria, pluralista, em meio à diversidade e das diferenças, reconhecendo as distintas concepções políticas e ideológicas, que correspondem à pluralidade democrática de nossos países (DECLARAÇÃO DE COCHABAMBA, 2006, s.p.)

3.3.20 Cosiplan

Assim, como versa o Artigo 3, parágrafo E do Tratado Constitutivo da Unasul (2008), um dos objetivos específicos da Organização é o “desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis”. Por isso, a partir da criação ²⁴de nove conselhos²⁵ responsáveis pela

²³ A UNASUL era integrada por Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela (Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, 2008).

²⁴ o Cosiplan em 28 de janeiro de 2009, na III Reunião de Chefes e Chefas de Estados da Unasul, em Quito-Ecuador (HONÓRIO, 2013).

²⁵ Os nove conselhos da Unasul foram nas áreas: 1) Conselho Sul-americano de saúde (CSS); 2) Conselho Sul-americano de Desenvolvimento Social; 3) Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento

coordenação política em temas de interesse dos membros, o Conselho Sul-americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) focou no eixo de integração física regional.

A incorporação da IIRSA ao Conselho veio de uma demanda dos Estados para a criação de uma institucionalização da pauta voltada a intensificação da coordenação política no tema da infraestrutura (HONÓRIO, 2013), ou seja, “buscou superar a falta de conexão da iniciativa com os esquemas de integração regional munidos de um guarda-chuva institucional (HONÓRIO, 2013, p. 62). Nesse sentido, o estatuto do Cosiplan, aprovado em Quito em 2009, estabeleceu como objetivos gerais:

desenvolver uma infraestrutura para a integração regional reconhecendo e dando continuidade aos logros e avanços da IIRSA, incorporando-os no seu marco de trabalho; fomentar a cooperação regional na planificação e infraestrutura mediante alianças estratégicas entre os Estados membros da Unasul; promover a compatibilização dos marcos normativos existentes entre os países membros da Unasul que regulam o desenvolvimento e operação da infraestrutura na região e identificar e impulsionar a execução dos projetos prioritários para a integração avaliando alternativas para seu funcionamento (HONÓRIO, 2013, p. 62).

Com a incorporação da Iniciativa ao Conselho, algumas mudanças na estrutura foram observadas. Primeiro, o CDE foi transformado na instância executiva do conselho, no qual a presidência é exercida pelo mesmo país que exerce a presidência pro tempore da Unasul e, segundo, como instância de apoio foi instituído o Comitê Coordenador, ocupado por delegados ministeriais dos Estados membros. Além disso, na I Reunião do Comitê Coordenador do Cosiplan, realizada em abril de 2011 no Brasil, a carteira de projetos da AIC foi revista e, por conseguinte, substituída pela Agenda de Projetos Prioritários (API) e um Plano Estratégico para a Infraestrutura (PAE), este último como uma reafirmação das estratégias da Iniciativa, relançado novamente com um horizonte temporal de dez anos (2012-2022) (HONÓRIO, 2013).

As principais diferenças nesta troca são de cunho metodológicos, principalmente para a seleção de novos projetos que, para serem elencados para a API, precisavam cumprir quatro critérios: 1) pertencer à carteira de projetos da IIRSA e ser prioridade na ação de governo e compromisso de realização (evidenciada pela atribuição de fundos em planos plurianuais, legislação aprovada, orçamento, etc.); 2) dispor de estudos de viabilidade ou recursos no orçamento para dar início a sua execução; 3) consolidar as redes de conectividade com alcance

(Cosiplan); 4) Conselho Sul-americano de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (COSECCTI); 5) Conselho Sul-americano sobre o problema mundial de drogas, 6) Conselho Sul-americano de Economia e Finanças (CSEF); 7) Conselho de Defesa Sul-americano (CDS); 8) Conselho Energético Sul-americano; e 9) Conselho Eleitoral da Unasul (HONÓRIO, 2013).

regional e 4) gerar a oportunidade ou a necessidade de criação de um programa de ações complementares que se desenvolvam para a efetiva prestação de serviços e o desenvolvimento sustentável do território, de acordo com as características e modalidades de cada projeto. Outra diferença entre a nova Carteira de Projetos, é que, na API, os projetos são vistos como um todo, ao contrário da AIC na qual os projetos eram divididos em suas partes nacionais, dificultando a implementação completa das obras. Nesse novo modelo, os países eram forçados a buscarem alternativas no avanço de harmonização de normas e leis para a execução dos projetos (HONÓRIO, 2013), ou seja, acaba intensificando a integração entre os países.

Nesta nova formação, a API foi composta por 31 projetos prioritários com um valor estimado de investimento de 13 bilhões de dólares (HONÓRIO, 2013). Na Figura 4 é possível observar os projetos listados na API.

Figura 4 - Mapa dos projetos da Agenda Prioritária de Implementação (API)



Fonte: IIRSA²⁶

3.4 A AGÊNCIA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA IIRSA

A agência da PEB no âmbito da Iniciativa deu-se desde a formação, nos anos 2000, até a incorporação da mesma à Unasul. A partir dos anos 90, a América do Sul se tornou prioridade para a atuação do Itamaraty que a incorporou não só em sua própria identidade, mas como um espaço de inserção política e econômica (COUTO, 2009). Com a troca de governos realizada no Brasil em 2003 e a entrada do Governo Lula da Silva (2003-2011), houve um câmbio de diretrizes na Política Externa do país que se refletiu em como a Iniciativa foi dirigida a fim de encontrar os objetivos de Governo de cada administração (Governo Cardoso e Governo Lula da Silva). É nessa diferença que o capítulo a seguir tenta responder ao investigar como o novo Governo se relacionou com a Iniciativa, uma vez que grande parte das mudanças internas da mesma, como visto no capítulo anterior, foram feitas durante essa administração.

3.4.1 A Política Externa do Governo Lula da Silva

O presidente Lula foi eleito em 2002 para o seu primeiro mandato, em um contexto especial para a América Latina. A década de 2000 é considerado como a guinada à esquerda na região sul-americana, derivada do contexto econômico dos anos 1990, no qual os governos aderiram ao receituário do Consenso de Washington, o que trouxe prejuízos econômicas à região e, também, ao fim da bipolaridade da Guerra Fria. Nesse sentido, pelo contexto e pela demanda da população brasileira por melhorias sociais a partir da redemocratização no país, os partidos de esquerda emergiram como uma oportunidade e alternativa.

"Mudança": esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança, finalmente, venceu o medo e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos. [...] Foi para isso que o povo brasileiro me elegeu Presidente da República: para mudar (LULA DA SILVA, 2003, p. 1)

É notável a retórica esperada de mudança em relação ao Governo anterior, defendida pelo ex-presidente Lula em seu discurso de posse em 2003²⁷. Assim: “a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência em 2003 anuncia uma mudança no tom e na substância da política externa brasileira. Um esforço concertado foi feito para cortejar Estados do Sul” (ALDEN; VIEIRA, 2005, p. 1083 *apud* VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282).

Apesar disso, Vigevani e Cepaluni (2007) argumentam que não houve uma ruptura significativa na agenda da PEB do Governo Lula da Silva com paradigmas históricos da PEB, sendo algumas dessas diretrizes desdobres e reforços de ações que já estavam em andamento na administração de Cardoso. Assim, os dois autores (2007) defendem que “o Governo Lula da Silva realizou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa)” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 282).

Assim, a diretriz da PEB inaugurada pela novo Governo Lula da Silva, é batizada como “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007) para referir-se a estratégica que enfatiza a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa. Ainda, segundo Lima (2005), existem 2 modelos de preferências que configuram alternativas de política externa: a busca por credibilidade e a autonomista. A primeira, “o foco é de fora para dentro. A globalização é considerada o principal parâmetro para a ação externa e seus benefícios só podem ser alcançados pelas reformas internas que expandam a economia de mercado e promovam a concorrência internacional” (LIMA, 2005, p. 10-11), o que a autora (2005) coloca como sendo a estratégica, na prática, da política externa do governo Cardoso. E, nesse sentido, o segundo modelo de preferência, pode explicar o primeiro nome dado ao paradigma da PEB referente ao Governo Lula da Silva:

A estratégia autonomista combina o objetivo de projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa. Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. A inserção ativa deve ser buscada na “composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes”. [...] Como a dimensão soberanista é marcante nesta visão, prevalece certa relutância em aceitar arranjos

²⁷ Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/discursos-de-posse/discorso-de-posse-1o-mandato/view>

multilaterais que impliquem delegação de autoridade a instâncias supranacionais (SOUZA, 2002, p. 23-25 *apud* LIMA, 2005, p. 11).

Pode-se depreender da análise de Lima (2005) as bases para a compreensão generalista das diretrizes que guiaram, ideologicamente, as ações tomadas no Governo Lula. Porém, fica claro que, apesar dos pontos levantados por Lima (2005), a PEB do Governo Lula da Silva, não seguiu à risca os elementos levantados pela autora. Sua contribuição vem no sentido de diferenciar, metodologicamente, as visões distintas entre a política externa do período anterior (Governo Cardoso) em relação a seu sucessor. Somando-se à construção trazida por Lima (2005), Vigevani e Capeluni (2007) afirmam que a política externa do Governo Lula da Silva seguiu, principalmente, 4 diretrizes:

(1a) contribuir para a busca de maior equilíbrio internacional, procurando atenuar o unilateralismo; (2a) fortalecer 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 a longo prazo o desenvolvimento (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 291).

Sobre a participação política na América do Sul, diretamente ligada às diretrizes do paradigma de “autonomia pela diversificação, a intenção brasileira era “conforme sua capacidade, ativismo e recursos, desenvolver relações cooperativas com todos os países da região” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 311). Nesse sentido, a participação política do Governo Lula da Silva na IIRSA, era de fortalecer a relação dos países que faziam parte da instituição, uma vez que “a IIRSA já estava na agenda dos demais países sul-americanos” (COUTO, 2009, p.73) e, também, pelo marco na história da integração regional sul-americana que a I reunião de Presidentes da América do Sul, em 2000, representou na intensificação e coordenação política entre os Estados. Assim, percebe-se que a ideia de integração regional, em especial a integração física entre o subcontinente é visível na formulação da política externa de Amorim (2003-2011):

A verdade é que o processo de criação de uma Comunidade Sul-americana avança mais rápido do que se poderia imaginar. De 2003 para cá, concluímos o acordo, entre o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações (CAN), e concebemos e impulsionamos diversos projetos para a integração da infraestrutura, em transportes, comunicações e energia. Essa integração física, nunca é demais lembrar, constitui parte essencial do projeto de desenvolvimento do próprio Brasil. A aprovação, por exemplo, de financiamento do BNDES no valor de US\$ 400 milhões para a ligação rodoviária do Acre ao Pacífico, via Peru, tem significado histórico e econômico sem

precedentes, não apenas para a integração regional, como também para o progresso do Oeste brasileiro (AMORIM, 2005, p. 2)²⁸.

Agregando a fala do ex-ministro Amorim, com um dos pontos destacados por Vigevani e Capeluni (2007) como sendo uma das ênfases derivada das 4 diretrizes apontadas acima, a ver “o aprofundamento da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)” (VIGEVAUNI; CEPALUNI, 2007, p. 292), nota-se um grande empenho na gestão externa voltado a CASA, futura Unasul. Essa importância dada à organização, pode ser entendida por uma vontade de não perder o contato já estabelecido pelos países da região a partir das Reuniões de Presidentes que aconteceram a cada dois anos entre 2000 e 2004 que, aproveitando da proximidade ideológica entre os países com a guinada à esquerda na região, repara uma das maiores críticas direcionadas a IIRSA, a falta de uma instância política, para criar uma Organização de concerto político entre países com interesses semelhantes.

3.5 CONCLUSÕES PRELIMINARES

Neste capítulo, buscou-se mostrar a criação institucional da IIRSA, a formação de sua carteira de projetos, assim como seu desenvolvimento ao longo período estudado. Como mostrado anteriormente, fica claro a intenção da Iniciativa em agrupar os 12 Estados Sul-americanos para fazer a maior análise técnica da extensão dos territórios da região como também o levantamento, a partir das características apontadas a cima, dos principais projetos de infraestrutura física que seriam responsáveis pela integração dos países e pela aceleração da inclusão dos países nas rotas de comércio internacional. Os projetos elencados para a AIC seguiam um padrão de avaliação tanto técnico quanto econômico pelo BID e CAF e cresceram ao longo dos anos a uma taxa de 62,38%.

Também, pôde ser observado como a IIRSA, sendo um mecanismo de cooperação e diálogo entre os países, se relaciona, de fato, com a teoria neoinstitucionalista histórica. As instituições funcionam como uma instância na qual as diversas expectativas dos Estados em um tema específico são manipuladas para que se chegue a uma agenda comum a todos os atores envolvidos. Esse movimento de unificação de pautas requer que os Estados ajustem suas estratégias de maximização de ganho para que o resultado dessas negociações esteja de acordo

²⁸ O projeto que o ex-ministro cita, a ligação rodoviária do Acre ao Pacífico, via Peru, é a Estrada do Pacífico, um projeto parte da carteira de projetos da IIRSA e finalizada em 2010.

com a expectativa de outros atores. Na IIRSA pode-se perceber pela formação institucional que o a seleção de projetos precisa passar pela votação consensual de todos os atores envolvidos, inclusive do CDE, formado por ministros de Infraestrutura e Planejamento de cada país. Outro ponto de relação é a previsibilidade de comportamentos dos outros atores, atuando para que mais ações possam ser tomadas em conjunto para chegar ao objetivo esperado. Levando em conta que essas ações síncronas só serão realizadas caso estejam alinhadas com a estratégia inicial de algum dos Estados, já que a maximização de objetivos rege a relação institucional. Ainda, as instituições possuem uma relação com a difusão de ideias e crenças e, neste sentido, o poder de reforçar certas ideias sobre um assunto, o que pode ser observado na IIRSA e na Unasul, uma vez que são organizações formadas num cenário em que as posições ideológicas e a ideia de uma construção política da região Sul-americana são convergentes.

Ademais, a partir da criação da Unasul em 2008, a integração regional foi intensificada através de meios políticos. Visto a importância que a IIRSA possuiu ao trazer a agenda de integração de infraestrutura, esta se tornou um dos pilares principais da Organização, o que trouxe caráter institucional ao COSIPLAN, resultando em maior validade ao tema perante a comunidade internacional. Além disso, com a nova política externa do Governo Lula da Silva priorizando a CASA/Unasul, se obteve maior visibilidade por parte da burocracia estatal brasileira no desenvolvimento dos projetos, inclusive com o financiamento de projetos através do BNDES.

Além do foco em criar instituições que afirmassem a identidade e união dos países Sul-americanos, a Política Externa do Governo Lula da Silva teve outros focos de atuação que se diferenciaram da administração anterior, pois manteve uma posição de liderança regional e de alcance de novos mercados e relações multilaterais ao se portar como uma potência média no cenário internacional.

4 CONCLUSÕES

A presente monografia teve como objetivo principal entender os esforços da Política Externa Brasileira em consolidar e manter a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana no subcontinente e analisar a Iniciativa, em si, como um projeto efetivo de integração regional.

Para cumprir com este objetivo, buscou-se, primeiramente assimilar a criação de regimes internacionais com a institucionalização da cooperação entre Estados. Daqui depreende-se que os regimes internacionais, sendo uma estrutura macro no Sistema Internacional, são criados e constituídos para que funcionem como um centro de integração de expectativas em áreas de interesse dos Estados, que no caso dos países sul-americanos é a integração regional, para que estes possam acertar entre si, à luz de regras e procedimentos, a criação de instituições, formais ou informais, de cooperação no assunto, tendo em vista a maximização de ganhos. Assim, a integração entre os países entra como próximo passo na cooperação institucionalizada dos países.

A integração regional sul-americana foi uma busca constante das nações. Como visto, diversas iniciativas foram criadas com o intuito de aproximar e convergir interesses econômicos, políticos e sociais, entretanto, por fatores da mesma natureza, estas iniciativas não tiveram efeito ao longo prazo e não contribuíram com o objetivo maior de integrar os Estados.

Inicialmente, vista como um marco na história política do subcontinente Sul-americano, a I Reunião de Presidentes, em 2000, trouxe um novo respiro à ideia de uma relação mais cooperativa e unida dos países em que foi lançada a iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana. A integração física e de infraestrutura, em especial, foi o tema mais desenvolvido pelo anseio dos países, e da Política Externa Brasileira, em criar novos modais de transportes e de telecomunicações a fim de se desenvolverem economicamente entre si, para buscarem fazer frente, como um bloco de países cada vez mais relevantes, a uma conjuntura internacional marcada pela emergência de tecnologias mais robustas, com uma intensificação do multilateralismo liberal a partir da década de 1990.

A IIRSA, lançada como um foro técnico de intercâmbio e coordenação sobre temas relativos ao planejamento da infraestrutura regional Sul-americana, foi a primeira iniciativa regional a unir os 12 países da região. Institucionalmente, a Iniciativa não obteve grandes passos de desenvolvimento, tendo sua tríade administrativa mantida durante todo o tempo em que

esteve fora da Unasul. Entretanto, os logros da IIRSA foram grandes nos aspectos de difusão de novos temas concernentes à integração fora do eixo econômico; metodológicos para seleção de projetos, baseados no mapeamento físico regional para a construção dos Eixos de Projetos, além da seleção de uma carteira de projetos prioritários para a total integração da região. Outro ponto principal das conquistas da IIRSA, foi a ideia embrionária para a criação da Unasul, já que as maiores críticas à Iniciativa eram a lacuna política e conseqüentemente, a falta de institucionalidade. Assim, buscando resolver estas questões, os países se organizam para criar a Unasul como um Bloco político, em 2008, tendo como um de seus pilares principais, a IIRSA.

Levando assim, finalmente, ao questionamento proposto para o desenvolvimento deste trabalho *Quais as ações que a Política Externa Brasileira desempenhou na criação do projeto de cooperação de infraestrutura regional, avaliando seu histórico, evolução e efetividade, tendo como referência as diretrizes dos governos Cardoso e Lula da Silva?*, conclui-se que a PEB foi fundamental na criação da Iniciativa, principalmente pela agência da diplomacia presidencial, realizada pelos dois Governos, em propor novos caminhos de integração e concertar a reunião dos países, mas que, em contrapartida à sua criação e desenvolvimento inicial, a Iniciativa não obteve tanta adesão da política externa como um meio de “tomar as rédeas” da integração de infraestrutura regional, - o que seria capaz de ser feito visto o tamanho político, diplomático e econômico que o Brasil possui em relação aos demais países -, apesar da retórica política em que o Brasil adota uma posição de potência média na região e que não recusaria, caso ela viesse do resultado das atitudes positivas do país, uma liderança. Nesse sentido, a PEB não exercendo seu papel de potência e liderança no avanço da pauta integracionista, ela assume, então, que a expressão da integração é um meio para o fim de sua própria retórica e não um fim em si mesmo.

E, trazendo um olhar mais contemporâneo para o desenvolvimento das Organizações que concertaram a pauta de integração regional no período estudado acima, o futuro delas não é tão próspero como suas propostas e seus projetos foram. A partir de 2016, o Brasil sofre uma quebra constitucional que escala ao Poder uma nova classe de dirigentes que, defendendo uma pauta política e um projeto de país distintos aos que vinham sendo construídos com os Governos de Lula da Silva e Dilma Roussef, corrompem com as iniciativas de dialogo em torno de pautas políticas e, conseqüentemente, das pautas de intensificação de cooperação regional Sul-americana. Assim, em 2018, o Brasil junto com Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru decidiram de forma conjunta suspender sua participação na Unasul. O que, além de corroborar com o argumento acima da falta de atuação em colocar a integração regional como uma

estratégia de Estado brasileira, leva a novos questionamentos sobre qual é o futuro, e se existirá, cooperação na matéria de integração de infraestrutura entre os Estados Sul-americanos.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Política Externa do Governo Lula: os dois primeiros anos”. **Observatório Político Sul-Americano/IUPERJ**, nº 4. 2005

ALEIXO, José Carlos Brandi. Integração na América Latina. Revista de Informação Legislativa, Brasília, v. 21, n. 81, p.19-32, jan. 1984.

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998. 674 p. 1 v. Tradução: Carmen C, Varriale et ai.

CADEMARTORI, Luiz Henrique U; SANTOS, Priscilla C. A Interdependência Complexa e a Questão dos Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais. Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 12, n. 2, p. 71-81, dez. 2016. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1584/1052>. Acesso em: 11 abr. 2021.

CORAZZA, Gentil; HERRERA, Rémy. O "regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Ensaio Fee, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2114>. Acesso em: 10 abr. 2021.

COUTO, Leandro Freitas. **O Horizonte Regional do Brasil**. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

CONTTI CASTRO, A.; CÍMINI, F. O financiamento da integração infraestrutural sul-americana: as dificuldades de constituição de um novo arranjo financeiro regional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 23, p. 123-148, 2 dez. 2020.

DAHL, Robert A. The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest. **The American Political Science Review**, vol. 55, no. 4, 1961, pp. 763–772. Disponível em: www.jstor.org/stable/1952525. Acesso em: 12 abr. 2021.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v.16, n. 45, p. 05-24, fev. 2001. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092001000100001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 Abr. 2021.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HAAS, ERNST B., et al. Uniting Of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957. 2004. **University of Notre Dame Press**. Disponível em: www.jstor.org/stable/j.ctv19m62zk. Acesso em: 13 Abr. 2021.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. 2003. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11 Abr. 2021.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. 1996. **MPIfG Discussion Paper**. No 96/6.

HONÓRIO, Karen dos Santos. **O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012)** : um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil. 2013. 135f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2013.

KRASNER, Stephen D.. Causas Estruturais E Consequências Dos Regimes Internacionais: Regimes Como Variáveis Intervenientes. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p.93-109, abr. 2012.

LAMPREIA, L. F. “A Política Externa do governo FHC: continuidade e renovação”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 42, n.2, 1998 (p.5-17).

LULA DA SILVA, L. I. **A política externa do Brasil**. Brasília: IPRI/Funag, 2003a.

LULA DA SILVA. Discurso do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional, em Brasília. In: AMORIM, C.; GUIMARÃES, S. P.;

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.). Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: **Vozes**, 2001.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Política externa em tempos de mudança: a gestão do ministro Fernando Henrique Cardoso no Itamaraty**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

MORAVCSIK, Andrew. The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht. 1999. London: **Routledge**. xii, 514 p. ISBN 9780801485091 (broch.).

OLIVEIRA, Marcos Guedes. O MERCOSUL em busca de uma teoria de integração política. In. **O lugar da América do Sul na Nova Ordem Mundial**. Marcos Costa Lima (Organizador). São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Victor Arruda. **A Integração da infraestrutura física na América do Sul: o COSIPLAN no âmbito da UNASUL**. 2016. 178f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, 2016

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v. 23, n. 68, p. 53-71. Out. 2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso. Acesso em 11 abr. 2021.

PETERS, B. Guy, et al. “The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism.” *The Journal of Politics*, vol. 67, no. 4, 2005, pp. 1275–1300. Disponível em: www.jstor.org/stable/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x. Acesso em: 13 Abr. 2021.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira: (1889 – 2002)**. Rio de Janeiro: Editora Zahar. 2004

SILVEIRA, Denise Tolfo; GERHARDT, Tatiana Engel. *Métodos de Pesquisa*. Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2009. 120 p.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VIGEVANI, Tullo. e CEPALUNI, Gabriel. *A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*. **Contexto Internacional**, vol.29, n.2, julho/dezembro 2007.

HAAS, Ernst B. Technological self-reliance for Latin America: the OAS contribution. **International Organization**, Cambridge, v. 34, n. 4, p. 541-570, autumn, 1980.

LACERDA, Jan M. O papel das ideias e das organizações internacionais nas teorias das relações internacionais. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, João Pessoa, v. 4, n. 1, p. 83-99, jan./jun., 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 2005, v. 48, n. 1

PEDROSO MENDES, F.; LIMA, S. K. DE. Realismo e institucionalismo neoliberal: um panorama da evolução dos mais representativos debates da Teoria das Relações Internacionais. **Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais**, v. 4, n. 7, p. 63-90, 11.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. 2008. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CONST_PORT.pdf